

SUMÁRIO

PARTE I GESTÃO PÚBLICA E ORÇAMENTÁRIA

LICITAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA: COM ÊNFASE NO PREGÃO ELETRÔNICO E NO TERMO DE REFERÊNCIA/11

Maria Sônia Soares de Ataíde

GESTÃO PÚBLICA E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: UM DESAFIO PERMANENTE NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS/20

Regina Penna

A ATUAÇÃO DE GOVERNOS SUBNACIONAIS NA SOLUÇÃO DE PROBLEMAS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL/35

Adriano de Aguiar Ribeiro

O PROGRAMA NAVEGAPARÁ E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA/46

Alexandre Teixeira Negrão

PARTE II GESTÃO ESTRATÉGICA

MOTIVAÇÃO PESSOAL: UMA ABORDAGEM SOBRE A POLÍCIA CIVIL EM SOURE (PA)/58

Cássio José Silva da Costa

NOVAS TECNOLOGIAS NO PROCESSO DE ENSINO E APRENDIZAGEM NA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE CAPANEMA-PA/74

Ivan Nazareno Pereira da Silva

FONTES DE INFORMAÇÕES: UM LEVANTAMENTO DE DADOS NA ASSESSORIA PEDAGÓGICA JUNTO AOS OUTROS SETORES EXISTENTES DO CAMPUS DA UEPa NO MUNICÍPIO DE SALVATERRA/87

Renato da Silva Lobato

GESTÃO ESTRATÉGICA NOS RECURSOS HUMANOS: DIFICULDADES E DESAFIOS/98

Tatiane Valente da Silva Oliveira

LOGÍSTICA DE GESTÃO DE PROCESSOS: UMA ANÁLISE DA COORDENAÇÃO DE EDUCAÇÃO INFANTIL DA SEDUC/PA NO ANO DE 2010/114

Nícolas Pinto Alves

Rogério Henrique Almeida

PARTE III DIREITO DO ESTADO

OS CONTRATOS EMERGENCIAIS E A DESÍDIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA/125

Alessandra Leão Brazão dos Santos

O PAPEL DA FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL: EFEITOS E PERSPECTIVAS/140

Bruna Herondina da Silva Menezes Pavão

CONTROLE JUDICIAL EM SAÚDE: A TUTELA INDIVIDUAL E COLETIVA E OS LIMITES DE INTERVENÇÃO/155

Danielma Castro da Silva

CONSEQUÊNCIAS DA PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº. 81/2014: RETROCESSO NO COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO/167

Débora Maria Ribeiro Neves

AUTOS DIGITAIS E A DISTRIBUIÇÃO DE AÇÕES VIRTUAIS EM DEZ VARAS DE JUIZADOS ESPECIALÍCIAS DA COMARCA DE BELÉM/PA, NO PERÍODO DE 2011 A 2014/180

Eleomira Mercês Oliveira

A OBSERVANCIA DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA NAS CONTRATAÇÕES DE PROFESSORES NA REDE ESTADUAL DE ENSINO NO MUNICÍPIO X ESTADO DO PARÁ/192

Linalva das Neves Ferreira

SAÚDE PÚBLICA: MECANISMOS DE PROTEÇÃO E A RESPONSABILIDADE ESTATAL NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE/206

Luzia do Socorro Palheta dos Santos Araújo

INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA EM CASOS DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DO AGENTE PÚBLICO, CONFORME ART. 9º, VII DA LEI Nº 8.429/1992/219

Marcos Fabrício Alencar Gonçalves

A MANUTENÇÃO DO VÍNCULO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE SERVIDOR COMISSIONADO FRENTE À DETERMINAÇÃO DE AFASTAMENTO JUDICIAL: ANÁLISE PRINCÍPIOLÓGICA NO CASO CONCRETO/235

Rosivane de Souza Mendes

CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE SOBRE A TEORIA DAS RESERVAS DO POSSÍVEL E A GARANTIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL/251

Tiago Lopes da Cunha

PARTE IV GESTÃO DE PROJETOS

GESTÃO DE PROJETOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: INGLÊS INSTRUMENTAL EM UM ESTUDO SOBRE A APRENDIZAGEM EM PROPOSTA DE IMPLANTAÇÃO NA MODALIDADE EAD EM CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ / 263

Alcilene Pena Ferreira

GESTÃO DE PROJETO PARA A REALIZAÇÃO DE LEVANTAMENTO DE DELIMITAÇÃO DA PRAGA CONOTRACHELUS HUMEROPICTUS (BROCA DO CUPUAÇU E CACAU) PARA A REGIÃO TRANSAMAZÔNICA DO ESTADO DO PARÁ. /271

Ana Karen de Mendonça Neves Belfort

GESTÃO DE PROJETOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ESTUDO SOBRE O OLHAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS, DO PRIMEIRO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DE PROJETO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, REALIZADO PELA ESCOLA DE GOVERNO DO PARÁ (EGPA) /286

Roberto Carlos Figueiredo

GESTÃO DE PROJETOS E DE PORTFÓLIO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ALGUNS ASPECTOS RELEVANTES / 301

Rutylene de Fátima da Fonseca Garcia

GERENCIAMENTOS DE PROJETOS ARQUITETÔNICOS NO ÂMBITO PÚBLICO: UM ESTUDO SOBRE O MONITORAMENTO DO ENCAMINHAMENTO ATÉ A FASE DE EXECUÇÃO EM UMA SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA EM BELÉM (PA)/315

Taciana Campelo de Albuquerque Queiroz

PARTE V
GESTÃO DE PESSOAS

CLIMA ORGANIZACIONAL: UM ESTUDO BIBLIOGRÁFICO SOBRE O MAL ESTAR NO SERVIÇO PÚBLICO À LUZ DA PSICANÁLISE. / 326

Aldenise De Souza Maués

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: NO CASO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS / 338

Ana Rosa Paixão Freitas

CLIMA ORGANIZACIONAL: UM ESTUDO DE CASO NO DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ/352

Cristina Xavier de Castro

LIDERANÇA: DESAFIANDO O PROCESSO NO CASO DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO PARÁ – COMANDO GERAL/369

Francisco do Prado Vieira Neto

MOTIVAÇÃO NAS ORGANIZAÇÕES: UMA ABORDAGEM DESCRITIVA E BIBLIOGRÁFICA/379

Herval Silva da Conceição

GESTÃO DE PESSOAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A ARTE DE DESCOMPLICAR/395

Jorge Tomé da Silva

GESTÃO DE PESSOAS: UM RELATO DE EXPERIÊNCIA, NA UNIDADE DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVA DO PARÁ, UASE BENEVIDES/408

Joselly Gomes Mourão

MOTIVAÇÃO HUMANA: UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA / 425

Marilu Fonseca dos Reis

GESTÃO ESTRATÉGICA E O DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO: UMA ANÁLISE TEÓRICA/439

Roseane de Cássia Nunes de Pina

CLIMA ORGANIZACIONAL ESCOLAR: GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA EM FOCO/391

Semiramis Conceição Rodrigues 454

LICITAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA: COM ÊNFASE NO PREGÃO ELETRÔNICO E NO TERMO DE REFERÊNCIA

Maria Sônia Soares de Ataíde

RESUMO:

O pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, em que a disputa pelo fornecimento do objeto é feita em sessão pública, por meio de propostas e lances, para classificação e habilitação do licitante com a proposta de menor preço. Nas chamadas públicas a aquisição de produtos e serviços, ainda é comum a constatação de problemas para se alcançar uma licitação eficaz, buscaram-se materiais bibliográficos e atualizados sobre o pregão eletrônico e o termo de referência dando a importância ao papel de cada integrante do certame no processo licitatório dos serviços.

Palavras – chave: Pregão. Eletrônico. Licitação. Serviços.

ABSTRACT:

The trading floor is the form of bidding for procurement of goods and common services in the dispute over the supply of the object is made in open court, through proposals and bids for classification and qualification of the bidder with the lowest bid. Calls on public to purchase products and services, it is still common to finding problems to achieve effective bidding They sought to bibliographic and updated materials on electronic trading and the terms of reference giving the important role of each member in the event in the bidding process for services.

Keywords: Trading. E. Bid. Services.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo tratar de licitação na gestão pública, com ênfase no Pregão Eletrônico e no Termo de Referência. Baseia-se, sobretudo, na importância que o pregão representa ao se buscar a transparência na aquisição das compras e serviços para o serviço público.

Nas chamadas públicas a aquisição de produtos e serviços, ainda é comum a constatação de problemas para se alcançar uma licitação eficaz, e conseqüentemente à elaboração do edital e do Termo de Referência. O levantamento bibliográfico deste trabalho tem como propósito em direcionar a competência na elaboração do termo de referência pelo setor requisitante, pois este problema é identificado durante o processo do pregão em que os bens precisam está com a descrição correta, com clareza em suas especificações e por não seguir a descrição, o padrão, ou seja, a identificação exata do bem, na divulgação do edital, os licitantes podem oferecer bens diferentes e o pregoeiro aceitar o bem por não está especificado corretamente.

Com relação ao edital, as cláusulas não passam por uma revisão como forma de evitar o comprometimento e a competitividade do certame. Por ser instrumento essencial à licitação e as cláusulas são importantes e necessárias ao fornecedor ou prestador de serviços, com o dever de cumprir todas as obrigações perante a administração.

A modalidade Pregão Eletrônico no processo licitatório, tem como princípio constitucional a isonomia e tem como fim, selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública, assegurando oportunidade de igualdade a todos os interessados, possibilitando um número maior de concorrentes, visando que a melhor proposta atenda de forma satisfatória e objetiva ao interesse público, dando maior transparência ao processo licitatório, buscando racionalizar seus procedimentos, assim como, a redução de custos por meio do aumento da competitividade, tentando o melhor contrato e a participação de todos os licitantes interessados.

A Lei nº 8.666/93 contemplou através da regulamentação do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal do Brasil, estabelecendo regras e normas gerais em se tratando de licitações e contratos administrativos referentes a compras, obras, serviços, etc., abrangendo os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Em torno de estudos ligados ao tema, é permitido dizer que a administração pública caminha de modo relevante no rumo da boa gestão pública nos últimos anos. É claro que não foram considerados em tal análise, os casos criminosos ainda existentes no Brasil afora envolvendo as licitações e contratos administrativos.

Este artigo aborda a conceituação da licitação em sua evolução e legalidade, os princípios constitucionais, a comissão de licitação, dando ênfase ao pregão eletrônico com suas características e fases até sua homologação. Em seguida, caracteriza o termo de referência, finalizando com as considerações a respeito do pregão eletrônico na administração pública.

Enfim, este estudo buscou informações bibliográficas a respeito do tema e surge como proposta aos leitores interessados nos processos licitatórios quer seja, ofertando produtos e serviços a dar subsídios em melhorar e direcionar os papéis dos responsáveis pela licitação e do termo de referência na administração pública.

2. LICITAÇÃO

2.1 Conceito

A licitação é um procedimento prévio à contratação, que visa o princípio da isonomia e a escolha da melhor e mais vantajosa proposta para o interesse público, sendo definido pela Lei nº 8.666/93.

A obrigação de licitar está no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal Brasileira, para contratação de serviços, obras e compras. A lei foi criada para regulamentar essa obrigatoriedade e vincular normas gerais sobre licitação.

A partir do ano 2000, quando sobreviveram a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Medida Provisória nº 2.026, esta transformada na Lei nº 10.520/2002, tudo isso como mecanismo de mais uma reforma administrativa no Estado Brasileiro.

O Pregão é a modalidade de licitação que pode ser realizada na forma presencial ou eletrônica, regida sob a Lei nº 10.520/2002, como norma geral. O Pregão Eletrônico é desenvolvido através de recursos tecnológicos da informação, foi regulamentado pelo Decreto Federal nº 5.450/05 subsidiária a Lei nº 8.666/93.

O Termo de Referência é um documento ou um projeto básico que deverá conter elementos básicos capazes de propiciar a avaliação de custos administrativos diante de orçamento detalhado e especificação do objeto a ser comprado para melhor fornecimento do mesmo.

Destina-se a garantia ou observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar propostas mais vantajosas para a administração pública, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade e da probidade administrativa na vinculação do instrumento convocatório do julgamento, objetivo e dos que são correlatos (art. 3º da lei 8.666/93). A Constituição Federal, no *caput* do art. 37, estabelece cinco princípios da Administração Pública (direta e indireta): legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Exatamente por estarem textualmente previstos no texto constitucional, esses princípios são chamados de *princípios expressos*, em oposição a outros princípios que, por não estarem elencados de forma expressa na Constituição (embora por ela acolhidos), são chamados de *princípios reconhecidos* ou *princípios implícitos*.

2.1.1 Princípio Constitucional utilizados na licitação (art. 3 do caput da lei 8.666/93)

Os princípios constitucionais regentes da Administração Pública (art. 37, caput) da Legalidade - as licitações públicas - pregão - devem obediência ao princípio da legalidade, uma vez que a Administração Pública e os licitantes vêm-se compelidos a proceder conforme as regras estabelecidas na lei e princípios em vigor; Moralidade ou Probidade Administrativa (art. 3º da Lei nº 8.666/93), a conduta dos licitantes e dos agentes públicos tem de ser, além de lícita, compatível com a moral, a ética, os bons costumes e as regras da boa administração; impessoalidade esse princípio obriga a Administração a observar nas decisões critérios objetivos previamente estabelecidos, afastando a discricionariedade e o subjetivismo na condução dos procedimentos de licitação; Igualdade - Isonomia (art. 30 da Lei nº 8.666/93) - Igualdade a todos para participar; Vinculação ao instrumento convocatório (art.30 da Lei nº 8.666/93) - A Administração Pública deverá consignar o que pretende adquirir, contratar, com todas as suas especificidades (art. 40 da Lei nº 8.666/93). Os licitantes, ao analisarem o edital, devem ter condições de precisarem tudo o que serão obrigados a fazer, caso saiam vencedores do certame. A Administração Pública só pode exigir aquilo que efetivamente estiver no edital, salvo se alterar, dentro das balizas legais; Publicidade - princípio que visa legitimar a atividade

administrativa, permitindo que todos os membros da sociedade tenham conhecimento dos atos e de quaisquer dados de seu interesse; Julgamento Objetivo (art. 30 da Lei nº 8.666/93); esse princípio significa que o administrador deve observar critérios e objetivos definidos no ato convocatório para julgamento da documentação e das propostas. Afastando a possibilidade de o julgador utilizar-se de fatores subjetivos ou critérios não previstos no instrumento de convocação, ainda que em benefício da própria administração; Celeridade (art. 4º, caput do Decreto nº 3.555/2000) - o princípio da celeridade, consagrado como uma das diretrizes a ser observada em licitação na modalidade pregão, busca simplificar procedimentos de rigorismo excessivos e de formalidades desnecessárias. As decisões sempre que possível devem ser tomadas no momento da sessão; Competitividade - o art. 4º, caput do Decreto nº 3.555/2000, destina-se a exigência de que a Administração Pública fomente e busque agregar à licitação pública o maior número de interessados, para que, com olhos na eficiência e na isonomia, aumentando o universo das propostas encaminhadas, ela possa legitimamente escolher aquela que seja a mais vantajosa ao interesse público.

O Decreto 5.450/2005 tornou-se obrigatório o pregão para bens ou serviços comuns:

“Os bens e serviços comuns são aqueles cuja caracterização traga elementos e critérios de julgamento, de rápida e simplificada análise, mais criteriosa avaliação do produto ou serviço.” (BORSELLI, 1993, p.). É uma modalidade ágil e eficaz que hoje se ganha tempo e economia na licitação.

Já o acórdão do TCU, discorda que o pregão seja vantajoso para a administração pública.

“Licitação na modalidade pregão não se configura instrumento hábil à aquisição de bens e serviços incomuns. É necessário que sejam padronizáveis ou de “prateleira”, conforme se pode extraído Acórdão 1168/2009 Plenário. Licitações e Contratos – TCU 4ª Edição.

As discussões a respeito do pregão causam polêmica e preocupação no meio empresarial, pois necessitam vender seu produto de forma vantajosa.

2.2 Comissão Permanente de Licitação

No art.3º, §1º da Lei 8.666/93 descreve que a licitação deverá ser conduzida por comissão composta por, no mínimo, três membros, sendo pelo menos dois deles servidores públicos e efetivos, qualificados na área do órgão realizador da licitação. A investidura desses componentes está limitada há um ano, sendo vedada a recondução da totalidade dos membros para mesma comissão no período subsequente.

2.3 O Pregão Eletrônico

É a modalidade de licitação para bens e serviços comuns, qualquer que seja seu valor de contratação, em que há concorrência pelo fornecimento, efetuadas por meio de cessão pública, como explica Bitencourt (2010)

“Pregão Eletrônico é uma modalidade licitatória utilizada pelo governo brasileiro para contratar bens e serviços, independentemente do valor estimado. Foi criada através da Lei Federal 10.520/2002 (Lei do Pregão). A mesma lei também criou o chamado “pregão presencial”, que obrigava os contendentes a comparecerem à negociação, lideradas por um pregoeiro devidamente designado pelo órgão da administração pública licitante” (BITENCOURT, 2010, p. 04).

O Pregão Eletrônico visa, basicamente, aumentar a quantidade de participantes e baratear o processo licitatório. Permite a ampliação da disputa licitatória, com a participação de maior número de empresas de diversos estados, já que é dispensada a presença dos contendentes. É uma modalidade ágil, transparente e que possibilita uma negociação eficaz entre os licitantes. Além disso, tornou-se mais eficiente e barateou o processo licitatório, por permitir a simplificação de muitas das etapas burocráticas que tornavam morosa a contratação com a administração pública.

Vale ressaltar que essa modalidade de licitação não obriga a administração a realizá-la toda vez que desejar obter um bem ou serviço de interesse comum, ela pode optar por qualquer outra modalidade, desde que atenda o interesse público

No caso de pregão, a licitação tem que ser conduzida pelo pregoeiro, servidor designado pela administração com auxílio da equipe de apoio.

Pregoeiro é o servidor a quem competirá não apenas a sessão de julgamento do pregão, mas também análise de impugnação e pedido de esclarecimento que por ventura venham ser apresentados. Conduz a etapa externa do pregão, limitando as atribuições que a lei lhe reservou.

A equipe de apoio é composta por servidores a quem competirá auxiliar o pregoeiro em todas as fases do processo licitatório.

O pregão eletrônico possibilita maior agilidade para a administração já que o tempo médio necessário para a conclusão do certame diminui consideravelmente. A celeridade do certame é essencialmente associada ao fator preço.

Os atos são feitos por meio da tecnologia da informação, desde a sessão pública, envio das propostas e lances, até as impugnações e recursos.

Tendo como aspectos positivos:

- Maior transparência
- Maior agilidade
- Maior competitividade em função da internet
- Simplificação do procedimento licitatório
- Redução de custos ao fornecedor
- Sessão pública com acompanhamento da sociedade

2.3.1 Características do Pregão

O valor é a primeira característica que pode ser aplicada a qualquer valor da contratação.

O prazo mínimo de intervalo entre a divulgação do edital e a realização da sessão pública deve ser de no mínimo oito dias.

A fase de lances em que se estimula a redução do valor da proposta de preços, previamente apresentada.

Finalizando os licitantes poderão ofertar lances sucessivos, vencendo quem obtiver o menor preço (disputa aberta de preços, límpida e clara entre os licitantes).

2.3.2 A Fase seguinte

Inicia-se o julgamento das propostas, analisando os documentos de habilitação restrita à documentação apresentada pelo licitante com proposta classificada em primeiro lugar, com a possibilidade de ocorrer negociação entre pregoeiro e licitante declarada vencedor, antes de encerrada a sessão pública, como nas fases de adjudicação e homologação.

2.3.3 A Fase de julgamento

Nesta fase o julgamento é único e todos os atos são feitos através da tecnologia da informação, desde o início da sessão pública, o envio das propostas e lances, até as impugnações e recursos.

2.3.4 Fase de recursos

Esta fase de recursos é única, concentrando todas as intenções de recursos realizadas pelos licitantes até o prazo final.

2.3.5 Adjudicação

Esta fase é realizada pelo pregoeiro. É o momento da confirmação que alguma empresa ganhou a licitação em relação ao item disputado no pregão.

2.3.6 A Homologação é feita pelo gestor da Instituição.

Esta fase é a parte onde se finaliza a licitação, com a homologação.

2.3.7 As fases do pregão estão condicionadas ao Decreto nº 5.450/05 e a Lei nº 8.666/93 dessa natureza.

Inicia-se a fase interna da licitação.

2.4 A Fase Interna Do Pregão Eletrônico

Nesta fase do pregão eletrônico delimita e determina as condições do ato convocatório (edital) antes de trazê-las ao conhecimento público.

Esta fase se passa no âmbito interno da instituição responsável pela aquisição dos bens ou serviços a serem licitados. Denominada também de preparatória, exigindo a justificativa da necessidade de contratação, a definição descrita, de forma clara e específica, do objeto a ser licitado, as exigências da habilitação, critérios de aceitação das propostas, as punições, em caso de inadimplência e as cláusulas do contrato.

- Requisição do objeto: pelo setor solicitante.

- Justificativa para a contratação: O motivo pelo qual há necessidade do objeto para o setor.
- Autorização para a realização do certame: pelo ordenador de despesas, ou diretor, coordenador, o servidor que está responsável.
- Disponibilidade de recurso orçamentário.
- Elaboração e aprovação do termo de referência: Pelo setor solicitante do objeto.
- Designação do pregoeiro e da equipe de apoio: o critério da autoridade competente.
- Elaboração e aprovação do edital pelo presidente da comissão de licitação e aprovação do setor jurídico.
- Parecer jurídico: aprovando ou não as cláusulas do Edital.

2.5 A Fase Externa do Pregão Eletrônico

Inicia-se com a publicação do edital e terminam com a contratação do fornecimento do bem, da execução da obra ou da prestação do serviço.

Publicação do aviso contendo resumo do edital, definindo o objeto, o local, o dia e o horário que será realizado o processo licitatório, a omissão de qualquer desses requisitos poderá anulá-lo.

O Edital é o ato convocatório da licitação e sua principal função é estabelecer as regras definidas para a realização do procedimento licitatório, as quais são de observância obrigatória, pelos licitantes, pela comissão de licitação/pregoeiro e equipe de apoio.

O Edital original deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir, permanecendo no processo de licitação, e dele extraindo-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados.

Atribuições do pregoeiro conforme o Decreto 3.555/00 art. 9º, inicia-se com abertura da sessão do certame em que o pregoeiro, realizando o credenciamento dos interessados; com o recebimento das propostas e documentação; Classificação da proposta;

- Negociação com licitante vencedor na fase de lances;
- Habilitação: dos classificados no certame.

Os documentos de habilitação que não estejam contemplados no Sistema de Cadastramento Unificado do Fornecedor (SICAF) deverão ser enviados através do anexo após a solicitação do pregoeiro, declaração do vencedor; recursos: a intenção de recorrer pode ser realizada pelo licitante, de forma imediata e motivada em campo próprio do sistema; adjudicação: É o ato pela qual a administração atribui ao vencedor o objeto da licitação. A adjudicação é de competência e autoridade do pregoeiro e deve ser realizada após a habilitação e homologação: que é o ato pelo qual a autoridade responsável, ao tomar ciência dos atos praticados, aprovava, reconhecendo a licitude do procedimento. É de fundamental importância no universo jurídico, pois é neste instante que a

responsabilidade dos fatos ocorridos no decorrer dos procedimentos passa a ser compartilhada pelo gestor.

A homologação e adjudicação são compulsórias, caso não ocorra situações que demandem revogação ou anulação.

A revogação ou anulação são atos que tornam sem efeito a licitação, sendo que a revogação decorre da existência de razões de interesse público em função de fato superveniente e a anulação decorre da ocorrência de ilegalidade no procedimento a licitação.

2.5.1 Aspectos positivos do Pregão Eletrônico

O pregão eletrônico por suas vantagens ligadas à ampliação das ofertas e a transparência do processo, deve ser usado sempre que as condições do processo licitatório permitirem e, isto implica, também, que os concorrentes possíveis disponham dos meios eletrônicos para a participação.

- Maior transparência;
- Maior agilidade;
- Maior competitividade em função da internet;
- Simplificação do processo licitatório;
- Redução de custo ao fornecedor;
- Sessão pública com acompanhamento da sociedade.

2.5.2 Vantagens

2.5.2.1 Economicidade

Os fornecedores podem participar mesmo à distância, a participação de um maior número, aumenta a competitividade e a diminuição de preços praticados.

2.5.2.2 Transparência, Controle e Publicidade

A não identificação dos licitantes dificulta os conluíus e conchavos. Além disso, todos os atos realizados ficam registrados no sistema por meio de Atas, acessíveis a todos os cidadãos.

2.5.2.3 Celeridade e Racionalidade

O pregão eletrônico possibilita maior agilidade para a administração.

2.5.2.4 Impessoalidade e Isonomia

O contato entre pregoeiro e licitante é apenas virtual, sua identificação somente após o encerramento da fase de lances.

2.5.2.5 Eficiência

Alcança a categoria de princípio constitucional, os resultados são mais ágeis, a eficiência encontra-se plenamente atendida pelos procedimentos do pregão eletrônico.

2.6 Termo de Referência

É o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração Pública, à especificação do objeto precisa e clara, suficiente, e direta sem limitações, que venham prejudicar a identificação do real objetivo da contratação a ser efetivada.

Na modalidade Pregão, é obrigatória a elaboração do termo de referência, pois o mesmo serve de base para elaboração da Minuta do Edital, é elaborado pelo setor requisitante do objeto e aprovado por quem aprova a licitação (ordenador de despesas).

Somente com a Lei nº 10.520/02, é que esse documento passou a ser exigido para instruir a modalidade pregão.

No art. 139 da Lei nº 8.666/93, a licitação só será iniciada após a definição suficiente do seu objeto, ou seja, do Termo de Referência, e o Decreto Lei nº 2.300 de 21/11/86 manteve a exigência.

Art. 15, inciso 7º: nas compras deverão ser observadas ainda:

I- A especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marcas;

II- A definições das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida;

III- As condições de guardar, embalagens, e armazenamento que não permitam a deterioração do material;

Cumprе ressaltar que o sucesso da licitação depende da fase interna, da elaboração do instrumento convocatório, pois nele são definidas todas as condições a serem cumpridas pelo licitante vencedor.

Sendo bem elaborado pela unidade requisitante, levará ao ápice da licitação. Ocorrendo deficiências e omissões no Termo de Referência podem ocorrer à insatisfação do bem aceito, bem como ao fracasso de todo o pregão, podendo ser repetido, anulado ou revogado.

O que ocorre na Administração Pública, é que a grande maioria dos setores requisitante de bens ou serviços, não está dando a verdadeira importância no momento da elaboração do Termo de Referência, colocando especificações superficiais e genéricas dos objetos que de fato desejam, deixando ao cargo do pregoeiro e da equipe de apoio a fazerem a contratação do que se pede na sua totalidade em quantidade, qualidade e anseio de aquisição para a satisfação do setor solicitante. Contudo como já vimos, o Termo de Referência é um dos primeiros documentos a ser elaborado na fase interna do pregão e exige um trabalho em conjunto de diversos setores, com agrupamento de conhecimentos para elaboração de especificações claras, precisas e legítimas do objeto. As funções do Termo de Referência são: demonstrar as necessidades da Administração; permite a correta elaboração da proposta pelo licitante; viabiliza a execução do objeto, já determina todas as normas; viabiliza a

competitividade e privilegia o princípio da isonomia e evita aquisições irracionais, desnecessárias, visto que especifica completamente o objeto a ser contratado.

Recomenda-se que o Termo de Referência, não deva ficar a cargo de apenas uma única pessoa, sob pena de comprometimento e do conseqüente processo licitatório.

Vale ressaltar que o sucesso da licitação depende da fase interna, da elaboração do instrumento termo de referência.

Enfim, Termo expressa um ponto final.

Referência: provém do latim *referentia* e denota a fonte de onde podem ser colhidas informações, alusão ou indicação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo resultou da necessidade de ampliar os conhecimentos dos profissionais da área, no que se refere principalmente ao Pregão Eletrônico, considerando que esta modalidade é hoje a forma mais eficaz e segura de aquisição de bens e serviços para a gestão pública, quer seja no âmbito Federal, Estadual e Municipal.

E para que isso ocorra é necessária a "obediência" aos princípios constitucionais e a potencialização dos recursos, ferramentas e habilidades disponíveis. Visto que na administração pública onde os interesses são vários é preciso conciliá-los de forma a não prejudicar o atendimento aos princípios da licitude e da transparência. Outra atitude que é necessária é a análise de forma sistêmica das organizações para que haja uma competitividade no sentido de garantir recursos para execução das ações já que cada vez mais há menos recursos para demandas crescentes.

REFERÊNCIAS

BEZERRA, Venâncio Jonas Emidio. **O Pregão Eletrônico Como Base Para Minimizar Custos Da Gestão Pública Ppra** - João Pessoa, 2008.158f.

BITTENCOURT, Sidney. **"Pregão Eletrônico"**. Belo Horizonte: Fórum, 2010 3ª ed. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Preg%C3%A3o_eletr%C3%B4nico. Acesso 26/01/15 às 14h10.

Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, xvi, 292p.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico** - Vol.7 - 5ª ed. rev. Atual e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FIUGUEIRAS, Susana Rocha. **Licitações e Contratos – Pregão Presencial e Eletrônico e Novos Sistemas pela importância e complexidades**. Apostila, Marabá, 2014.

Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília-DF, 18. jul. 1993.

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília-DF, 22. jun. 1993.

GESTÃO PÚBLICA E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: UM DESAFIO PERMANENTE NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Regina Penna

RESUMO:

Este artigo tem como objetivo refletir sobre os desafios enfrentados na gestão das organizações públicas, que implicam, em cenários cada vez mais complexos envolvendo a administração pública. O Planejamento Estratégico como instrumento eficaz na execução das políticas públicas, aqui é analisado em seus aspectos facilitadores quando utilizado como ferramenta de trabalho em processos participativos, esse movimento em seu uso de forma interna e externa na organização favorece a ampliação e o compartilhamento do poder para gestar o público e dividir a responsabilidade comprometendo a sociedade na construção de um espaço de interesse coletivo. As contradições produzidas no processo trazem à tona a organização do Estado e da sociedade brasileira relacionada à nova ordem mundial do capital comandada pelo mercado financeiro, o que passa a alterar de forma significativa o mundo do trabalho e o funcionamento das estruturas estatais.

Palavras – chave: Gestão Pública, Estado, Planejamento Estratégico, Cultura organizacional.

ABSTRACT: This article aims to reflect on the challenges faced in the management of public organizations, involving in more complex scenarios involving the public administration. Strategic Planning as an effective tool in the implementation of public policies, here is analyzed in its facilitating factors when used as a tool in participatory processes, this movement in its use of internal and external form on the organization, favors the expansion and sharing of power to gestate the public and share responsibility, compromising the society in building a space of collective interest. The contradictions produced in the process bring up the organization of the Brazilian State and society related to the new world order of capital, led by the financial market, which significantly changes the world of work and the functioning of state structures.

Keywords: Public Management, State, Strategic Planning, Organizational culture.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste estudo é ampliar conhecimentos e contribuir de forma qualitativa com uma análise teórica sobre o Estado, a Gestão Pública e o Planejamento como principais estratégias na construção e efetivação de políticas públicas.

A metodologia escolhida se deu através de pesquisa bibliográfica às quais elegemos conceitos que possam dar sustentação científica à temática aqui abordada e as análises trazidas das práticas no serviço público.

Identificar e analisar os desafios encontrados nas organizações públicas, para conseguir efetivar os princípios legais da administração pública contidos na Constituição Federal de 1988 e o papel da sociedade no controle social após a conquista da democracia no

GESTÃO PÚBLICA E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: UM DESAFIO PERMANENTE NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

país é destaque nesta análise que leva em consideração, as novas transformações sociais, às quais vem passando o mundo globalizado.

Assim, destacamos as principais interferências cotidianas no que se refere à responsabilidade coletiva dos agentes públicos¹ que compõem a administração pública e os compromissos assumidos em lei (Regime Jurídico Único – RJU) na execução das políticas públicas direcionadas para os serviços prestados à população.

Ressaltamos a importância do conhecimento sobre o serviço público para não perder de vista a leitura crítica da função do que é ser um agente público do Estado, o compromisso, a ética para a organização pública que deve prestar serviços públicos de qualidade.

Entendemos que os agentes públicos são condutores da estrutura estatal, que participam diretamente do processo como parte indissociável do Estado, dando-lhe vida e direcionando suas ações.

Portanto deveria ser compromisso buscar o conhecimento em análises que pudessem dar condições de uma leitura crítica com capacidade de distinguir conceitos sobre o que seria o processo de desconstrução do serviço público, como registra Almeida, (2004, p.60) “romper com a imobilização do refúgio de uma autoridade técnica instituída burocraticamente, que cria uma maneira despolitizada de pensar a operacionalização de políticas de Estado [...]”.

Pensar também nas profundas mudanças trazidas por uma nova ordem mundial que provocou grandes transformações no mundo do trabalho, é evidenciar novas necessidades de mudança para os trabalhadores, os quais passam a exigir formações mais abrangentes, que interajam com as novas tecnologias, advindas do processo de modernização tecnológica.

Desta forma cabe ao Estado, direcionar ações que trabalhem a superação de velhas práticas hoje cristalizadas na gestão pública traduzida a partir dos modelos patrimonialista e burocrático, que passam a efetivar uma dinâmica recheada de ocupações nos cargos estratégicos por critérios não meritocráticos.

Esse cenário demonstra um cotidiano alarmante, onde encontramos um serviço público com funcionários desmotivados e sem valorização de carreira, poucos investimentos em formação continuada, a política partidária interferindo em benefícios próprios, o que acaba por comprometer a qualidade da ação pública e os serviços prestados pelo Estado como ordena as estruturas legais vigentes.

Compreender a administração pública, e suas principais interferências políticas e sociais, buscando explicar o isolamento e a lentidão burocrática nos processos técnicos, administrativos, e o desânimo das pessoas que compõem as organizações públicas é uma das pretensões desse estudo.

¹Agentes Públicos. Toda pessoa física que desempenha uma função pública.

2. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E GESTÃO PÚBLICA: ALGUMAS REFLEXÕES

Quando anteriormente falamos sobre a desconstrução do serviço público e a reinvenção do mesmo é porque acreditamos que o serviço público através da gestão democrática possa sobreviver às mudanças exigidas para o mundo a partir do processo de globalização.

Bourdieu (1998 apud ALMEIDA, 2004, p.39) afirma que estamos assistindo, nesta última década e meia, à destruição de uma civilização baseada na igualdade republicana dos direitos associada à existência do serviço público [...].

Segundo o autor esta afirmação de Bourdieu, contribui para o entendimento sobre a redefinição do significado do serviço público na era neoliberal, nos faz entender também a restrição das ações do Estado no que se refere à garantia dos direitos sociais, o que implicaria no reinado absoluto do mercado e do consumidor.

Esta é a nova ordem social, a qual a sociedade se estrutura de forma desigual e antagônica, onde vários interesses estão em jogo. Para Rodrigues (2004 apud CHOMSKY, 1997, p.22) a sociedade, traduz-se em uma minoria próspera representada pelo capital financeiro e uma maioria inquieta com a fome, o desemprego, a violência, a doença, o desamparo, a ignorância e a incultura [...].

Como observa Castro (2014, p, 100), “[...] a conjuntura atual é de perplexidade e inquietação por parte das forças sociais ou das mobilizações sociais, face ao paradoxo do crescimento econômico [...]”.

Entendemos assim que a sociedade capitalista se encontra sob esta égide social e dessa forma passamos a nos relacionar enquanto sujeitos sociais, em uma sociedade controlada pelo Estado, que atua como mediador dos movimentos de interesses dos grupos sociais.

Considera-se na análise segundo Amorim (2000, p. 94) “[...] o Estado como um ator de grande relevância na sociedade e na esfera pública, que tem como responsabilidade, assegurar a prevalência do interesse de todos e o bem-estar geral [...]”.

Para Limonad (2014 apud ENGELS, 1977, p. 191) o Estado, ao invés de ser um poder imposto à sociedade de fora para dentro, seria um produto da sociedade quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento, ou seja:

O Estado como uma relação social, como uma condensação de forças pela qual se estabelece um bloco hegemônico atravessado por distintos interesses e forças sociais, os quais conformam conjuntamente alianças para garantir sua legitimidade e exercer o poder e sua hegemonia sobre os demais membros da sociedade. Limonad (2014 apud POULANTZAS, 1978).

Somado a esta compreensão sobre o Estado o atual processo de globalização, representa a hegemonia de valores liberais, que na atualidade passa o poder ao mercado, ao consumo e ao consumidor. Ao Estado cabe agora o papel mais racional e eficiente acionando políticas que se encarreguem da pobreza elevando estes ao patamar de consumidor.

GESTÃO PÚBLICA E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: UM DESAFIO PERMANENTE NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Almeida(2004) nos fala sobre o sentido público da ação governamental, que cada vez mais vem sendo destruída e novas concepções e modelos privatistas vão sendo introduzidos nas práticas e na gestão pública.

A crescente força privada e a crise do Estado intervencionista deram impulso ao neoliberalismo, cumprindo assim a nova lógica do capitalismo globalizado, que ganhou intensidade, em todos os países, as privatizações, ampliando os espaços econômicos empresariais.

As regras deveriam ser adotadas pelos países para promover o desenvolvimento econômico e social, como: a disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, juros de mercado, câmbio de mercado, abertura comercial, investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições, privatização das estatais, desregulamentação e desburocratização, direito à propriedade intelectual.

No Brasil o Estado adquire novos contornos, em destaque para a privatização das empresas públicas, a formação de parcerias pública privada, concessões de serviços, processos de intensificação de descentralização.

O Estado passa a se configurar como mínimo² o que quer dizer que passa a transferir em grande parte a prestação de serviços públicos ao mercado, sob a alegação de que a alocação dos bens seria nele mais eficiente.

Como desdobramento desse processo é na década de 1990, que essas novas orientações passam a confrontar o modelo patrimonialista, burocrático do Estado que já não respondiam às novas exigências, ditadas pelo mercado financeiro e o processo de globalização.

Para Gomes, (2009), um grande desafio se delineia que é o de superar a cultura cristalizada nas organizações públicas que tem como pano de fundo ainda o Estado patriarcal, onde predomina a comunidade doméstica, particularista e antipolítica.

Origina-se daí a herança institucionalizada de uma cultura patrimonialista e clientelista, onde as organizações ficam impregnadas pelo processo da troca de favores, a impessoalidade, o atendimento e a alocação universalista dos recursos e serviços públicos que são substituídos por relações de trocas personalistas, sem critérios legítimos.

Gomes(2009 apud VIANNA, p. 25) nesse debate, reforça que a formação da classe política no Brasil se deu pela transferência da configuração dos clãs rurais para as cidades, reproduzindo na esfera pública as relações personalistas de mútua dependência entre “senhores” e “súditos”.

²Estado Mínimo: Conceção fundada nos pressupostos da reação conservadora que deu origem ao neoliberalismo. A ideia de Estado Mínimo pressupõe um deslocamento das atribuições do Estado perante a economia e a sociedade. Preconiza-se a não intervenção, e este afastamento em prol da liberdade individual e da competição entre os agentes econômicos, segundo o neoliberalismo, é o pressuposto da prosperidade econômica. A única forma de regulação econômica, portanto, deve ser feita pelas forças do mercado, as mais *racionais* e eficientes possíveis. Ao Estado Mínimo cabe garantir a ordem, a legalidade e concentrar seu papel executivo naqueles serviços mínimos necessários para tanto: policiamento, forças armadas, poderes executivo, legislativo e judiciário etc.

GESTÃO PÚBLICA E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: UM DESAFIO PERMANENTE NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Este processo histórico no Brasil explica o fracasso das reformas administrativas tentadas no país desde a década de 1930, que não conseguem superar a tradição patrimonialista do sistema político existente no Brasil.

Ainda que se considere esse quadro anteriormente analisado as exigências externas de mudança nas organizações públicas permanecem com a necessidade de rompimento com essa cultura cristalizada nas estruturas e nas relações internas das organizações públicas, criando espaços para o aproveitamento de ferramentas de gestão como o planejamento estratégico.

Esta ferramenta de trabalho passa a fazer parte do cotidiano das organizações públicas, como um instrumento de racionalidade para se implantar uma nova Gestão Pública³ Além da introdução de alguns conceitos como eficiência, eficácia, e gestão de resultados trazidos da urgência em modificar a dinâmica pública, para que esta pudesse dar conta das novas exigências do modelo instalado.

[...]Historicamente nos países capitalistas ocidentais a prática do planejamento sempre buscou assumir o aspecto de uma prática isenta, neutra dirigida ao conjunto da sociedade e revestida de uma aparente cientificidade que lhe conferisse legitimidade. No entanto, o planejamento principalmente o estatal, tende a se constituir em um poderoso instrumento político e ideológico que articula ações a um sistema de valores, que contribuem a um só tempo para legitimar a política do Estado [...] (LIMONAD, 2014, p.89).

O Planejamento Estratégico surge como uma necessidade militar e as organizações adaptam-no buscando responder às constantes mudanças do mercado (BARBALHO, 1997, p.29).

O Planejamento Estratégico, de origem militar, foi assimilado como técnica gerencial – instrumento analítico e decisório – pelo meio empresarial em meados do século XX. Posteriormente seu uso se estendeu à gestão pública (PENNA, 2004, p.159).

As constantes mudanças exigidas pelo mundo global, a produção industrial e a geração de serviços, atingiram dimensões extraordinárias, trazendo a competitividade e a busca de novas tecnologias, dentre elas as sociais, obrigando as organizações a lançarem mão de mecanismos que a façam ganharem força para disputa de mercado.

Neste sentido, o exercício de planejar é mais do que uma exigência para uma organização, é através do planejamento que se criam condições para analisar e administrar as informações e os recursos disponíveis. Ampliam-se conhecimentos estratégicos, qualificando os processos e o ambiente interno e externo de uma determinada organização.

No que se refere ao setor público essa necessidade de mudança impacta nas organizações públicas, que passam a se adequar aos novos processos advindos do rompimento com a concepção de um modelo patrimonialista existente no Estado para um modelo gerencial

³ GOMES, Eduardo. Trabalha o novo conceito de Gestão Pública, como a busca de uma maior eficiência na administração pública; obtenção de equilíbrio fiscal; maior competição política; supressão de crescentes necessidades sociais por meio de um Estado reconstruído.

GESTÃO PÚBLICA E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: UM DESAFIO PERMANENTE NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

que tem como princípios básicos a descentralização, e horizontalização das estruturas, ênfase nos cidadãos usuários e concentração nos resultados.

Em síntese, temos o resultado de processos de transformação da dinâmica global do capital gerando novas orientações em seus instrumentos de controle e mediação de interesses na sociedade. Os modelos patrimonialista, burocrático e gerencial, estão colocados ao longo desse processo de mudança como pudemos demonstrar anteriormente.

A complexidade na esfera pública é de grande extensão, como demonstra a análise abaixo:

A reforma do Estado direcionava-se predominantemente, para a ampliação da eficiência do setor público, através da redução dos custos e o aumento da produtividade, tomando por base um projeto de reforma administrativa que incentiva a retração das atividades do Estado, em favor da iniciativa privada. Concebido a partir de ampla confiança no poder regulador das forças do mercado e de uma idealização de gerência privada, esse modelo não considerava a especificidade do setor público, enquanto poder político, responsável pela garantia dos direitos sociais. (AMORIM, 2000, p.96).

Dessa forma grandes contradições se instalam no espaço público, as quais abrem grandes possibilidades para o processo de privatização dos organismos públicos, o que favorece a lógica de mercado.

Neste sentido cabe ao Estado exercer seu poder de mediador entre os interesses dos grupos sociais na sociedade, para que não se agrave as desigualdades sociais. Para tanto este processo, confronta, valores republicanos e democráticos, da cidadania e da participação política, com o mercado e o consumo, aspectos econômicos que transversalizam a responsabilidade do Estado junto à sociedade.

Esse debate, segundo Amorim (2000, p.98), situa-se na busca de maior eficiência da ação pública pela aproximação com as práticas gerenciais do setor privado, e a procura de novas relações entre Estado e Sociedade, com ampliação do papel da sociedade.

Contribui a autora, sugerindo, que o caminho para romper com essa prática patrimonialista e centralista é a ampliação de canais de participação que possam democratizar o Estado, internalizando novos valores, mudanças organizativas e a prática de novas formas de gestão.

É nesse emaranhado de situações que a ferramenta do planejamento estratégico vem sendo utilizada e banalizada em seu uso, fortalecendo o descrédito e a não importância que o planejamento requer. O planejamento é engolido pela burocracia e pela cultura tecnicista que geram agentes públicos vitalícios em funções burocráticas e administrativas.

Para Limonad(2014) fica claro que muitos dos problemas existentes na gestão pública não residem na falta de planejamento, como se o planejamento fosse a panaceia de todos os

GESTÃO PÚBLICA E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: UM DESAFIO PERMANENTE NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

males, colocando-se de lado a dimensão política do problema, que tem raiz no caráter do Estado e sua atual crise no capitalismo.

A autora em seu artigo fortalece o papel do planejamento enquanto instrumento de cidadania, de emancipação, apostando que assim se crie espaços democráticos, que construa a superação de desafios expostos na crescente articulação promíscua entre Estado e capital.

1.1. Vivências e Processos na Gestão Pública: a importância do planejamento estratégico

Como vimos anteriormente, o Estado no Brasil não foi obra da sociedade, e isto traz como consequência um modelo patrimonialista e centralizador, que resulta um poder autoritário e de autolegitimação, que estabelece com a sociedade uma relação de tutela e subordinação.

Na busca da superação dessas questões acreditamos que a melhoria dos resultados das ações públicas, serão viabilizados por meio de processos de mudança organizacional e política que possam ampliar as relações institucionais.

Portanto, instalar de forma ampliada processos participativos que envolvam a sociedade e seus mais variados atores políticos e sociais em espaços que possam construir novas práticas de gestão, horizontalizadas que visem ampliar os níveis de eficiência e eficácia no serviço público.

A proposta sugerida parte da premissa que prega a abertura de novos canais de participação dos cidadãos nas decisões públicas, fortalecendo dessa forma o exercício de cidadania que possa alcançar a dimensão democrática que assegure ao Estado passar a atuar em função da sociedade.

Para tanto se faz necessário a conquista e a oportunidade de compartilhamento da gestão pública com a sociedade, expressando uma prática inovadora e uma capacidade de valor que expresse um Estado mais democrático.

Abre-se aqui um espaço para que possamos colocar em prática experiências voltadas a abertura de canais de participação e controle social, trata-se de mudar a cultura política numa perspectiva construção de novos sujeitos sociais que reinventem o social e o serviço público “A Gestão pública democrática tem que se articular com as formas de mobilização que solidificam solidariedades, que têm raízes profundas nos bairros e locais de moradias, que se apoiam em vínculos éticos” (ALMEIDA, 2004, p 54).

Portanto, “o crédito está na importância de se criar uma consciência individual e coletiva sobre os valores, aliada à definição de instrumentos normativos e disciplinadores da questão ética no trato da “coisa pública” (AMORIM, 2000, p 101).

Um governo pode constituir lugares de decisão que se orientam pela busca de uma ruptura de um saber técnico se impondo a um saber popular, e a um planejamento de caráter normativo.

GESTÃO PÚBLICA E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: UM DESAFIO PERMANENTE NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Um governo pode criar instrumentos que permitam uma transparência e horizontalidade nas decisões, constituindo relações solidárias orgânicas no processo de gestão.

Enfim, o caminho percorrido até o presente momento demonstra a importância do uso de ferramentas que possam propiciar o planejar, o organizar, o dirigir e controlar, de forma ampliada, participativa e compartilhada, através de mecanismos democráticos de diálogo com a sociedade.

Neste sentido o processo de planejamento aqui mencionado, aglutina sujeitos estratégicos e fundamentais, instala e motiva a participação com responsabilidade e pertencimento, com objetivo de renovar a rotina institucional.

Investir na formação continuada de pessoas com visão estratégica e postura solidária, que combine o trabalho coletivo de equipes e a disponibilidade para enfrentar mudanças e riscos que emergem do processo é de extrema importância.

O sentido é o de reeducar pessoas para um novo perfil de profissional, com formação mais abrangente, interagindo com as novas tecnologias e sabendo lidar com informações advindas desse novo tipo de saber ou propiciadas por ele. (OLIVEIRA, 2008).

Construir organicidade que se efetive no fortalecimento da democracia e das relações solidárias na sociedade fortalece os princípios da igualdade de direitos fundamentais legitimados na Constituição Federal de 1988.

Potencializar o valor da democracia impõe, também, repensar o modelo de organização e funcionamento do Estado e de suas relações com a sociedade. Democratizar o Estado passa por medidas que levem ao fortalecimento da cidadania e da capacidade organizativa da população guiada pela ampla abertura de canais de participação, única forma de assegurar que o Estado atue em função da sociedade. (AMORIM, 2000, p 95).

A linha reflexiva demonstra o compromisso de ocupar esse espaço que está garantido em lei, e na estrutura do Estado de direito, potencializando o valor democrático e tornando-o efetivo o controle e o exercício do poder por parte desta mesma sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este breve estudo revela as contradições que se colocam no âmbito do planejamento estratégico enquanto mecanismo facilitador de uma gestão democrática em que a sociedade precisa se mostrar partícipe atuando na cobrança do retorno de seus impostos pagos e o que se espera são os serviços públicos prestados com qualidade.

Por outro lado os agentes públicos que estiverem abertos para construir uma visão crítica devem ser capazes de reconstruir a esfera pública das chamadas políticas públicas e para isso deve se capacitar no sentido de reinventar o sentido público de sua ação, de sua forma de agir, construir coletivamente princípios que leve em consideração a autodeterminação das pessoas e sua existência a partir de critérios étnicos e políticos.

GESTÃO PÚBLICA E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: UM DESAFIO PERMANENTE NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

O reconhecimento da consciência de sua identidade é uma etapa elementar do diálogo com aqueles grupos e agentes sociais para as quais são dirigidas as políticas governamentais.

Existem então espaços para que uma gestão pública de concepção e atuação democrática se articule com as formas de mobilização que solidifique relações solidárias que oportunizem a montagem de redes sociais articuladas contra a violência, pelo desarmamento, por saneamento, segurança pública, saúde, educação.

Mesmo vivendo em tempos de globalização e de desigualdades, existem possibilidades de outras racionalidades que podem ser gestadas em redes articuladas, entre governo e movimentos, gerando solidariedades entre lugares, alicerçando a vida em comum, construindo um espaço de todos, fazendo da felicidade que habita em cada um de nós um atributo de todos.

Nessa perspectiva, o fortalecimento da sociedade se faz articulado com a construção da cidadania e implica na democratização do Estado, ainda que não se reduza a esta, converter o estatal em público e priorizar os interesses da coletividade em razão de seus próprios interesses, parece ser o grande desafio.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Naves Sonia. Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/sociedade. Revista do Serviço Público, Ano 51, nº02, abril a junho 2000;

BARBALHO, Simonetti Célia Regina. Planejamento Estratégico: Uma análise Estratégica. Inf. Londrina, v.2, n.1, p.29-44, jan/jun. 1997. Disponível;

CASTRO, Edna & LIMONAD, Ester. Organizadoras. - Um Novo Planejamento para um Novo Brasil, Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014;

CRUZ, Sandra; QUINTELA, Rosângela; NEVES, Rosa; Org. **A Reinvenção do Social: Poder Local e a Política de Assistência Social em Belém (1997-2004)**, Belém Paka-Tatu, 2004;

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais**. São Paulo: EAESP/FGV, 2009, 187 p. (Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Doutorado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Transformações do Estado e Políticas Públicas);

OLIVEIRA, Elsa Guimarães. **Educação à distância na transição paradigmática**. 3ª ed. Campinas: Papyrus, 2008.

A ATUAÇÃO DE GOVERNOS SUBNACIONAIS NA SOLUÇÃO DE PROBLEMAS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Adriano de Aguiar Ribeiro

RESUMO:

Este breve ensaio destina-se ao estudo das consequências do surgimento de governos subnacionais frente aos processos de inserção e integração internacional, procurando compreender o modo como um governo subnacional e a cooperação internacional podem contribuir na solução de problemas que extrapolam limites territoriais. No entanto, essa estratégia ainda esbarra em aspectos de soberania e federalismo, que limitam a atuação desses novos atores subnacionais.

Palavras – chave: Governo Subnacional. Soberania. Integração Regional. Federalismo. Cooperação Internacional.

ABSTRACT: This short essay is intended to study the consequences of the emergence of subnational governments face the processes of inclusion and international integration trying to understand how a sub-national government and international cooperation can contribute to the solution of problems that goes beyond territorial boundaries. However, this strategy still faces issues of sovereignty and federalism, which limit the performance of these new sub-national actors.

Keywords: Sub-national Government. Sovereignty. Regional Integration. Federalism. International Cooperation.

1. NOTAS INTRODUTÓRIAS

O tema se refere à administração pública estratégica de governos subnacionais frente aos processos de inserção e integração internacional procurando compreender o modo como um *governo subnacional*¹ reage aos efeitos da nova realidade internacional

Compreendemos que diante do cenário internacional da atualidade, os governos subnacionais passaram a ter uma maior relevância no campo das relações internacionais, a exemplo, podemos citar os casos da União Europeia, e Mercosul na América Latina. Ao mesmo tempo em que não se pode violar a definição de Estado Nação, já que este ainda permanece como ator central das relações internacionais, mantendo sua soberania.

¹² A expressão *governo subnacional* está sendo utilizada neste ensaio como: o a segmentação funcional do governo, caracterizado pelas relações exteriores com suas atividades internacionais, tal conceituação encontra respaldo nas lições do autor Panayotis Soldatos, em *No explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors*, in H. J. Michelmann e P. Soldatos, *Federalism and international relations: the role of subnational units*, Nova York, Oxford University Press, 1990.

Trata-se de temática atual e relevante para a sociedade brasileira, uma vez que questões relacionadas à Governança, aspectos ambientais e sociais cada vez mais vêm sendo discutidos, bem como devem ser exercidos coletivamente.

A integração na América Latina, com foco especial na constituição do Mercosul, ganha relevância na medida em que os países passam por um profundo processo de interdependência, dada a globalização da economia, no qual a cooperação constitui a base para a solução de problemas que extrapolam os limites territoriais de cada Estado.

O processo de globalização, oriundo dessa interdependência dos Estados, faz surgir novos atores nas Relações Internacionais, entre os quais, a figura dos governos subnacionais. Assim sendo toda essa integração também abre espaço para atuação de atores, que passam a cooperar na busca de soluções para problemas locais, ou mesmo prestação de serviço à sociedade, que antes ficavam restritos à esfera de competência exclusiva dos governos centrais e eram tratadas isoladamente.

No Brasil, este novo ator subnacional se depara com a então tendência que configura e normatiza a autonomia do sistema de entes da federação. Observaremos como o federalismo atua diante da emergência de novas instâncias do poder público no País, capazes de instituir modernos padrões de intervenção, planejamento, de orientação descentralizadora e que resgate as dimensões sociais do desenvolvimento no Estado, fortalecendo seu objetivo de prestar serviços à população a que ele se refere, incorporando tarefas que beneficiam o sistema federativo.

O presente artigo visa analisar a definição de um Estado subnacional como um meio para que o sistema como um todo alcance suas finalidades, de forma eficiente, econômica e socialmente viável.

Ao mesmo tempo, busca-se entender como este novo ator subnacional pode se contrapor a uma tendência centralizadora que restrinja a autonomia do sistema de entes da federação.

Esta pesquisa possui como referencial teórico, principalmente, os autores Armando Gallo Yahn Filho, Jacques Marcovitch, Claudino Luiz Menezes, Marcel Merle, Miguel Santos Neves, Tathiane Piscitelli, Neusa Pressler, Rafael Reis, Thomas Risse, Mónica Salomón, Panayotis Soldatos, Tullo Vigevani, dentre outros.

A abordagem metodológica da pesquisa utilizará o método dedutivo, realizando-se pesquisa do tipo qualitativa, utilizando-se fontes do tipo bibliográfica e documental, com coleta de dados em livros, periódicos e textos científicos.

2. O ESTADO SUBNACIONAL

Nas Relações Internacionais, a definição que costumamos encontrar entre atores estatais e atores não estatais não se enquadra perfeitamente com nosso objetivo de caracterizar os governos subnacionais, atuando como atores internacionais, uma vez que ao falarmos em atores estatais nos deparamos com a ação externa dos governos centrais e não a dos governos regionais e locais. É válido frisar ainda que não se pode afirmar também que os governos subnacionais sejam atores não estatais.

O que tradicionalmente as associações e redes de autoridades locais buscam é que lhes seja permitido ocupar um espaço na tomada de decisões nos foros supranacionais e globais, com o argumento de que os governos locais e regionais também são o Estado (SALOMÓN, SÁNCHEZ CANO, 2005). Assim como a definição de atores transnacionais, utilizado para descrever as atividades de Organizações Não Governamentais (ONG) e empresas multinacionais (MERLE, 1988; RISSE, 2002), enquadra-se bem aos governos subnacionais, mesmos que, em organismo como as Nações Unidas, o tratamento que de fato recebem seja equiparável ao que se confere às ONGs (SALOMÓN, 2005, p. 81).

O mais próximo que conseguimos identificar de definições para nosso objetivo neste trabalho encontramos o que diz SOLDATOS (1990) estabelecendo claramente uma fronteira entre a segmentação funcional e a segmentação territorial da política externa. O que nos permite caracterizar, pelo menos conceitualmente, as relações exteriores dos diferentes procedimentos que formam o governo central ante as atividades internacionais dos governos subnacionais, responsáveis por um território e uma população, que são os suscetíveis a receber os efeitos de atividades para diplomáticas²

De acordo com o que dizem SALOMÓN e NUNES (2007) exatamente por governar um território e uma sociedade, os governos subnacionais apresentam semelhanças importantes, tanto em sua estrutura interna como em seu relacionamento externo com os governos centrais. Ao mesmo tempo, apresentam diferenças. Em se tratando de suas relações internacionais, observamos que fica claro que governos subnacionais não podem ter uma política externa no sentido de alta política, o que não significa também que estejam impedidos de executar alguma ação externa aliada a alguma polícia externa do governo central.

Partindo do que se detecta de semelhanças e diferenças entre os governos subnacionais e governos centrais e o que cada um representa em termos das relações internacionais, SALOMÓN e NUNES (2007), destacam a convergência de alguns autores que consideram tais governos como “atores mistos” em parte condicionados e por outro lado livre dos limites da soberania.

² Para aprofundar mais sobre o tema da Paradiplomacia brasileira, recomendamos a leitura da REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 21 Nº. 62, (2006), p.131.

SALOMÓN e NUNES (2007) destacam também a distinção que as limitações e as responsabilidades da soberania podem representar para a ação exterior dos atores internacionais. Assim, os atores condicionados pela soberania, os quais essencialmente entendemos como sendo os governos centrais, são obrigados por suas responsabilidades soberanas a prestar atenção às múltiplas questões incluídas na agenda global, como, por exemplo, as questões ambientais, ações de política externa e a distribuir seus recursos entre elas, enquanto os atores livres de soberania, com responsabilidades menos dispersas, têm liberdade para buscar objetivos mais limitados e concretos na busca de soluções para problemas locais, ou mesmo prestação de serviço à sociedade, que antes ficavam restritos à esfera de competência exclusiva dos governos centrais e tratadas isoladamente.

Podemos assim considerar então, os governos locais e regionais como atores complexos que exercem papéis hora livres, hora condicionados às restrições de soberania, compartilhando ações e políticas com os demais níveis de governo ao qual pertencem conjugando objetivos únicos.

Por meio da análise do material referenciado conseguimos entender os estados subnacionais como uma organização formal com limites territoriais, população, cultura, problemas e funções definidas. Portanto, como um conjunto de elementos interdependentes, que integram e fazem a alocação de valores em uma dada sociedade.

3. LIMITAÇÕES LEGAIS

No Brasil, observamos uma dificuldade conceitual que se apresenta àqueles que discutem o tema da participação dos governos subnacionais na política internacional referindo-se à forma de interpretar o regramento jurídico sem infringir os limites constitucionais, levando em consideração que a Constituição Federal de 1988, estabelece o Federalismo como forma de estado, incluído dentre as cláusulas pétreas. Vejamos:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do 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 sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

(...)

CAPÍTULO III

DOS ESTADOS FEDERADOS

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

(...)

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

Com relação a este artigo 1º é importante observarmos que o Brasil adota como forma de Estado o Federalismo, tendo como pilar principal a autonomia político-administrativa dos entes que compõem a federação mediante a descentralização de competências a entes que passam a gozar de autonomia legislativa, executiva e judiciária.

Ao verificarmos a Constituição Federal de 1988, em seu Art. 22º observamos mais uma vez a configuração da centralização do poder no aspecto da normatização do comércio exterior. Vejamos:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

(...)

VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;

VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

VIII - comércio exterior e interestadual;

(...)

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

Mais especificamente, no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF³, por sua vez, estabelece em suas condicionantes constantes no Art. 32, competência ao Ministério da Fazenda para verificar o cumprimento dos limites e requisitos mínimos para a realização de operações de crédito de cada ente da federação⁴. No caso das operações de crédito internacionais, que é nosso foco, a LRF estabelece ainda a exigência de autorização específica do Senado Federal (§1º, IV), grifo nosso:

Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;

II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;

III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;

IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;

Vale evidenciarmos aqui que não se trata de quebra do pacto federativo, mas sim a busca de mecanismos para legalizar as ações e as políticas externas dos governos subnacionais que são, cada vez mais, uma preocupação brasileira, tanto quanto em outros países, revelando-se como uma tendência diante do cenário de globalização da economia.

É evidente que em um Federalismo, a representação externa é atribuição do governo central não configurando aqui, uma possibilidade de alteração da Constituição Federal de 1988 como caminho para descentralização da política internacional, muito menos a segmentação do poder do Estado nacional. Nestes casos, a hipótese de uma emenda constitucional com o objetivo de descentralizar competências exclusivas do governo central seria ir à contramão dos pilares sobre os quais o Estado brasileiro se estabelece.

Por outro lado, também não podemos deixar de lado o fato de que o aumento da atuação internacional dos governos subnacionais poderia eventualmente levar a se cogitar mudanças na legislação.

³Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em 18 de março de 2015.

⁴Para aprofundar a leitura a respeito dos limites e condicionantes para contratações de operações de crédito previstos na LRF, recomendamos a leitura de PISCITELLI, Tathiane. *Direito financeiro esquematizado*. 2 ed. rev. e atual – Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2012.

Assim, segundo VIGEVANI (2006), essa restrição de atuação das unidades federadas no comércio exterior atinge principalmente aqueles contratos efetivamente diplomáticos, as ações entre Estados.

Vigevani (2006) defende a hipótese de que atualmente existam possibilidades flexíveis de cooperação internacional dos governos subnacionais como, por exemplo, as das relações nos campos cultural, científico, educativo, tecnológico, turístico e econômico.

Podemos observar que acordos externos dependem diretamente de uma representatividade do Estado no plano internacional, que os governos subnacionais não gozam de tal autonomia, porém, esses fatores não invalidam essa possibilidade. O que percebemos é que atualmente o Estado brasileiro estabelece uma espécie de política *ad hoc*⁵, uma vez que cada situação ou acordo é analisado detalhadamente e buscando, sempre, estabelecer um papel de intermediação.

Em tal caminho, conforme o que foi levantado por Vigevani (2006)

O Ministério das Relações Exteriores vem agindo como intermediário em acordos que os governos estaduais e municipais queiram estipular, procurando formas de enquadramento por meio de ajustes complementares no *framework*⁶ de um acordo existente entre os Estados nacionais. Desse modo, preserva-se o princípio constitucional da competência do Estado, sendo a ação subnacional resultante de uma delegação de responsabilidade. Um exemplo antigo dessa forma de atuação é o da Fundação para o Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP, do governo do Estado de São Paulo. Essa instituição desenvolve desde os anos de 1980 atividades de cooperação técnica com os governos de Nicarágua, Moçambique, Angola, Guiné Bissau, Cabo Verde e outros. Quem tem a responsabilidade formal por eles é a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério, delegando-se poderes à FUNDAP para sua execução (VIGEVANI, 2006, p. 33).

Apesar de não serem foco deste trabalho, algumas alternativas podem caracterizar um caminho viável para que os interesses subnacionais de alguns estados possam ser vislumbrados. Na literatura, encontramos casos como os da Argentina que, após uma reforma constitucional, permitiu que suas províncias negociassem acordos internacionais desde que não violem os compromissos assumidos pelo Estado nacional.

⁵*Ad hoc* é uma expressão do Latim, cuja tradução literal é "para isto" ou "para esta finalidade". É geralmente empregada sobretudo em contexto jurídico, também no sentido de "para um fim específico". Exemplo: um advogado "ad hoc" (nomeado apenas para um determinado ato jurídico). Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ad_hoc> Acesso em: 10 de março de 2015.

⁶*Framework*. Conceito: atividades pertinentes a pessoas de várias funções e departamentos que interagem para o atingimento de um resultado ou projeto específico. Por exemplo, a implantação de um sistema de gestão da qualidade que envolve pessoas de vários segmentos da empresa. Disponível em <<http://www.dicionarioinformal.com.br/framework/>> Acesso em 13 de março de 2015.

Temos ainda outros exemplos, como os casos dos governos subnacionais de Ottawa e Quebec no Canadá, que tem atuado enquanto atores internacionais devido à sua importância econômica, comercial e tecnológica para o país, contando com diversos escritórios de cooperação no exterior, incluindo o Brasil, no Estado de São Paulo⁷.

Como podemos observar, não há mais como fechar os olhos a esta tendência e sim devemos observar os casos de sucesso e fracasso, anotar as lições aprendidas, de forma que as alternativas para os interesses subnacionais tornem-se relevantes a ponto de se iniciar um processo para a criação de instituições supranacionais mais robustas e autônomas, sem que se firmem os aspectos legais e soberanos do governo central.

4 CASOS CONCRETOS

Há cerca de trinta anos, no início da década de 80, nota-se uma crescente mudança na forma de como as relações internacionais começaram a sofrer mudanças significativas, com intuito de resolver os problemas de um mundo cada vez mais complexo e interligado por relações que vão além da capacidade do Estado. Com isso, alguns atores da atividade econômica passaram a integrar-se, ou seja, a atuar em conjunto no mundo inteiro e cidades, estados, governos e departamentos procuram assumir um papel estratégico nas relações internacionais, buscando uma forma de complementar o papel do Estado, a fim de garantir investimentos externos e tomar a iniciativa na solução de problemas no âmbito do cenário subnacional envolvendo cultura, ciência, educação, tecnologia, turismo e economia.

Em termos de América Latina, a partir do ano de 1995, no Mercosul, a experiência de participação de governos subnacionais, de forma organizada, começou a ser discutida e então surgiu a necessidade da criação de uma rede de cidades dos países membros, como um meio de participação dessas unidades subnacionais no processo decisório do bloco.

Contudo, ainda naquele ano, como resultado do Seminário “Mercosul: opções e desafios para as cidades”⁸, a Declaração de Assunção assinada pelos prefeitos da capital paraguaia e de Montevideu, bem como pelos representantes de Brasília, Rio de Janeiro, Buenos Aires e Santiago culminou com a criação da Rede Mercocidades, na qual a Ata de Fundação foi assinada por onze cidades do bloco econômico: Assunção, Montevideu, Rosário, Córdoba, La Plata, Porto Alegre, Florianópolis, Curitiba, Brasília, Salvador e Rio de Janeiro, referindo-se à participação de unidades

⁷ Disponível em: <<http://www.international.gouv.qc.ca/pt/sao-paulo>>. Acesso em: 01/03/2015.

⁸ Revista Cidades do Brasil - Rede Mercocidades, ed. 34, setembro/2002. Disponível em: <<http://cidadesdobrasil.com.br/cgi-cn/news.cgi?cl=099105100097100101098114&arecod=7&newcod=171>>. Acessado em 01/03/2015.

subnacionais no processo de integração, contando com a fundação da Secretaria Técnica/Administrativa permanente, nos moldes da Secretaria Administrativa do Mercosul.⁹

Em termos de Brasil, segundo (NEVES, 2010) observamos que as primeiras atividades para diplomáticas são estabelecidas pelos Estados do Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, sendo seguidos por São Paulo, Santa Catarina, Paraná, Bahia e Ceará, até mesmo por estados envolvidos em paradiplomacia com países vizinhos – Amazonas, Amapá, Acre e Roraima. Os casos do Rio Grande do Sul e do município de Porto Alegre, figurando como uma das iniciativas que estabeleceram uma estrutura governamental focada na ação externa.

Alguns aspectos político-partidários conduziram o tema a interpretações e execuções bastante distintas, uma vez que o município de Porto Alegre conseguiu pôr em prática uma ação externa mais consistente. Já no estado do Rio Grande do Sul, a política levou a caminhos mais difíceis e lentos, porém significativos.

No Rio Grande do Sul, observamos que ocorreram dois momentos bem distintos no estabelecimento institucional da estrutura paradiplomática, iniciando com o período entre os anos de 1987 a 1994, onde constatamos objetivo de orientar a ação externa por meio da Secretaria Especial para os Assuntos Internacionais (SEAI), sendo esta substituída a partir de 1995 pela Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI), operando como um ator paradiplomático do governo e como efetivo coordenador de uma parte de suas atuações internacionais.

Durante a década de 90, no âmbito municipal, Porto Alegre estabelece uma instância de coordenação das relações internacionais dos órgãos do governo local, por meio do Gabinete Extraordinário para a Captação de Recursos, e posteriormente por meio da Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos (SECAR), sendo esta a partir de 1996 passado a chamar-se Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos e Cooperação Internacional, executando ações que incluíam a coordenação crescente agenda de relações internacionais da Prefeitura.

Diante disso, considerando apenas a ação exterior, destacamos a articulação dos governos em torno da promoção econômica e a cooperação técnica, conjugada com a integração regional, sendo esta última marcada como um caso de descontinuidade motivada por fatores político, tendo seu ponto áureo evidenciado com a assinatura de 24 protocolos de cooperação entre Brasil e Argentina.

⁹Para aprofundar mais sobre o tema da Rede Mercocidades do Mercosul, recomendamos a leitura de: FILHO, Armando Gallo Yahn. *Integração regional e governos subnacionais: a construção de uma agenda para o foro consultivo de municípios, estados federados, províncias e departamentos do Mercosul*. apresentado no V Simpósio de Pós-Graduandos do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

Com a criação da SEAI, em Porto Alegre o desenvolvimento da economia regional foi um dos principais pilares nas ações e projetos da área internacional, com grandes esforços para promover o comércio no chamado “Cone Sul”¹⁰ e a criação de empresas binacionais. Com isso o Governo de Porto Alegre conseguiu atrair várias empresas transnacionais que anunciaram investimentos no estado.

Já o município de Porto Alegre, desde a criação dos órgãos de cooperação internacional de 1994, até 2005, estabeleceu-se com uma estratégia visível, bem articulada e que buscou a maior coerência em sua dimensão internacional. Apesar de sofrer os efeitos políticos de uma mudança de governo, conseguiu evidenciar a imagem externa de Porto Alegre, potencializando a cooperação com outros governos municipais, desenvolvendo sólidas relações bilaterais no âmbito do Mercosul, assim como no âmbito global.¹¹

Ao longo dos últimos anos, o Paraná vem agregando em seu portfólio de relações internacionais, várias ações tanto com países desenvolvidos como com países em desenvolvimento. Entre os países desenvolvidos, destacam-se os vários acordos e intercâmbios realizados com os Estados da União Europeia, neste caso, merecendo destaque especial a relação na área da agricultura, saúde e meio ambiente estabelecida com a França. Já com os Estados Unidos, as parcerias se dão no âmbito do consumo de recursos hídricos e pesquisa técnica na agricultura orgânica.

Por sua vez, Curitiba é nacionalmente reconhecida por sua imagem positiva quanto à gestão urbana e o desenvolvimento de programas ambientais – exemplos como o “Lixo que não é Lixo” e a “Compra do Lixo” – levando esta a ser considerada como cidade modelo para todo o país (MENEZES, 1996).

Como fruto das ações de cooperação internacional, Curitiba passou a ser reconhecida internacionalmente por rótulos de “Capital Ecológica”, “Cidade Modelo” e “Capital de Primeiro Mundo”.

Também no campo do desenvolvimento de programas ambientais, o Município de Curitiba, ganhou destaque internacional, recebendo prêmios, tais como o Prêmio Habitat oferecido pelo Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos e ganhou o prêmio Árvore da Vida, oferecido pela

¹⁰ Cone Sul é uma região composta pelas zonas austrais da América do Sul, ao sul do Trópico de Capricórnio, formando uma espécie de grande península que define o sul do subcontinente. Geograficamente, o Cone Sul da América é a porção sul do continente americano, cuja forma se assemelha a de um triângulo escaleno. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Cone_Sul>. Acesso em 14 de março de 2015.

¹¹ Para aprofundar mais sobre o Rio grande do sul e o município de Porto Alegre, recomendamos a leitura de Salomón, Mónica Nunes, Carmen. CONTEXTO INTERNACIONAL. A Ação Externa dos Governos Subnacionais no Brasil: Os Casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um Estudo Comparativo de Dois Tipos de Atores Mistos Rio de Janeiro, vol. 29, no 1, janeiro/junho 2007, p. 99-147.

União Internacional para a Conservação da Natureza. Destacamos também, a excelência no transporte coletivo, que recebeu premiação do *International Institute of Energy Conservation*, dentre diversos outros.¹²

Quando falamos a respeito do Estado de São Paulo, é possível reportarmos que este mantém relações de cooperação internacional praticamente desde sua fundação, contudo, somente a partir do século XIX, com a abertura do setor privado ao exterior, passando pelo marcante processo de imigração, o que expôs São Paulo a grandes volumes de investimentos privados estrangeiros e instalação de diversas indústrias, passando pela distribuição de energia elétrica, transporte público, indústria química e farmacêutica.

Em se tratando do Município de São Paulo, este por sua vez, conta também, com uma Secretaria Municipal específica para tratar de assuntos internacionais. Criada em 2001, a Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI) estruturou a agenda internacional da cidade, conferindo grande relevância às Relações Internacionais na esfera municipal, gerindo atividades que englobam a participação nas redes de cidades, projetos para organizações multilaterais, relação com comunidades de origem estrangeira, participação em eventos internacionais e nacionais, prospecção de recursos internos e externos, busca de acordos de cooperação entre São Paulo e outras cidades e parcerias com empresas multinacionais.¹³

Podemos falar também na cooperação internacional no âmbito da Amazônia, entre organizações internacionais e de regulação, Banco Mundial, Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com destaque especial aos programas e projetos ambientais, cujo enfoque principal é a redução da pobreza e preservação do meio ambiente.

A partir da década de 90, os assuntos relacionados à Amazônia deixam de ser limitados às questões de fronteira, de segurança e soberania nacional, tornando-se um espaço multidimensional modelado por poderes e ações de atores transnacionais.

Com a implementação do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) - (1995 -2009), a Amazônia torna-se alvo de ações compartilhadas da cooperação técnica e

¹² Para aprofundar mais sobre o processo paradiplomático subnacional de Curitiba e Paraná, recomendamos a leitura do artigo de REIS, Rafael Pons. A AÇÃO EXTERNA DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS: UM ESTUDO DA INSERÇÃO INTERNACIONAL DO MUNICÍPIO DE CURITIBA E DO ESTADO DO PARANÁ - 2012.

¹³ Para aprofundar mais sobre São Paulo, recomendamos a leitura de MARCOVITCH, Jacques, org. Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios no Brasil. Organizado por Jacques Marcovitch e Pedro B. A. Dallari. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais-Universidade de São Paulo, 2014, p. 12/27 e 57/72.

científica internacional, realçando os interesses dos países do G7¹⁴ com base em acordos diplomáticos e apoio de instituições brasileiras nacionais e locais. Sob essa ótica, há vários outros atores com diferentes interesses em setores de energia, transportes, mineração e agrícola.

Nesse campo ambiental encontram-se as ações dos países do G7 representados por suas agências internacionais bilaterais para o desenvolvimento. As principais são: Alemanha (GTZ), Estados Unidos (USAID), Grã-Bretanha (DFDI), França (IRD).

A Alemanha foi o país que mais contribuiu com o Programa, ao lado dos países do G7 e da União Europeia e que continua com alguns projetos socioambientais promovendo vários eventos na promoção e da biodiversidade, mantendo diversas organizações alemãs atuando na Amazônia por meio de cooperação internacional técnica e científica.¹⁵

No caso canadense, o Estado de Quebec exerce uma forma de compartilhamento de soberania sob seu território com o governo central, o que lhe garante acesso a redes diplomáticas internacionais e a canais governamentais de decisão que o conectam com o governo federal canadense, permitindo-lhe ter também presença direta nas delegações canadenses no exterior. No entanto, o governo subnacional goza de prerrogativas típicas dos atores livres de soberania, permitindo-lhe, por exemplo, poder defender seus litígios em tribunais estrangeiros ou mesmo poder de representação em eventos internacionais, como foi o caso da participação no Fórum Social Mundial.¹⁶

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme demonstrado nesse breve ensaio, foi possível verificar que os governos subnacionais passaram a ter uma maior relevância no campo das relações internacionais, a exemplo do que podemos verificar nos casos do Mercosul na América Latina, alguns municípios e Estados brasileiros, Canadá e mesmo a União Europeia.

¹⁴ O Grupo dos Sete é um grupo internacional que reúne os sete países mais industrializados e desenvolvidos economicamente do mundo. Todos os países fundadores são nações democráticas: Estados Unidos, Alemanha, Canadá, França, Itália, Japão e Reino Unido. Disponível em: < <http://pt.wikipedia.org/wiki/G7>>. Acesso em 15 de março de 2015.

¹⁵ Para aprofundar mais sobre o tema da cooperação internacional na Amazônia, recomendamos a leitura de PRESSLER, Neusa Gonzaga de Santana e TEIXEIRA, Lucilinda COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA AMAZÔNIA E O DESAFIO DA COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL – Artigo apresentado no XXIII Encontro Anual da Compós, Universidade Federal do Pará, 27 a 30 de maio de 2014 e também a leitura de PRESSLER, Neusa Gonzaga de Santana Amazônia e Cooperação Internacional: Discursos e Contradições – Artigo apresentado no V Encontro Nacional da ANPPAS 4 - 7 de outubro de 2010 Florianópolis - Santa Catarina – Brasil.

¹⁶ Para aprofundar mais sobre o Estado de Quebec, recomendamos a leitura de MARCOVITCH, Jacques, org. *Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: a experiência de estados e municípios no Brasil*. Organizado por Jacques Marcovitch e Pedro B. A. Dallari. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais-Universidade de São Paulo, 2014, p12/44.

Foi possível constatar também que significativos avanços na interpretação dos conceitos de soberania, federalismo e normas jurídicas aplicáveis à matéria se fazem necessários, de modo que os governos subnacionais não representem uma ruptura drástica na constituição do Estado Brasileiro.

Neste aspecto legal, compreendemos que o modelo de federalismo atualmente interpretado, ainda restringe a emergência de novas instâncias do poder público no País, capazes de instituir modernos padrões de intervenção, planejamento, de orientação descentralizadora e que resgate as dimensões sociais do desenvolvimento no Estado, fortalecendo seu objetivo de prestar serviços à população a que ele se refere, incorporando tarefas que beneficiam o sistema federal.

Além das restrições observadas, registramos também que muito se perde quando a descontinuidade das ações é potencializada por decisões e tendências políticas, como no caso de Porto Alegre e Rio Grande do Sul.

Evidencia-se também que a cooperação internacional em muito tem a contribuir nas soluções para problemas locais, ou mesmo prestação de serviço à sociedade, que até então, ficam restritos na esfera de competência exclusiva dos governos centrais e tratadas isoladamente.

Saúde, educação, ciência, cultura e economia figuram como as principais atividades objetos dos acordos de cooperação internacional, tornando-se temática atual e relevante para a sociedade brasileira.

Com foco especial na Amazônia, com suas dimensões continentais e dificuldades latentes, o processo de integração regional, ganha relevância na medida a cooperação constitui a base para a solução de problemas que extrapolam os limites territoriais de cada Estado.

Na Amazônia, há grande espaço para ações de cooperação internacional que contemplem temas relacionados não apenas a questões de fronteira, de segurança e soberania nacional, tornando-se um meio multidimensional modelado por poderes e ações de atores transnacionais, com foco na prestação de serviços a sociedade local, que hoje ficam na dependência de iniciativas individuais e isoladas de cada estado.

REFERÊNCIAS

FILHO, Armando Gallo Yahn. *Integração regional e governos subnacionais: a construção de uma agenda para o foro consultivo de municípios, Estados federados, províncias e departamentos do Mercosul*. V Simpósio de Pós-Graduandos do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Apresentado no V

Simpósio de Pós-Graduandos do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

MARCOVITCH, Jacques, org. *Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: a Experiência de Estados e Municípios no Brasil*. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais-Universidade de São Paulo, 2014.

MENEZES, Claudino Luiz. *Desenvolvimento urbano e meio ambiente: a experiência de Curitiba*. Campinas: Papirus, 1996.

MERLE, Marcel. *Sociologie des relations internationales*. Paris: Dalloz, 1988. (tradução livre)

NEVES, Miguel Santos. *Paradiplomacia, Regiões do Conhecimento e a consolidação do Soft Power*. JANUS.NET e-journal of International Relations, N.º 1, Outono 2010. Disponível em: <http://janus.ual.pt/janus.net/pt/arquivo_pt/pt_vol1_n1/pt_vol1_n1_art2.html> Acesso em 03 março 2015.

PISCITELLI, Tathiane. *Direito financeiro esquematizado*. 2 ed. rev. e atual – Rio de Janeiro: Forense, São Paulo. Método. 2012.

PRESSLER, Neusa Gonzaga de Santana; TEIXEIRA, Lucilinda. *Cooperação internacional na Amazônia e o desafio da comunicação institucional* – XXIII Encontro Anual da Compós, Universidade Federal do Pará, 27 a 30 de maio de 2014.

_____. Neusa Gonzaga de Santana. *Amazônia e Cooperação Internacional: Discursos e Contradições* – V Encontro Nacional da ANPPAS 4 - 7 de outubro de 2010 Florianópolis - Santa Catarina – Brasil.

REIS, Rafael Pons. *A ação externa dos governos subnacionais: um estudo da inserção internacional do município de Curitiba e do Estado do Paraná* - Brasília 2012.

RISSE, Thomas. *Transnational actors in world politics*. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T. B. Simmons (Ed.). *Handbook of International Relations*. London: Sage, 2002, p. 255/274. (tradução livre).

SALOMÓN, Mónica e NUNES, Carmen. *Contexto Internacional. A Ação Externa dos Governos Subnacionais no Brasil: Os Casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um Estudo Comparativo de Dois Tipos de Atores Mistos*. Rio de Janeiro, vol. 29, no 1, janeiro/junho 2007, p. 99/147.

SALOMÓN, Mónica. *Os novos atores globais no sistema de Nações Unidas*. Tempo Exterior, v. VI, n. 10, p. 81/93, 2005.

SOLDATOS, Panayotis. *No explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors*, in H. J. Michelmann e P. Soldatos, ***Federalism and international relations: the role of subnational units***, Nova York, Oxford University Press 1990.

VIGEVANI, Tullo. *Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais. estados e municípios brasileiros* - Revista. Brasileira de Ciências Sociais. vol.21 no.62 São Paulo Outubro 2006.

_____ Revista Brasileira de Ciências Sociais - Vol. 21 Nº. 62, 2006

_____ Revista Cidades do Brasil - Rede Mercocidades, ed. 34, setembro de 2002.
Disponível em:
<<http://cidadesdobrasil.com.br/cgi-cn/news.cgi?cl=099105100097100101098114&arecod=7&newcod=171>>. Acessado em 01/03/2015

SÁNCHEZ CANO, Javier. *El proceso de articulación de las autoridades locales como actor político y el sistema de Naciones Unidas*. Agenda ONU, Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España, n. 6, 2005, p. 151/192, (*tradução livre*)

O PROGRAMA NAVEGA PARÁ E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Alexandre Teixeira Negrão

RESUMO:

Este artigo analisa o Programa de inclusão sócio digital NAVEGAPARÁ do Governo do Estado do Pará sob o prisma do princípio constitucional da eficiência, destacando os resultados alcançados no ano de 2014. Trata-se de uma reflexão sobre a dinâmica adotada pelo setor público para encurtar as distâncias, geográficas e sociais, num estado de dimensões continentais como o Pará, comparativamente 5 vezes maior que São Paulo, estado referência em termos de desenvolvimento. Com uma população de cerca de 8 milhões de habitantes, o Pará apresenta uma grande dispersão populacional combinando aglomerados urbanos densamente habitados, como a região metropolitana, com vazios demográficos, além de ter municípios com índices de IDH entre os mais baixos do país. Essa configuração sócio geográfica, torna determinadas regiões pouco atrativas do ponto de vista da iniciativa privada, para investimentos na área de telecomunicações limitando seu desenvolvimento, daí o estado tomar para si a tarefa de agir como elemento indutor desse crescimento, por este motivo neste trabalho ao nos refletirmos sobre o NavegaPará, programa estruturante do governo do estado, ferramenta indutora do desenvolvimento, tomamos por norte o princípio constitucional da eficiência, detendo-nos na relação entre o orçamento destinado a determinados programas e os reflexos social que os mesmos determinam.

Palavras – chave: Princípio da Eficiência. Orçamento. Desenvolvimento Social.

ABSTRACT:

This article analyzes the social and digital inclusion program NAVEGAPARÁ Government of the State of Pará in the material of the constitutional principle of efficiency, highlighting the results achieved in 2014. It is a reflection on the dynamics adopted by the public sector to shorten the distances, geographical and social, in a state of continental dimensions such as Pará, compared 5 times larger than São Paulo, state reference in terms of development. With a population of about 8 million people, the state offers a wide population dispersion combining densely populated urban areas, such as the metropolitan area, with demographic gaps, in addition to municipalities with HDI indices among the lowest in the country. This socio-geographical configuration, makes certain unattractive regions from the perspective of the private sector for investments in telecommunications limiting their development, give the state take upon itself the task of acting as a promoter element of this growth, therefore this work as we reflect on the NavegaPará, structuring program of the state government, inducing tool of development, we take the north by constitutional principle of efficiency, stopping us in the relationship between the budget allocated to certain programs and social reflexes that they determine.

Keywords: Navegapará. Principle of efficiency. Budget. Social Development.

1. INTRODUÇÃO

A administração pública tem sua atividade direcionada para fins que se resume em um único objetivo, qual seja, “o bem comum da coletividade”, assim sendo toda atividade do administrador público deve se orientar para esse objetivo devendo, necessariamente, observar os princípios, constitucionais, dentre os quais se encontra o da eficiência, cujo dever mostra-se presente na necessidade de tornar cada vez mais qualitativa a atividade administrativa.

O PROGRAMA NAVEGA PARÁ E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Neste trabalho, analisaremos o Navegapará, Programa do Governo do Estado do Pará (Gepa) iniciado em 2007 e que visa promover a inclusão social através da inclusão digital, integração e acesso às políticas públicas, bem como promover a democratização do acesso à Internet pelos órgãos de governo e pelas comunidades, possibilitando a implantação do governo digital e a aproximação do cidadão das políticas públicas.

Vivemos, atualmente, um momento de reavivamento da nossa relativamente jovem democracia, no qual se exige cada vez mais de todos, especialmente dos homens públicos, comportamentos eivados de ética e moralidade e eficiência. É essa urgência do povo brasileiro que demanda da Administração, que esta trabalhe com qualidade, opere de forma a colocar à disposição da sociedade os avanços tecnológicos próprios da modernidade e esteja voltada para o atendimento satisfatório das necessidades do todo coletivo.

Decidimos, então, tomar como norte o preceito constitucional, entendendo que a eficiência pela qual a população anseia não se esgota na adoção pelo Poder Público de procedimentos formalmente corretos. A sociedade espera que o poder público adote os métodos mais apropriados, dentro de avançados padrões técnicos, pois o administrador não será responsabilizado apenas se o resultado não for o esperado, mas principalmente se não se empenhou para que a fossem adotados todos os procedimentos ao seu alcance para obter os melhores resultados.

O dever de eficiência deve ser observado também pelos servidores públicos tanto no desempenho de suas funções, quanto no exercício de sua cidadania, neste sentido cabe a Administração Pública prover instrumentos tecnológicos e, pondo-os à disposição da população proporcionar os meios para o efetivo exercício da cidadania, seja pela vigilância às ações do estado, ou mesmo pela multiplicação de boas ações sociais, que é quando esta toma para si a tarefa do desenvolvimento, e nesse se ofício finda por impor ao Estado um novo tipo de governança cada vez mais pautada em princípios éticos e morais e por isso mesmo mais afinada com as expectativas do povo.

1.1 Objetivos

Nosso objetivo é entender como esta Secretaria de Ciência Tecnologia e Educação Tecnológica – SECTET se conduz no cumprimento de sua missão que é a de fomentar a ciência, a tecnologia e a inovação para fins de melhoria da qualidade de vida e do desenvolvimento sustentável da sociedade paraense, entendendo que os sistemas de inovação voltados para a estruturação organização e operação das condições apropriadas, representam, a estratégia mais eficiente para o desenvolvimento das sociedades contemporâneas, principalmente se alicerçadas em relações de confiança e colaboração entre os agentes.

Nosso objetivo, então, é ao final, avaliar como o Poder Público, assumindo a tarefa de desenvolver, de diminuir as distâncias sociais, econômicas e geográficas num estado de dimensões continentais como o Pará, em um momento de demandas crescentes, e recursos cada vez mais restritos disponibilizam suas potencialidades materiais, humanas e principalmente orçamentárias, para que como cidadãos e servidores públicos possamos nos apropriar desses instrumentos, fazendo-nos cada vez mais partícipes dessa construção.

1.2. Metodologia

As análises e avaliações serão realizadas com a utilização da forma positivista de abordagem, através de métodos quantitativos, com a utilização de pesquisa bibliográfica.

O PROGRAMA NAVEGA PARÁ E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Apoiar-nos-emos nas avaliações contidas na revisão do Plano Plurianual 2012 /2015 – exercícios 2014 e 2015 da Secretaria de Planejamento do Estado do Pará – SEPLAN, fixando nossa atenção ao ano de 2014.

Grande parte do artigo ora apresentado terá como base em nossa experiência acumulada na Gerência de Orçamento desta secretaria, pois no desempenho de nossas tarefas achamo-nos partícipes na execução da parte do orçamento do Programa NavegaPará que lhes corresponde.

Apoiar-nos-emos também nas informações contidas no documento – Visão Estratégica Plano Diretor de Ciência Tecnologia & Inovação do Governo do Estado – 2011/2015.

1.3. Referencial Teórico

1.3.1. O acesso à informação como requisito para o exercício da cidadania

A ideia de inclusão digital, que programas como o Navegapará perseguem, vem da percepção de que o surgimento de um conjunto de tecnologias de comunicação, baseadas em linguagem binária (digital), se configura hoje como uma nova fronteira para a inserção do indivíduo na vida social. Ter a possibilidade de acessar informações, serviços públicos, compartilhar vivências *on-line*, produzir e difundir conhecimento através da Internet passou assim, a ser uma característica da própria noção de cidadania.

Nesse cenário de exclusão digital cresce importância das Tecnologias da Informação e Comunicação-TIC no desenvolvimento social e econômico, pois é crescente o risco de marginalização ainda maior dos grupos já excluídos, assim, temos uma nova dimensão de exclusão, que é a incapacidade de participar da sociedade da informação, para a qual é fundamental não somente ter acesso às novas tecnologias como, desenvolver habilidades necessárias para usá-las de forma efetiva (Claro, 2011, p. 7).

A percepção da exclusão digital como uma lacuna que vai além do acesso material, não pode ser resolvida apenas com a viabilização de infraestrutura de acesso. É preciso dar instrumentos para garantir o desenvolvimento da capacidade comunicativa, da construção de argumentos lógicos, pensamento crítico e resolução de problemas associados às possibilidades permitidas pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) (Hinozosa e Labbé, 2011).

Neste sentido, assim como a alfabetização tornou-se um componente fundamental para a vida moderna, a alfabetização digital surge também como uma urgência para a vida contemporânea. Não por acaso, boa parte dos projetos autodenominados “de inclusão digital” trabalham em algum nível com a linha educativa, partindo do princípio que o uso de plataformas digitais é parte essencial do aprendizado no século XXI, como aponta a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL).

Do mesmo modo que os aparelhos urbanos (ruas, praças, transporte público, prédios) podem ser excludentes para pessoas com dificuldade de locomoção (cadeirantes, com deficiência auditiva ou visual, gestantes, idosos), o ambiente digital também pode reforçar impedimentos.

O Pará se enquadra perfeitamente em tudo o que foi dito acima, pois, tendo população de aproximadamente 8.073 milhões de habitantes e densidade populacional de 6,07 habitantes p/km², contrasta grandes vazios demográficos com áreas densamente povoadas tais como a região metropolitana e os grandes municípios e seu entorno tais como Marabá e Santarém, o que ocasiona enormes dificuldades não só para uns projetos econômicos, uma vez que é necessário vencer, geralmente, enormes distâncias para ligar um ponto ao outro do estado. Abrigando, ainda, municípios

O PROGRAMA NAVEGA PARÁ E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

extremamente carentes, com índices de IDH, mortalidade infantil e analfabetismo, classificados entre os piores do país, o estado apresenta áreas carentes que não despertam interesse comercial, o que acentua então o processo de exclusão tanto econômica como digital.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 Histórico do Navegapará – Primeira Etapa

O Navegapará surgiu em 2007, com o convênio do Governo do Estado do Pará com a Rede Nacional de Pesquisa (RNP) para uso do anel metropolitano de fibra óptica de Belém (Metrobel), que estava implantado e era utilizado apenas pelas instituições de ensino e pesquisa. A rede possuía fibras ópticas apagadas que foram cedidas para o Governo do Estado do Pará (Gepa.). Em retribuição, houve um repasse financeiro para a Metrobel, que garantiu a conclusão definitiva da 1ª etapa do projeto e a sua sustentabilidade. Essa parceria possibilitou o uso de redes de fibra óptica na capital paraense, elevando o nível dos serviços prestados e gerando uma economia para o Gepa, que antes contratava as concessionárias para interligação de suas unidades de Belém por preços mais altos e de qualidade inferior. A partir desse modelo, com a consolidação da rede na capital e análise de todos os benefícios, tornou-se prioridade estender os benefícios obtidos em Belém para o interior do estado, surgindo o segundo grande projeto do Navegapará, o projeto das infovias.

2.2 Histórico do Navegapará – Segunda Etapa

As infovias são *backbones*¹ para prover acesso a redes remotas e integrar localidades para possibilitar, entre outros serviços, o acesso à internet. Compostas de equipamentos e tecnologias de comunicação de voz, dados e imagem, são redes de acesso que utilizam fibras ópticas e rádios em suas estruturas, com alta capacidade e velocidade de transmissão. Funcionando de forma similar às rodovias, permitem a interconexão entre cidades, e assim, liberam o fluxo de dados de uma cidade para outra. São elas que fornecem os alicerces para as políticas de integração estadual e de inclusão digital do governo do estado, fazendo a interligação dos órgãos da administração pública estadual, permitindo a criação de *cidades digitais*² e de uma rede multiserviços, proporcionando ampliação dos recursos tecnológicos, racionalização de recursos, economia e melhoria na prestação dos serviços à sociedade.

No início do Navegapará a comunicação para o interior era feita por satélite, com preços exorbitantes, que inviabilizavam qualquer projeto de integração ou de inclusão digital para o estado. Nesse contexto, vislumbrou-se a possibilidade de utilização das fibras ópticas existentes no cabo para-raio da linha de transmissão da Eletronorte (ELN) que possui mais de mil quilômetros de extensão chegando aos lugares mais distantes do estado.

Utilizando as fibras do linhão, foi projetado um sistema de conexão norte-sul (Santa Maria-Belém-Marabá) e leste-oeste (Belém-Altamira- Santarém) para estender o sinal da rede metropolitana de Belém ao restante do Estado. Para isso, foi firmado convênio entre o Gepa e a ELN, equipamentos foram adquiridos, a infraestrutura foi construída e as fibras ópticas finalmente foram iluminadas.

A ELN poderia comercializar o transporte de dados no linhão, enquanto o Gepa só poderia utilizar a infraestrutura para fins de inclusão digital, sendo vedados pelo convênio fins lucrativos. Mais de 1.300 km de fibra óptica foram iluminados, levando um acesso mais econômico de conexão do que o satélite a essas cidades longínquas da capital do estado. Em 2008, foram conectadas 16 cidades digitais, levando internet de alta qualidade em banda larga para o interior.

Com a democratização do acesso à população, surgiu outra demanda social, criada pela falta de inclusão digital no interior do estado, já que as pessoas não sabiam utilizar a tecnologia. Isto

O PROGRAMA NAVEGA PARÁ E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

obrigou o governo a criar um projeto de inclusão digital denominado infocentros, o quarto grande projeto do navegapará, o único que não seria uma ação estruturante, e sim um projeto de cunho social para capacitação e inclusão. Os espaços públicos funcionavam de forma similar a salas de aula e foram implantados em parcerias com ONGs. Eram espaços para o acesso livre à internet e aulas de informática básica, além de ser um novo ponto de integração local, sendo criados para gerar cidadãos capacitados para impulsionar o uso do programa no interior do estado e até na capital.

Ao final de 2008, foram atendidas as cidades sob o linhão da ELN, e a região nordeste do Pará. Ainda em 2008, em parceria com a Secretaria de Educação, foi iniciado o projeto que visava à implantação de internet nas escolas públicas e o atendimento das unidades estaduais, além de promover inclusão digital para a população carente.

2.3 Histórico do Navegapará – Terceira Etapa

Em 2011, sob uma nova gestão, o programa passou por um realinhamento, visando à sustentabilidade do projeto e adequações técnicas, a rede do Navegapará teria de patrocinar os custos de manutenção de todo o programa e ficava difícil somente o Gepa arcar com esses custos, uma vez que todos, prefeituras, ONGs e órgãos federais usavam o Navegapará.

A partir de 2011, um novo modelo foi concebido e adotado pelo programa. Foi renegociado o convênio com a ELN por mais 5 anos. Visando a sustentabilidade da rede, foi construída uma nova infovia de Vila Conde até Paragominas.

Em 2012, iniciou-se a construção da Infovia Marabá- Redenção em rádios de alta capacidade. Foram elaborados também vários projetos de fibra óptica, cortando o Pará em todas as direções, efetuando assim um planejamento de longo prazo para o estado.

Em 2012, merece destaque ainda a parceria realizada entre a Prodepa e a Telebrás, que é a empresa responsável pelo programa do governo federal: o Plano Nacional de Banda Larga.

3 O PROGRAMA NAVEGAPARÁ – ORÇAMENTO

Tabela 1– Inclusão Digital para o Desenvolvimento – NAVEGAPARÁ

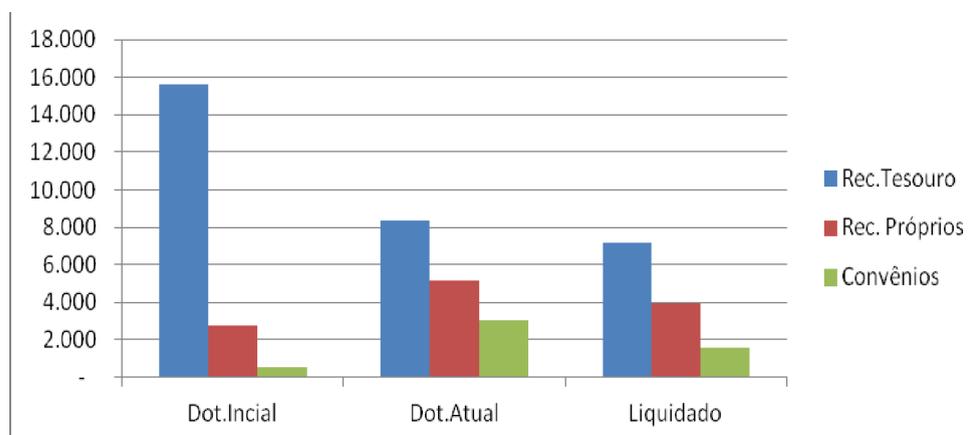
PA	Dot. Inicial OGE	Dot. Atualizada OGE	Realizado	% Execução
18.915	18.915	16.469	12.704	77

Fonte: GEpPA/SIAFEM

Quanto à estrutura de financiamento foram programados no PPA recursos do tesouro estadual, recursos próprios arrecadados pela da administração indireta (PRODEPA) e recursos oriundos de convênios, que totalizaram R\$ 18,91 milhões. No entanto, durante a execução houve redução de 64% dos recursos do tesouro e suplementação das fontes de recursos próprios, operações de créditos e convênios. Assim, dos recursos realizados (R\$ 12,7 milhões), 57% corresponde a recursos do tesouro, 31% recursos próprios da administração indireta e 12% de convênios.

O PROGRAMA NAVEGA PARÁ E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

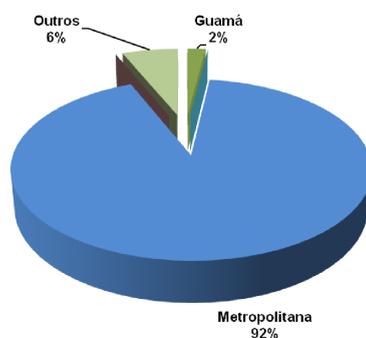
Gráfico 01- Inclusão Digital para o Desenvolvimento – NAVEGAPARÁ



Fonte: Recurso Financeiro, 2014

Do total de R\$ 12,7 milhões aplicados no Programa, R\$11.65 milhões, ou seja, 92% destinaram-se à Região Metropolitana, 2% à Região do Guamá e os 6% restantes distribuídos nas demais regiões. A concentração de recursos aplicados na Região Metropolitana (Belém) e devido aquisições de materiais e equipamentos para manutenção dos infocentros, pagamento das bolsas de monitores dos infocentros e pagamentos de serviço técnico especializado de Infovias.

Gráfico 02- Inclusão Digital para o Desenvolvimento – NAVEGAPARÁ: Participação na Aplicação de Recursos por Região de Integração, 2014



3.1. Análise dos resultados do programa

3.1.2. Indicadores

INDIC./UND	FÓRMULA	2014	
		Previsto	Realizado
Municípios atendidos	Total de municípios atendidos em relação ao número total de municípios do Estado x 100	73	65

O PROGRAMA NAVEGA PARÁ E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Mensura o número de municípios atendidos pelo programa, que para o ano de 2014 foi previsto atender 73 municípios e alcançou 65 municípios, ou seja, atingiu 89% da meta prevista, com parceria financeira da SECTI.

INDIC./UND.	FÓRMULA	2014	
		Previsto	Realizado
Und. estaduais integradas à Rede Estadual de Comunicação de Dados /UND. /PRODEPA	Total de unidades integradas anualmente à Rede Estadual de Comunicação de Dados somada às já existentes	1.193	1.051

Refere-se ao número de unidades estaduais integradas à Rede Estadual de Comunicação de Dados, esse indicador alcançou 88% da sua meta prevista para o período, está relacionado diretamente com a rede de expansão de comunicação de dados do Navegapará.

3.1.3. Análise das ações – ano 2014.

AÇÕES PARA CIDADANIA DIGITAL						
Financeiro			Financeiro			
Dotação OGE	Executado	%	Produto/ unidade de medida (d)	Programado OGE (e)	Executado (f)	% (g=f/e)
100	-	-	Projeto Beneficiado/Um	10	-	-

Ação da Agenda Mínima de Governo, de responsabilidade da FAPESPA, tem como objetivo realizar práticas artísticas, culturais e ações educativas de incentivo à inclusão digital das comunidades e municípios do estado, como forma de associar as habilidades do uso do computador e internet com ações educacionais e artísticas. Esta ação, de característica integradora conjuntamente com ações da SECTI, SECOM, SEDUC, PRODEPA e FUNTELPA. Não houve execução em 2014, dado a reorganização interna dos órgãos envolvidos, e a mesma foi reprogramada para 2015.

CONCESSÃO DE BOLSAS AOS MONITORES DE INFOCENTROS						
Financeiro			Financeiro			
Dotação OGE	Executado	%	Produto/ unidade de medida (d)	Programado OGE	Executado	%
72	72	100	100 Bolsa Concedida/Un	99	208	210

Ação da Agenda Mínima de Governo, executada pela FAPESPA, tem por objetivo garantir monitoria e orientação técnica para acessibilidade digital nos Infocentros instalados nos municípios. A ação está diretamente relacionada à expansão dos Infocentros. Quanto à sua implementação, abrangeu os municípios de Abaetetuba, Abel Figueiredo, Altamira, Ananindeua, Belém, Bragança, Igarapé-Miri, Pacajá, Palestina do Pará, Parauapebas, Rondon do Pará, Santa Bárbara do Pará, Santa Isabel do Pará, Santarém, São João da Ponta, Tailândia e Uruará, entre o aumento de novas bolsas e outras já

O PROGRAMA NAVEGA PARÁ E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

existentes, superando em 108% a meta prevista para o período. A ação é financiada exclusivamente com recursos do tesouro estadual (recursos ordinários).

IMPLANTAÇÃO DE CIDADE DIGITAL						
Financeiro			Financeiro			
Dotação OGE	Executado	%	Und de medida	Programado	Executado	%
32	32	100	Cidade Digital Implantada /Un	5	1	20

Ação da Agenda Mínima de Governo, executada pela SECTI, tem por objetivo viabilizar acesso à rede de telecomunicações nos municípios do estado. A ação está relacionada diretamente com a expansão das Infovias, infocentros e pontos livres de acesso à internet que compõem a estrutura do programa NAVEGAPARÁ, uma cidade digital foi implantada no município de Acará, está em fase de projeto à ampliação das cidades digitais de Santarém, Marabá e Belém A meta prevista para 2014, de cinco cidades digitais implantada, não foi alcançada. A ação é financiada exclusivamente com recursos do tesouro estadual (recursos ordinários).

IMPLEMENTAÇÃO DE INFOCENTROS						
Financeiro			Financeiro			
Dotação OGE (a)	Executado (b)	% (c=b/a)	Produto/ unidade de medida (d)	Programado OGE (e)	Executado (f)	% (g=f/e)
2.625	2.452	93	Infocentro Implantado /Un	10	3	30

Ação da Agenda Mínima de Governo, executada pela SECTI, tem por objetivo prover locais de acessibilidade digital às comunidades e população em geral de todos os municípios do estado. Quanto à implementação, em 2014, foram implantados três novos Infocentros nos municípios de Novo Repartimento (2), Belém (1), abaixo da meta inicialmente programada, por ter sido priorizado nesse exercício a manutenção, troca de equipamento e revitalização de espaços já existentes. A ação é financiada exclusivamente com recursos do tesouro estadual (recursos ordinários).

IMPLANTAÇÃO DE INFOVIAS						
Financeiro			Financeiro			
Dotação OGE (a)	Executado (b)	% (c=b/a)	Produto/ unidade de medida (d)	Programado OGE (e)	Executado (f)	% (g=f/e)
4.735	3.262	69	Município Interligado/Un	5	-	-

O PROGRAMA NAVEGA PARÁ E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Ação da Agenda Mínima de Governo, executada pela SECTI e PRODEPA, tem por objetivo disponibilizar infraestrutura adequada de redes de telecomunicações nos municípios do Estado do Pará. No exercício de 2014, a PRODEPA firmou parceria com Rede Celpa para levar fibra ótica para o arquipélago do Marajó e foi feito projeto para torna Ponta de Pedras uma cidade digital. A meta prevista para 2014, de municípios interligados, não foi alcançada. A ação é financiada com recursos do tesouro estadual (recursos ordinários) e convênios.

IMPLEMENTAÇÃO DA CIDADE DIGITAL						
Financeiro			Financeiro			
Dotação OGE (a)	Executado (b)	% (c=b/ a)	Produto/ unidade de medida (d)	Programado OGE (e)	Executado (f)	% (g=f/e)
4.700	3.800	81	Cidade Digital Implementada/ Un	78	65	83

Ação da Agenda Mínima de Governo, executada pela PRODEPA, tem como objetivo, manter o funcionamento regular da infraestrutura de acesso à rede de telecomunicações nos municípios do Estado do Pará. Quanto à implementação, em 2014 concentrou na manutenção e na modernização da infraestrutura das Cidades Digitais e das Infovias, garantindo a estabilidade da operação da rede e aumento do potencial de transmissão dos dados. O sinal do NAVEGAPARA alcança cerca de cinco milhões de habitantes, distribuídos em sessenta e cinco (65) municípios, nas onze (11) regiões de integração do estado e foram mantidas as 70 cidades digitais existentes. Quanto ao financiamento, os recursos executados são recursos do tesouro (rec. ordinários) e próprios arrecadados pela PRODEPA.

IMPLEMENTAÇÃO DE INFOCENTROS						
Financeiro			Financeiro			
Dotação OGE (a)	Executado (b)	% (c=b/ a)	Produto/ unidade de medida (d)	Programado OGE (e)	Executado (f)	% (g=f/e)
392	387	99	Infocentro Implementado/Un	10	16	160

Ação da Agenda Mínima de Governo, executada pela PRODEPA, tem como objetivo manter o funcionamento e acessibilidade digital plena dos Infocentros instalados nos municípios. Quanto à implementação, foram desenvolvidas ações de troca, manutenção e configuração de equipamentos nos 178 Infocentros existentes incluindo os 16 novos implantados em 2014 nos municípios de Abaetetuba (3), Belém (4), Igarapé-Miri, Maracanã, Santa Maria do Pará, Santo Antônio do Tauá, São Caetano de Odivelas, São Francisco do Pará, São Miguel do Guamá e Tailândia (2). Quanto à fonte de financiamento, os recursos executados são recursos próprios arrecadados pela PRODEPA e de convênios.

O PROGRAMA NAVEGA PARÁ E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

IMPLEMENTAÇÃO DE INFOVIAS						
Financeiro			Financeiro			
Dotação OGE (a)	Executado (b)	% (c=b/a)	Produto/ unidade de medida (d)	Programado OGE (e)	Executado (f)	% (g=f/e)
3.910	2.697	69	Infovia Mantida/Un	78	65	83

Ação integrante da Agenda Mínima de Governo, executada pela PRODEPA, tem como objetivo manter regular o funcionamento da infraestrutura de redes de telecomunicações dos municípios do Estado do Pará. Quanto à implementação foi mantido o funcionamento regular da infraestrutura de 70 Infovias instaladas em 65 municípios do Estado. Quanto à fonte de financiamento, os recursos executados são recursos do tesouro estadual (recursos ordinários e operações de crédito), bem como recursos próprios arrecadados pela PRODEPA.

CONCLUSÃO

No ano de 2014 o programa fazia parte da Agenda Mínima de Governo e sua implantação no estado vai além do combate à exclusão digital, sua maior virtude talvez seja o encurtamento de distâncias tanto físico quanto sociais, em uma região como a Amazônia, cujo desenvolvimento tem sido de trabalhado sem levar em consideração os anseios de seu povo, pois ainda hoje os grandes projetos que por aqui se realizam servem muito mais ao país dito “desenvolvido” do que aos estados que compõem a Amazônia.

Por esse motivo qualquer análise tem que ir muito além do “quantum” orçamentário demandado pelo programa, para, pensando em longo prazo, mirar sua herança futura e os benefícios de seu almejado êxito, ainda assim, para o ano de 2014 previsto o atendimento de 73 municípios alcançou-se 65 municípios, ou seja, foram atingidos 89% da meta prevista.

O programa pode ser avaliado por algumas de suas realizações: Implantação de novos pontos livres de acesso à internet nos municípios de Acará e dois Pontos de Acesso Livre no município de Belém. Manutenção, substituição de equipamentos nos 178 Infocentros existentes incluindo os 16 novos implantados em 2014. Entrada em operação as redes metropolitanas em fibra óptica de uso compartilhado com a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP) nas cidades de Castanhal, Marabá, Altamira e Santarém.

Em um estado como o Pará de dimensões continentais onde até bem pouco tempo viveu-se o fantasma do separatismo, no qual um dos argumentos principais, que buscavam justificar o desmembramento era o abandono de certas regiões do estado com a concentração dos envolvimento na região metropolitana, conforme demonstrado no gráfico nº 2, Talvez o grande mérito do programa Navegapará, seja a busca de desenvolver, o Estado do Pará como um todo pelo oferecimento de tecnologias que sustentem esse desejo.

REFERÊNCIAS

ALVARES, Maria Lúcia Miranda. **A eficiência como fundamento da reforma do aparelho de Estado.** Jus Navegandi, Teresina, ano 8, n. 232, 25/02/2004. Disponível em. Acesso em 09/10/2008.

O PROGRAMA NAVEGA PARÁ E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

AVILA, Humberto. **Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na atividade administrativa.** *Revista eletrônica de Direito do Estado.* Nº 4 – outubro/novembro/dezembro de 2005, Salvador, Bahia, Brasil.

CLARO, Magdalena. **El papel de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la educación inclusiva.** Comissão Econômica para América Latina (Cepal), 2011. Disponível em <<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/45234/P45234.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl>>. Acesso em: 10 abr.2012.

HINOSTROZA, J. Enrique; LABBÉ, Christian. **Políticas y prácticas de informática educativa en América Latina y El Caribe.** División de Desarrollo Social de Cepal. Santiago, maio de 2011. Disponível em <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/43615/sps171-Politic-practicas-de-Tic-May2011.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2012.

LAKATOS, Eva maria. **Metodologia Científica.** 2.ed. São Paulo: Ed. Atlas S/A, 1991. Disponível em <http://www.dem.fmed.uc.pt/Bibliografia/Livros_Educacao_Medica/Livro27.ppt> Pereira, José Martins, In. Governança Corporativa Aplicada ao setor Público Brasileiro.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Orçamentário,** Vol.-V O Orçamento na Constituição. 2ª ed. São Paulo: Renovar, 2008.

MOTIVAÇÃO PESSOAL: UMA ABORDAGEM SOBRE A POLÍCIA CIVIL EM SOURE (PA)

Cássio José Silva da Costa¹

RESUMO:

Sabe-se que a motivação quando aplicada de maneira correta, alavanca qualquer empresa. Entretanto, no serviço público a motivação ainda está longe de ser uma prioridade, por isso, resolveu-se analisar e pesquisar se os servidores da Polícia Civil da delegacia de Soure, ilha do Marajó-PA, sentiam-se motivados, se gostavam do que realizam diariamente e se o local onde trabalham influencia no bem-estar profissional. Visualizou-se que a situação deles é animadora em relação a situação nacional, pois a maioria desempenha suas atividades por vocação. Essa descoberta da vocação desses servidores se deu através de pesquisa qualitativa apoiada em questionários semiestruturados, aplicados diretamente aos delegados, escrivães, investigadores, papiloscopistas e assistentes administrativos lotados na delegacia de Soure, todos concursados. Onde ficou claro que os servidores por vocação conseguem motivar os que fizeram concurso visando apenas o lado financeiro, e que todos estão motivados pelo fato de serem estáveis e trabalharem em uma cidade pacata, apesar de alguns descontentamentos aventados durante as conversas informais entre uma pergunta e outra do questionário.

Palavras – chave: Motivação. Servidor Público. Delegacia de Polícia Civil de Soure. Vocação.

ABSTRACT:

It is known that the motivation applied properly, can improve any company, but in public service motivation is still far from being a priority, so we decided to examine and investigate if the servers of the Civil Police Station of Soure, Marajó Island -PA, were motivated, if they like what they do every day and if the job place influences on professional welfare. It was visualized that their situations is encouraging in relation of the national situation, because the most do their activities by vocation. Discovered the vocation through qualitative research supported by semi-structured questionnaires, applied directly to the police chief, penmen, inspectors, dactyloscopists and administrative assistants stationed at Soure, all permanent. It is clear that the servers by vocation can motivate those who did exams exclusively aimed for the financial side, and everybody is motivated because they are stable and work in a quiet little town, although someone had demonstrated discontentment during informal conversations between a question or another about the questionnaire.

Keywords: Motivation. Public Server. Civil Police Soure. Vocation.

1. INTRODUÇÃO

Será que os servidores públicos da Polícia Civil de Soure sentem-se motivados para realização

¹ Bacharel em Administração- Administrador da Polícia Civil do Pará. Centro Universitário do Pará (CESUPA).

MOTIVAÇÃO PESSOAL: UMA ABORDAGEM SOBRE A POLÍCIA CIVIL EM SOURE (PA)

de suas tarefas? Estão realmente motivados ou apenas cumprem seu papel de concursado e estável no cargo? Procurou-se através desta pesquisa exploratória qualitativa, descobrir se os servidores são pessoalmente motivados ou se precisam de algum estímulo para se sentirem motivados.

Os servidores públicos da Polícia Civil não ocupam cargos de forma imóvel, ou seja, podem trabalhar em qualquer outra cidade do Pará, seja por vontade própria ou por decisão do próprio Estado, com isso, optou-se por esta Unidade, pelo fato da mesma ser estratégica para a região do Marajó e contar com 14 servidores concursados, na qual Soure possui o título de Capital do Arquipélago.

Às vezes, as mudanças diárias são necessárias para o melhoramento das relações entre os indivíduos, entre organizações e/ou sistemas, uma vez que, as expectativas do grupo não estão sendo correspondidas de forma satisfatória. Numa organização familiar e em relações informais (amizades) as mudanças podem ser rapidamente aceitas porque se fazem imprescindíveis para um relacionamento agradável e cordial entre ambos envolvidos na situação. Já em organizações públicas, todos os processos são previamente definidos e formalizados por leis e estatutos, a burocratização faz com que as atividades se tornem mecanizadas e dificilmente são flexíveis, existe ainda a hierarquia, ora aceita ou não por parte de alguns servidores insatisfeitos com os cargos que ocupam (EVANGELISTA e DA COSTA, 2008).

Os servidores públicos uma vez efetivos na instituição, seguem esta carreira, dentre outros fatores, devido à estabilidade/segurança que possuem em relação a seu trabalho, e que de certa forma pode trazer comodismo e dificuldades quanto à implantação de novas políticas e métodos dentro da instituição. Observa-se este tipo de incidência dentro da Polícia Civil, embora com inúmeras diferenças, pois, muita das vezes essa direção estratégica é reunida em um dia e no outro exigem a prática, ou seja, a alta cúpula decide e os demais servidores tem de cumprir tudo “para ontem”, o que corrobora muito para o fracasso e não cumprimento de normas e processos decisórios, que mesmo tendo sido decididos de maneira rápida, são metas audaciosas. Apesar do tempo de a decisão ter sido tão curta, algumas até são pertinentes em relação ao combate e investigação contra o crime, bem como atendimento ao público interno e externo; no entanto, quem decide não leva em consideração a questão motivacional dos servidores e a maioria não é consultada, ficando incumbida somente a cumprir o que foi determinado.

Existem diversos fatores de impedimento da realização adequada das tarefas, principalmente a implementação sem treinamento e o acontecimento de afazeres para o todo, feita somente pela elite policial, sem prévia consulta quanto à compreensão e realização satisfatória/motivada por parte dos outros servidores, levando os mesmos rumos da desmotivação, mesmo que os envolvidos gostem do que fazem. Alguns não concordam e, além de não realizarem o que foi determinado, corroboram para que outros indecisos também não façam.

MOTIVAÇÃO PESSOAL: UMA ABORDAGEM SOBRE A POLÍCIA CIVIL EM SOURE (PA)

A alta cúpula precisa entender que o servidor público da área da segurança, pode ser motivado de várias maneiras para desempenhar seu papel cada vez melhor e com mais vontade de investigar, descrever, identificar e resolver crimes, além de um bom trato pessoal o que contribuiria para um melhor ambiente de trabalho bem como o cumprimento das normas e metas aconteceriam de modo natural e não forçada como muitas das vezes acontece.

Quando EVANGELISTA & DA COSTA (2008 *apud* PRESTI, 2006) afirma que “motivação é prosperidade”, percebe-se então que, além de se ter um ambiente de trabalho saudável, pode se ter ainda bons resultados operacionais e um crescimento geral da organização, podendo ser muitas vezes destacada no mercado por isso, como é o caso da (Hewlett-Packard, precisa colocar o ano) que não distingue seus funcionários e os valoriza sempre, independentemente de suas funções/cargos dentro da empresa. Para a (Hewlett-Packard, colocar o ano) esses valores são fundamentais para seu sucesso.

Ouve-se muito das pessoas questionamentos relacionados sobre o funcionalismo público brasileiro quanto ao atendimento, demora na finalização de processos ou respostas de pedidos feitos a algum órgão ou entidade, excesso de papéis, situações muito formais, centralização do poder, falta de autonomia para tomada de decisão, grande dependência de terceiros para o desempenho das atividades diárias, tempo ocioso dos funcionários entre outros questionamentos e reclamações por parte da sociedade.

Diante do exposto, decidiu-se elaborar o presente artigo, tomando como base os servidores públicos da Delegacia de Polícia Civil da cidade de Soure, localizada na Ilha de Marajó-Pará, e como embasamento do corpo do trabalho usou-se questionário individual direto, aplicado aos trabalhadores lotados no local citado anteriormente, o que perfaz um total de 14 entrevistados, entre delegados, escrivães, investigadores, papiloscopistas e assistentes administrativos.

Sabe-se que a motivação do trabalhador é algo fundamental e que influencia em todos os aspectos comportamentais do ser humano, logo fica fácil imaginar que tal situação tem ligação direta com o bom ou mau resultado nas organizações públicas ou privadas. Percebe-se então a necessidade de se questionar e avaliar o que o servidor sente e espera da Instituição Polícia Civil em relação à motivação e propor possíveis soluções para estas necessidades não satisfeitas e ainda para as situações desconfortáveis.

1. OBJETIVO GERAL

O presente trabalho tem como enfoque identificar a situação dos servidores públicos estaduais da Polícia Civil de Soure, quanto à motivação na Delegacia do município e propor mudanças necessárias visando a melhoria no desempenho de suas funções e no ambiente de trabalho.

2.. MOTIVAÇÃO ESFERA PÚBLICA x ESFERA PRIVADA

MOTIVAÇÃO PESSOAL: UMA ABORDAGEM SOBRE A POLÍCIA CIVIL EM SOURE (PA)

Percebe-se que as instituições públicas estão muito aquém das empresas particulares no quesito motivação, pois as mesmas levam em consideração que a pessoa que ocupa um cargo conhecia o que iria desempenhar e realizou o concurso por vontade própria, o que nem sempre é verdade e nem é levado em consideração pelas instituições públicas, e que todas as pessoas necessitam de algum tipo de estímulo. Tomando como base a pirâmide das necessidades de (MASLOW, 2012), necessitamos levar em consideração que às vezes um simples gesto de admiração, cativa e motiva o servidor a ponto de o mesmo trabalhar com mais afinco e vontade para receber outros gestos de “agradecimento”, pelo trabalho realizado de forma correta.

Em entrevista ao sítio da rede mundial de computadores denominado RH.COM.BR, em outubro de 2006, a Doutora em Psicologia Ana Magnólia Bezerra, a qual também é pesquisadora sobre trabalho e saúde, a Qualidade de Vida no Trabalho (QVT) no serviço público brasileiro está em estado de alerta. "A precarização do emprego público refletida nos baixos salários, na terceirização, na falta de condições de trabalho e o descaso dos dirigentes prejudicam a qualidade de vida no trabalho", afirma. Ela também fala da necessidade e dos cuidados que a área de Recursos Humanos deve ter ao investir em programas que visam a melhoria da qualidade de vida no trabalho, afinal as organizações públicas, como as privadas, possuem um capital humano que também precisa ser valorizado.

No dicionário, “Servidor” é aquele que cumpre com correção os serviços e obrigações; é pontual; o indivíduo que serve e exerce oficialmente cargo ou função pública. Se na essência a função pública é velar pelo bem público, o servidor público, na verdade, cumpre seus deveres segundo um código de honra que vai além das normas estatuídas em lei, que deve e precisa estar na alma de cada um que escolheu se dedicar à coisa pública, ao bem comum e ao interesse coletivo.

Alguns fatores interferem negativamente ocasionando insatisfação, e neste sentido, a falta de motivação, descompromisso, falta de profissionalismo dos servidores, bem como quando os interesses pessoais são colocados acima dos interesses institucionais, aparece como o fator que mais gera insatisfação dos destinatários do serviço público, e por sua vez, um desafio para o gestor (CORDEIRO, 2012).

Existem outras várias denominações ou conceitos, em relação ao que é ser servidor público, encontramos essas definições ou conceitos em nossa Magna Carta, Código Penal, ou até mesmo empiricamente, temos conceitos preconcebidos sobre o que é ser Servidor Público.

No entanto, perante a sociedade a imagem das Instituições Públicas são as piores possíveis, e ficam ainda mais sérias quando essas Instituições são da área da Segurança Pública, por isso, necessitamos de políticas públicas voltadas para a motivação do servidor, visando o melhoramento das tarefas diárias, das resoluções de crimes, bem como melhorar o tratamento com o público interno e externo.

MOTIVAÇÃO PESSOAL: UMA ABORDAGEM SOBRE A POLÍCIA CIVIL EM SOURE (PA)

“Ninguém quer trabalhar 8 horas por dia sem ter prazer de trabalhar. Às vezes, é preciso dar mais responsabilidade para o trabalhador ou promover rodízios para que ele sempre esteja inovando, temos que ser criativos” (JORNAL DO SENADO, 2012).

De acordo com um dos maiores teóricos motivacionais (MASLOW, 2012), famoso psicólogo americano, o mesmo entendia a motivação humana como uma pirâmide hierárquica de cinco necessidades, a qual é mundialmente conhecida:

1. Necessidades básicas: na base da pirâmide onde se encontram as necessidades fundamentais, aquelas que precisamos para sobreviver como comer, dormir ou respirar;
2. Necessidades de segurança: no 2º degrau estão as necessidades de estabilidade. Quem não almeja uma vida estável, um emprego, uma casa segura, um plano de saúde, não é?
3. Necessidades afetivas: no próximo degrau da pirâmide está a necessidade de aceitação. Desejamos ser amados e acolhidos, ansiamos por fazer parte de um grupo ou equipe, de ter amigos ou alguém especial ao nosso lado.
4. Necessidade de autoestima: no 4º degrau está a necessidade de reconhecimento pelo que fazemos.
5. Necessidades de autorrealização: no topo da pirâmide se encontra aquilo que buscamos ter ou realizar.

Segundo a pirâmide de (MASLOW, 2012), às pessoas necessitam preencher um degrau de cada vez, ou seja, as necessidades básicas devem ser saciadas primeiro, e assim sucessivamente.

Sabe-se que todos os dias, inúmeras pessoas no mundo, acordam para trabalhar, e alguns, levantam com disposição para mover o mundo de tanta vontade e disposição, no entanto, outros, caso pudessem, nem levantariam da cama, pois encaram o trabalho como um fardo pesadíssimo e não sentem nenhum prazer em sair para trabalhar.

Inúmeras pesquisas científicas já disseram e comprovaram o quadro caótico do funcionalismo público no Brasil, todavia, precisamos levar em consideração diversos fatores, bem como: a equipe de trabalho; o superior hierárquico; o ambiente de serviço; e o clima organizacional, que muitas das vezes diferem das sedes dos órgãos ou das diretorias.

Existem aquelas pessoas que fazem qualquer tipo de concurso, independente da área, fazem por fazer e caso sejam aprovadas, procuram saber quais as vantagens, e quase nunca suas obrigações e deveres, o que deveria ser verificado antes de prestar concurso, mas muitas das vezes são feitas as inscrições meramente pelo valor do salário e pela estabilidade que esse serviço público irá lhe proporcionar. Essa situação gera o começo da desmotivação, pois as pessoas não conhecem a

MOTIVAÇÃO PESSOAL: UMA ABORDAGEM SOBRE A POLÍCIA CIVIL EM SOURE (PA)

realidade e não são apresentadas para as mesmas do seu órgão ou setor dentro da Instituição que foi aprovada.

Percebe-se também, que as chefias na maioria das vezes são responsáveis pelo desempenho abaixo do esperado de sua equipe, por não compreender e não ter diálogo nenhum com seus colegas de trabalho, pois mesmo estando em um nível decisório maior que os demais servidores, todos são subordinados ao público e devem atender a todos da melhor maneira possível, o que nem sempre acontece.

Outrossim, a maioria das pessoas que ocupam cargos de chefia em órgãos públicos, são apadrinhados politicamente, e por conta disso, não compreendem, não entendem e não tem o mesmo comprometimento que os servidores concursados têm; e ainda, o conhecimento do que fazem e convivem a bem mais tempo do que a pessoa que foi contratada apenas por ser parente ou conhecida ou cabo eleitoral de algum político.

Estas situações corriqueiras tendem a diminuir a motivação das pessoas que estão no órgão há bastante tempo com enorme conhecimento e, mesmo assim, não são reconhecidas e nem tem seu potencial aproveitado de maneira salutar.

Pelo fato de tratar-se de uma Instituição Policial, a polícia civil, especificamente a delegacia de Soure, não sofre com esse tipo de problema, pois as chefias são sempre ocupadas por servidores concursados, no entanto, apenas delegados ocupam cargos da alta chefia, o que por muitas vezes deveria ser repassado a outros servidores com formação específica na área de conhecimento, o que muito embrionariamente vem acontecendo na área da informática, onde temos um escrivão de polícia como o diretor, o qual tem conhecimento científico e experiência na área.

A extensão do regime estatutário para todos os servidores civis, que ampliou o número de servidores estáveis, não apenas encareceu muito os custos da máquina administrativa, mas também levou muitos funcionários a não valorizarem seus cargos, à medida que a distinção entre eficiência e ineficiência perdeu a relevância. Como os incentivos positivos também são limitados tendo em vista a dificuldade de estabelecer gratificações por desempenho, e o fato de que a amplitude das carreiras (distância percentual entre a menor e a maior remuneração) ter sido drasticamente reduzida nos últimos tempos, na maioria dos casos não superando os 20%, os administradores públicos têm ainda mais dificuldades para motivar os servidores dos seus quadros de pessoal (VIEIRA *et. al.*, 2011, p. 9).

O gestor público no desempenho de sua função, vem sendo pressionado pela comparação com o setor privado no que se refere à qualidade e resultados eficazes dos serviços prestados, surgindo inovadoras e boas práticas de gestão, e neste sentido, colhe-se a exemplificação de Paiva (2011, p. 01), em modelo adotado em Minas Gerais

MOTIVAÇÃO PESSOAL: UMA ABORDAGEM SOBRE A POLÍCIA CIVIL EM SOURE (PA)

O sucesso de Minas Gerais foi trazer para o governo princípios e práticas da gestão privada, sem perder de vista as especificidades da administração pública. O primeiro elemento de inovação na gestão pública mineira é o compromisso com resultados. O instrumento para isso é o planejamento estratégico com definição clara dos objetivos, escolha dos projetos estruturadores, definição de metas quantitativas, acompanhamento, avaliação e cobrança. O principal desafio na administração pública com essa ferramenta é como implementar um modelo de *balanced scorecard* em ambiente de equidade: estabilidade no emprego e isonomia salarial. A estratégia exige o reconhecimento por meio de recompensa por desempenho.

O modelo adotado, e que por sua vez alcançou êxito contou com uma estratégia de motivação para se obter resultados, reconhecimento por meio de recompensa por desempenho para o servidor público. Contou com uma gestão inovadora, com compromisso por resultados, mantendo as especificidades da administração pública, com inserção de práticas da gestão privada. “É inimaginável fazer mais e melhor sem mudar as práticas e os processos da administração” (PAIVA, 2011, p. 01).

O que é perceptível é que apesar de inúmeras outras pesquisas científicas mostrarem que o funcionalismo público brasileiro está à beira do caos, no caso em questão, na delegacia de Polícia Civil de Soure/PA, temos um quadro diferenciado. Há servidores que estão felizes e motivados em desenvolverem a função policial, pois sempre quiseram desenvolver o serviço de polícia e sentem-se melhor ainda atualmente.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1 Resultados da Pesquisa

Diante das respostas obtidas dos servidores da Delegacia de Polícia Civil de Soure por meio dos questionários, ilustrar-se-á a compilação dos dados por meio de gráficos. No que diz respeito à realização diária com as atividades desempenhadas, o gráfico 1, mostra que 64,28% sentem-se satisfeitos e outros 35,71% não.

Observa-se que mais da metade do público-alvo sente-se realizado. Verifica-se que tais servidores se distinguem dos demais já estudados outrora, pois a grande maioria sente-se realizado em desempenhar o papel diário de servidor público da segurança.

Gráfico 1: Você sente-se realizado desempenhando seu serviço diário?

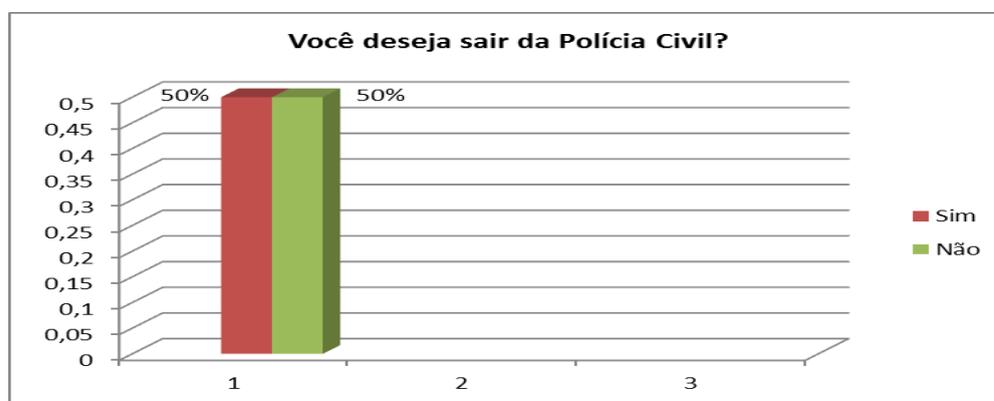
MOTIVAÇÃO PESSOAL: UMA ABORDAGEM SOBRE A POLÍCIA CIVIL EM SOURE (PA)



Fonte:Elaboração do autor, 2018.

No gráfico 2, fica explícita a igual divisão quanto ao questionamento de os servidores desejarem sair da polícia civil, mesmo que esta saída seja apenas do cargo atual para um cargo de maior status e/ou salário, o que deixa claro a existência de um impasse em relação a permanência ou saída do cargo/função, seja por ganho salarial ou por status social, uma vez que todos já têm estabilidade garantida.

Gráfico 2: Você deseja sair da Polícia Civil?



Fonte: Elaboração do autor, 2018.

Questionou-se ainda à respeito do lugar (cidade) em que os servidores desenvolvem suas atividades, com o intuito de saber se este é um fator que contribui ou se é determinante para a motivação dos mesmos. De acordo com o que demonstra o gráfico 3, fica elucidado que 71,43% definem-se motivados trabalhando na unidade policial de Soure, restando apenas 21,43% para a situação contrária. Isso explica que o local de trabalho ainda contribui sim para a motivação, pois é um fator determinante devido tratar-se de um interior onde o nível de criminalidade é baixo.

MOTIVAÇÃO PESSOAL: UMA ABORDAGEM SOBRE A POLÍCIA CIVIL EM SOURE (PA)

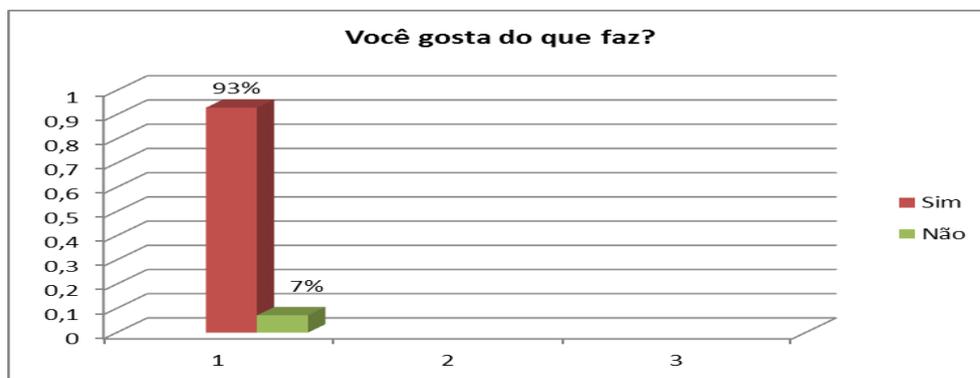
Gráfico 3: Você se sente motivado trabalhando nesta unidade policial?



Fonte: Elaboração do autor, 2018.

De acordo com as respostas obtidas para a questão a seguir, o gráfico 4 exhibe que os servidores realmente gostam do que fazem, tal afirmativa se dá diante 92,86% dos entrevistados terem respondido sim sobre gostarem do que fazem, o que significa que a única minoria representa o negativo, com 7,14%. Percebe-se que os servidores gostam muito e se sentem motivados realizando suas funções policiais, o que é um bom sinal, pois o ambiente de trabalho fica sempre leve e mais produtivo, por contar com pessoas que trabalham no que gostam.

Gráfico 4: Você gosta do que faz?



Fonte: Elaboração do autor, 2018.

O quinto e último gráfico mostra os dados coletados para a pergunta “Você escolheu fazer o concurso da Polícia Civil, por questão salarial ou vocação? Sendo esta a questão-chave da pesquisa, o resultado de 50% para vocação e 50% para salário torna pertinente a discussão acerca da motivação, pois acredita-se que os servidores que escolhem sua profissão pela vocação conseguem desempenhá-la com muito mais motivação pelo fato de quererem fazê-lo, independente das cobranças ou esforços. Já os que escolheram sua profissão por questão salarial podem desmotivar-se com maior

MOTIVAÇÃO PESSOAL: UMA ABORDAGEM SOBRE A POLÍCIA CIVIL EM SOURE (PA)

facilidade por estarem atuando em uma área de pouco interesse político, o que traz à tona o desinteresse pessoal pelas afinidades da profissão. Ainda que o salário tenha sido o alvo do concurso. A realidade é que a insatisfação com o mesmo existe e faz com que os servidores sem vocação sintam o desejo de migrarem para outro cargo, de maior salário.

Todavia, o que de fato se nota é que os que fizeram única e tão somente por vocação conseguem contagiar quem fez o concurso buscando o salário, e com o passar do tempo eles não conseguem mais dizer que fizeram apenas buscando o melhoramento financeiro.

Gráfico 4: Você escolheu fazer o concurso por vocação ou por salário?



Fonte:Elaboração do autor, 2018.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início deste trabalho, buscou-se destacar uma das principais características do ser humano dentro das organizações, que é o próprio homem como parte principal de qualquer organização é responsável pelo sucesso ou fracasso dela. Porém, nas instituições burocráticas, ou seja, públicas, motivar é sempre mais difícil devido à complexidade das leis e estatutos que regem as profissões ou categorias. No entanto, pequenos elogios para uns pode ser um elogio inimaginável para outros, pois cada pessoa reage de forma diferente a estímulos iguais.

O que poderia ser adotado pelos gestores institucionais seria algo para incentivar os servidores, visando mostrar a importância do trabalho de cada um. Contudo, hoje, apenas o Governo do Estado faz algo próximo desde que criou o programa “servidor nota 10” para todos os órgãos estaduais.

Atualmente a situação dos servidores públicos da delegacia de Polícia de Soure pode ser considerada de forma geral como razoável. Durante a pesquisa pôde-se observar a satisfação dos servidores para com suas tarefas. Ocorreram também críticas obtidas de forma indireta durante a

MOTIVAÇÃO PESSOAL: UMA ABORDAGEM SOBRE A POLÍCIA CIVIL EM SOURE (PA)

aplicação dos questionários em relação ao melhoramento do serviço público, tais como chefes mais qualificados, desburocratização, reuniões periódicas, melhoramento das informações, etc.

Diante das questões avaliadas neste estudo, o que se percebe é que o funcionalismo público da delegacia de Soure encontra-se motivado por conta da maioria desempenhar, ou melhor, trabalhar fazendo o que gosta, mesmo que alguns se sintam sobrecarregados devido o efetivo de servidores ser pequeno e todos terem que se desdobrarem para atender o público interno e externo que solicita os serviços da polícia civil, o que algumas vezes deixa o servidor desmotivado, bem como o fato de não receberem treinamento para realizarem tarefas que sempre são cobradas para “ontem”. Essas cobranças deixam o servidor desmotivado, todavia a equipe se esforça e realiza a solicitação dentro do prazo estipulado, logo não dando para conceituar tal desmotivação como sendo do ambiente de trabalho, mas sim da organização institucional.

Os resultados alcançados através deste estudo demonstram números animadores e preveem um cenário positivo, levando em consideração outras pesquisas em caráter nacional. Vale ressaltar que mesmo com a citação de pontos negativos, os servidores da delegacia de Soure estão motivados, pois trabalham naquilo que gostam e quando isso acontece o trabalho é prazeroso. Mas nunca é demais motivar, pois situações alheias ao local do trabalho podem prejudicar qualquer um, mesmo aqueles que trabalham por prazer, ou seja, nunca é demais acreditar que motivação pode render sempre “frutos” maiores e melhores.

REFERÊNCIAS

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos Humanos: o capital humano das organizações**. 8.ed. São Paulo: Atlas, 2004.

CORDEIRO et al. **Maria Inês Gonçalves Medeiros. Desafios da Gestão Pública Contemporânea: Uma Análise No Instituto Federal Sul-Rio-Grandense – Ifsul**. 2012. Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/97661?show=full>> Acesso em: 23 mar. 2014.

EVANGELISTA, W. L.; DA COSTA, F.R.; **Motivação de funcionários do serviço público federal de Bambuí - MG**. I Jornada Científica e VI FIPA do CEFET de Bambuí – 2008.

JORNAL DO SENADO. **Professor de Harvard fala sobre motivação no serviço público**. Ano XVIII – Nº 3.735, edição de 14 de setembro de 2012. Brasília: Gráfica do Senado.

MASLOW, A. **Hierarquia de necessidades de Maslow**. Ano 2012. Acesso em: 20 MAR. 2014. Disponível em: <https://www.portal-gestao.com/artigos/6680-hierarquia-de-necessidades-de-maslow.html>

MOTIVAÇÃO PESSOAL: UMA ABORDAGEM SOBRE A POLÍCIA CIVIL EM
SOURÉ (PA)

PAIVA, Paulo. **Inovação em gestão pública**. Publicado em: 19/05/2011. Disponível em: <<http://www.eagora.org.br/arquivo/inovacao-em-gestao-publica>>. Acesso em: 23 mar. 2015.

PRESTI, Thomas Lo. **Motivação é prosperidade**. Revista Fhox, São Paulo, ano 17, n 104, p. 106, jul. 2006.

VIEIRA *et al.* Carolina Belli. Revista ADM. **Gestão Estratégica**. Minas Gerais, v. 4, n. 1, 2011.

BISPO, Patrícia. **Todos precisam ter uma boa qualidade de vida**. Ano 2006. Acesso em: 19 de mar. 2014. Disponível em: http://www.rh.com.br/Portal/Qualidade_de_Vida/Entrevista/4587/todos-precisam-ter-uma-boa-qualidade-de-vida.html<http://www.ibccoaching.com.br/tudo-so-bre-coaching/coaching>. Acesso em: 25 de mar. 2014.

NOVAS TECNOLOGIAS NO PROCESSO DE ENSINO E APRENDIZAGEM NA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE CAPANEMA-PA

Ivan Nazareno Pereira da Silva¹

RESUMO:

Este estudo trata em analisar a importância do uso das novas tecnologias no processo de ensino aprendizagem na Educação de Jovens e Adultos-EJA no Município de Capanema-PA. Numa inicial abordagem, tratamos sobre as novas tecnologias e a EJA, bem como pontos importantes da trajetória da EJA no Brasil e a relação do professor com o uso das novas tecnologias. Em seguida relatamos um estudo de caso e uma análise da pesquisa no município de Capanema e por fim, sugerimos um planejamento estratégico para o uso das novas tecnologias na EJA, tendo como papel fundamental, o professor, podendo ser estendido aos demais responsáveis pela educação de Jovens e Adultos, principalmente os gestores peças importantíssimas para o resultado eficiente, eficaz e efetivo. O aporte teórico constituiu-se, basicamente, das proposições de Soek (2009), Mercado (2004), Chaves (1988) e Freire (1979). Os resultados desta pesquisa mostraram que as novas tecnologias, possuem um papel fundamental no processo de ensino e aprendizagem, bem como, o reconhecimento de novas ferramentas motivacionais para construção de novos conhecimentos para jovens, adultos e educadores, além de subsidiar dados para planejamento estratégico e políticas públicas em unidades escolares no município de Capanema, proporcionando um processo multiplicador para o desenvolvimento educacional em todo o Estado do Pará.

Palavras – chave: Novas tecnologias, Educação de Jovens e Adultos, Planejamento Estratégico.

ABSTRACT: This study aims at analyzing the importance of the use of new technologies in the process of teaching learning in the Education of Young and Adults-EJA in the Municipality of Capanema-PA. In an initial approach, we deal with the new technologies and the EJA, as well as important points of the EJA trajectory in Brazil and the relation of the teacher with the use of the new technologies. Next, we report a case study and an analysis of the research in the municipality of Capanema and, finally, we suggest a strategic plan for the use of the new technologies in the EJA, having as fundamental role, the teacher, being able to be extended to the others responsible for the education of Young people and adults, especially the managers important pieces for the efficient, effective and effective result. The theoretical contribution consisted basically of the propositions of Soek (2009), Mercado (2004), Chaves (1988) and Freire (1979). The results of this research showed that new technologies play a fundamental role in the teaching and learning process, as well as the recognition of new motivational tools for the construction of new knowledge for young people, adults and educators, as well as providing data for strategic planning and public policies in school units in the municipality of Capanema, providing a multiplier process for educational development throughout the State of Pará.

Keywords: New technologies, Youth and Adult Education, Strategic Planning.

¹ E-mail: ivanpedagogo@hotmail.com – Pedagogo e Servidor efetivo do Ministério Público do Estado do Pará

NOVAS TECNOLOGIAS NO PROCESSO DE ENSINO E APRENDIZAGEM NA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE CAPANEMA-PA

1. INTRODUÇÃO

Ao pensarmos no processo de aprendizagem dentro das práticas pedagógicas com alunos da EJA - Educação de Jovens e Adultos é raro perceber em sala de aula o uso das novas tecnologias. Os investimentos na aquisição de equipamentos e programas pelas Instituições de Ensino demonstram interesse em buscar atualizações, no entanto, o uso e a finalidade que essas tecnologias desempenham nos processos pedagógicos são ainda pouco conhecidas, em especial na EJA. Ao mesmo tempo em que os gestores prometem novas possibilidades para a educação, a utilização de tecnologias no ensino exige do professor em dominar as funções básicas dos computadores e novos recursos tecnológicos, visando o ensino dos conteúdos previstos e outros necessários.

O presente artigo teve como pretensão apresentar a pesquisa realizada durante um estudo de caso no município de Capanema, sobre o uso das novas tecnologias no processo de ensino aprendizagem na Educação de Jovens e Adultos.

Nesse contexto, a temática a ser desenvolvida nesta pesquisa, refletiu-se sobre vários estudiosos da área que serviram como base norteadora desta pesquisa.

O tema abordado, nutre grande importância, haja vista que se considera relevante enfatizar um tema que suscita discussões e traz a tona questões que envolvem o uso das novas tecnologias como suporte ao processo de ensino-aprendizagem. Embasados nestes princípios, procurou-se fazer jus a tais conceitos acreditando que há possibilidade de fazer mudanças e adequar à educação elementos fundamentais para inserção desses alunos em suas realidades culturais e sociais.

Nesta perspectiva este trabalho está estruturado inicialmente com uma abordagem sobre as novas tecnologias e a EJA, bem como, pontos importantes da trajetória da EJA no Brasil e a relação do professor com o uso das novas tecnologias. Dados importantes para o conhecimento sobre a temática e suas raízes, visando um conhecimento histórico e real. Em seguida relatamos um estudo de caso e uma análise da pesquisa no município de Capanema, do qual o levantamento das informações foi fundamental para o conhecimento da realidade no município, e por fim, apresentamos pontos estratégicos para o uso das novas tecnologias na EJA, tendo como papel fundamental, o professor, podendo ser estendido aos demais responsáveis pela educação de Jovens e Adultos, principalmente os gestores, peças importantíssimas para alcançar o objetivo, melhorar o ensino aprendizagem da Educação de Jovens e Adultos, utilizando as novas tecnologias de forma eficiente, eficaz e efetivo, além de subsidiar dados para planejamento estratégico e políticas públicas em unidades escolares no

NOVAS TECNOLOGIAS NO PROCESSO DE ENSINO E APRENDIZAGEM NA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE CAPANEMA-PA

município de Capanema, proporcionando um processo multiplicador para o desenvolvimento educacional em todo o Estado do Pará.

2. AS NOVAS TECNOLOGIAS E A EJA

As mudanças ocorridas nas últimas décadas, principalmente em relação às inovações tecnológicas, caracterizaram, em particular, os meios de comunicação como um meio de transmissão de informações para todo o mundo em velocidade surpreendente. Estes avanços da tecnologia favoreceram a criação de equipamentos e instrumentos extremamente sensíveis que auxiliarão pesquisas e novas descobertas.

De acordo com Arroio (*apud* SOEK, HARACEMIV e STOLTZ, 2009) falar de alfabetização de adultos da EJA, é falar de "trabalhadores, pobres, negros, oprimidos e excluídos", incluindo aqueles que não tiveram oportunidades de estudar no tempo previsto, e agora precisam adquirir novas habilidades, das quais podem ser encontradas no manuseio das novas tecnologias da qual precisa ser proporcionada pela própria escola uma vez que em muitos casos, esses alunos são trabalhadores rurais ou de ocupações urbanas não qualificadas que, desde a infância, exerceram funções para composição da subsistência familiar.

De acordo com Paiva (1987) ao analisarmos os registros históricos perceberemos que durante quase quatro séculos no Brasil, prevaleceu o domínio da cultura branca, cristã, masculina e alfabetizada sobre a cultura dos índios, negros, mulheres e não alfabetizados, gerando uma educação seletiva, discriminatória e excludente, que se mantém a similaridade até os dias atuais.

2.1. EJA, uma trajetória de superação

Ao conhecermos a evolução educacional de um país, sendo referente à Educação de Jovens e Adultos – EJA é possível compreender suas dificuldades, lutas, derrotas e vitórias, bem como, presenciar uma evolução “dramática” entre os que estavam no poder e aqueles que buscavam incansavelmente por uma educação de qualidade para jovens e adultos.

Essa trajetória pelo Brasil inicia-se com os primeiros jesuítas que visavam formar a população com base em princípios religiosos. O método era transmitido pela oralidade, já que a população ainda não tinha acesso à escola e ao sistema de escrita, pois nesse período em que a população adulta abrangia um caráter religioso, os governantes não valorizavam a educação por acharem improdutiva este fato.

NOVAS TECNOLOGIAS NO PROCESSO DE ENSINO E APRENDIZAGEM NA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE CAPANEMA-PA

No período imperial, é aprovada a primeira lei geral de educação do País, que tinha como objetivo "construir um sistema nacional de educação escolar composto por escolas elementares, secundárias e superiores" (NEVES, 2003, p. 15).

Após a ditadura de Vargas e várias campanhas e críticas pela deficiência administrativa, financeira e orientação pedagógica, bem como, a precariedade do material didático e métodos inadequados, surge para um novo paradigma pedagógico, um personagem que começa a revolucionar a educação de adultos, com seu método libertador, Paulo Freire.

"O pensamento pedagógico de Paulo Freire, assim como sua proposta para a alfabetização de adultos, inspirou os principais programas de alfabetização e de Educação Popular, realizados no país no início dos anos 60, que trabalhavam com uma perspectiva político-cultural, envolvendo a igreja, partidos políticos de esquerda, estudantes e outros setores." (SOEK; HARACEMIV e STOLTZ, 2009, p. 12)

Com os militares no poder, constatamos um período de grande perseguição aos professores e os livros didáticos, porém, em 1967, o próprio governo militar assume o controle das atividades e lança o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL).

Com a promulgação da Lei 5.692/1971 - LDB trouxe a reinserção escolar, principalmente para aqueles que não tiveram oportunidade de estudar no período certo, após esta, seguiu a orientação expressa na legislação de procurar suprir a escolarização regular daqueles que não tiveram oportunidade anteriormente na idade própria.

Durante o período de 1964 e 1985, foi revelado que o Estado procurava introduzir a utilização de tecnologias como meio de solução para os problemas da Educação, o qual Soares, trás a seguinte afirmativa:

"Esta ideia de tecnologia a serviço do econômico e do pedagógico perdurou por todo o período estudado. O Estado se propunha a oferecer uma educação de massas, a custos baixos, com perspectiva de democratizar oportunidades educacionais, "elevando" o nível cultural da população, nível este que vinha perdendo qualidade pelo crescimento do número de pessoas, segundo sua visão." (SOARES *apud* HADDAD 1991, p. 189)

Com o governo Collor de Melo, a Constituição de 1988, além de garantir o ensino gratuito, estipulou 10 (dez) anos para a erradicação do analfabetismo, conforme o que estabelece o art. 214, incisos I e II, e inicia a migração das políticas de educação de jovens e adultos da esfera federal para o Município, sem oferecer garantias de capacitações imediatas.

NOVAS TECNOLOGIAS NO PROCESSO DE ENSINO E APRENDIZAGEM NA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE CAPANEMA-PA

No governo de Fernando Henrique Cardoso, foi aprovada a nova LDB (9.394/96), Art. 37, § 1º e 2º após um conturbado período para sua aprovação, a qual contemplou a Educação de Jovens e Adultos - EJA como uma modalidade educativa que compunha o ensino básico.

No governo Lula foi criada a Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo, que tinha como meta acabar com o analfabetismo durante o seu mandato. Como primeira ação foi lançado o Programa Brasil Alfabetizado. Mesmo com grande incentivo à educação de jovens e adultos não foi possível alcançar sua meta desejada.

Com o governo Dilma, percebemos novas iniciativas nessa modalidade de ensino, mas essa nova fase da educação de jovens e adultos continua dependendo de vários fatores para se alcançar num patamar esperado, o qual tem como principal protagonista o professor e acredita-se que com o uso adequado de novas tecnologias, será possível tornar essa modalidade mais significativa. Com o novo lema do Governo Federal “Pátria Educadora”, esperamos novos investimentos na educação, incluindo a de jovens e adultos.

2.3. A relação do professor com o uso tecnológico

O uso das novas tecnologias vem exigindo do professor novas maneiras de fazer aquilo que já se vinha fazendo. Isso mexe com as pessoas, altera suas posições em relação ao trabalho e ao modo como entendem suas funções, representam desafios, mas também possibilidades de novas oportunidades.

Os alunos da EJA da atualidade são jovens e adultos que de alguma forma estão inseridos e excluídos nesta sociedade tecnológica, alguns fazem parte dessa geração computadorizada, no entanto, o processo de produção do conhecimento, ainda é desconhecido e não praticado em algumas instituições educacionais.

A apresentação deste trabalho tem como agente transformador ou conservador o professor, pois está centrado em seu fazer pedagógico o uso que o computador e outras tecnologias terão em suas práticas educacionais.

Para Moran (2009) se espera de um professor que

[...] “em primeiro lugar, que seja competente na sua especialidade, que conheça a matéria, que esteja atualizado. Em segundo lugar, que saiba comunicar-se com os seus alunos, motivá-los, explicar o conteúdo, manter o grupo atento, entrosado, cooperativo, produtivo. [...] professores inovadores, que equilibrem o gerenciamento empresarial, tecnológico e o humano, contribuindo para que haja um ambiente de maior inovação, intercâmbio e comunicação” (MORAN, 2009, p. 6).

NOVAS TECNOLOGIAS NO PROCESSO DE ENSINO E APRENDIZAGEM NA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE CAPANEMA-PA

Para Abranches (2000), o professor precisa do incentivo da equipe diretiva e precisa que isso esteja inserido no Projeto Político Pedagógico da escola em que trabalha para que o mesmo seja assumido no coletivo para uma verdadeira e sólida transformação.

Diante dessa realidade da EJA, propomos uma reflexão sobre o uso das tecnologias na educação, essa tecnologia não privilegia somente o uso de computadores em sala de aula, ou o uso de computadores em rede para conectar a sala de aula com o mundo externo a ela, através da Internet, mas inclui, também, o uso de outras tecnologias.

A palavra tecnologia comporta muito mais que um conjunto de processos. Ela incorpora princípios científicos e conhecimentos práticos e teóricos.

Para Chaves (1998) tecnologia é todo artefato ou técnica que o homem cria para estender, aprimorar ou aumentar sua habilidade, vindo a facilitar seu desempenho em suas ações no cotidiano, ou simplesmente lhe trazer maior resultado prazeroso em sua vida.

Nos documentos oficiais, as tecnologias como recursos para apoiar o processo de ensino e aprendizagem aparecem sempre de forma implícita, por meio de indicações de melhoria da infraestrutura física da escola ou como necessidade na formação dos professores, como exemplifica o extrato retirado do Plano Nacional de Educação: “deve-se assegurar a melhoria da infraestrutura física das escolas, generalizando inclusive as condições para a utilização das tecnologias educacionais em multimídia” (BRASIL, 2001, p. 50).

Toda essa discussão leva-nos a refletir sobre o papel do professor como mediador do processo ensino-aprendizagem visto que nos dias de hoje essas discussões tomam outras direções e faz-se necessário repensar, como nos afirma Orofino (2005), a tecnologia não é neutra, ela traz em si todo o contexto histórico, social, político e cultural de sua criação e utilização, portanto sua utilização no processo ensino-aprendizagem faz-se necessário conhecer.

A Internet está transformando a forma de viver, pensar, falar, relacionar, estudar e tantas outras mudanças estão ocorrendo em nossa sociedade.

Para Santana (2009), as redes sociais são espaços de interação humana. Os sites de redes sociais não são culpados nem por atos de violências, nem agressão, nem colas, nem nada. Os sujeitos que agem dessa maneira na rede, agem em outros espaços. Acredita-se que as redes sociais podem ajudar a fazer da sala de aula um ambiente mais interativo e dialógico, pois o modelo unidirecional da comunicação, no qual o professor fala e o aluno ouve, será substituído pelo modelo das redes em que todos os sujeitos têm vez e voz e para que isso aconteça é necessário algo essencial, o planejamento.

NOVAS TECNOLOGIAS NO PROCESSO DE ENSINO E APRENDIZAGEM NA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE CAPANEMA-PA

“O planejamento educacional é uma das formas de intervenção estatal que abrange todo o sistema, estabelecendo diretrizes tanto em nível macro, quanto no cotidiano do processo de ensino-aprendizagem. As metas e ações planejadas para a educação abrangem, assim, as várias facetas da população escolarizada, tendo uma influência marcante na vida de todos aqueles que participam do sistema educacional, desde os técnicos, professores e alunos, até a população expectadora de seus resultados.” (PORTO *apud* OLIVEIRA, 1997, p.60)

Vale ressaltar que quando se fala em redes sociais, não nos referimos somente aos aplicativos de conexão, mas uma da qual podemos denominá-la de rede social “Off-line Locus”.

No ambiente on-line as ferramentas tecnológicas intensificam a partilha de aprendizagem, uma participação dentro e fora da escola, mas num mundo virtual. Já o ambiente “Off-line Locus”, seria a capacidade de comunicação com a turma presencial, dinamizando, debatendo, discutindo, olhos nos olhos, face a face, superando seus limites, dificuldades, e despertando para uma nova realidade educacional, a linguagem e a participação expressa sem receio de encarar suas realidades, mas descobrindo um novo jeito de interagir com aquele que está tão próximo, porém, muitas vezes tão distante.

Neste contexto, utilizamos outras tecnologias como a fala, a escrita, a impressão, a imagem trocando diálogos em debates num ambiente interdisciplinar presencial, o que deixa claro que para nos socializarmos e trocarmos experiências, não é necessariamente estarmos “on-line”.

Os recursos tecnológicos são ferramentas que quando bem utilizadas são capazes de proporcionar uma verdadeira revolução cognitiva, mas tudo isso deve ser proporcionado ao melhor conviver entre as pessoas.

Segundo Freire (1979) nos afirma que:

“Tal enfoque significa necessariamente uma superação do falso dilema “humanismo-tecnologia”. Numa era cada vez mais tecnológica como a nossa, será menos instrumental uma educação que despreze a preparação técnica do homem, como a que, dominada pela ansiedade de especialização, esqueça de sua humanização” (FREIRE, 1979, p. 35).

Tal humanização precisa ser prioridade em qualquer ação humana, a máquina precisa ser conhecida e explorada, sem causar a discórdia, intriga e inimizades entre os agentes da educação, caso contrário mudaríamos todo o conteúdo deste trabalho, pois a educação “na educação” precisa acontecer de forma organizada e planejada pedagogicamente a breve, médio e longo prazo.

3. ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE CAPANEMA

NOVAS TECNOLOGIAS NO PROCESSO DE ENSINO E APRENDIZAGEM NA
EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE
CAPANEMA-PA

Segundo Capanema (2015) Capanema está distante 160 km de Belém pela rodovia (BR 316). É o município mais desenvolvido da região bragantina no nordeste paraense, sua população estimada em 2013 era de 65.498 habitantes. A pesquisa sobre o uso de recursos tecnológicos na Educação de Jovens e Adultos foi realizada na Secretaria Municipal de Educação a qual fica localizada na Av. Barão de Capanema, Bairro Centro, Capanema-PA. Conforme pesquisa com o professor responsável pela EJA no município, obtemos os seguintes resultados conforme Tabelas 1 e 2 abaixo:

TABELA 1 - Quantitativa

ESPECIFICAÇÃO	QUANTIDADE
Escolas	05
Turmas	13
Professores	18
Alunos	352
Laboratório de informática	03
Datashow	05
TV	05
DVD	05

TABELA 2 - Qualitativa

Formação continuada sobre tecnologia	Não dispõe de cursos, apesar de nem todos concordarem com esses avanços tecnológicos.
Maior problema	A evasão escolar
Pontos fortes e motivadores	Trabalhamos com material didático da editora positivo e tentam uma metodologia que interaja com a realidade do aluno.

NOVAS TECNOLOGIAS NO PROCESSO DE ENSINO E APRENDIZAGEM NA
EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE
CAPANEMA-PA

Sobre planejamento estratégico	Usar uma metodologia inovadora e que atenda as particularidades dos discentes, porém, pouco participativa.
O que poderia ser incluído no planejamento	Recursos práticos que fossem possíveis conciliar a teoria com as práticas docentes em sala de aula.
Investimentos financeiros	Somente recursos da Educação Básica através do FUNDEB.
Interesses de professores em busca novos conhecimentos tecnológicos	Existe interesse da maioria dos professores, porém, no momento o município somente disponibiliza os laboratórios de informática, mas não oferece nenhum curso de formação docente na área.
Em visita <i>in locu</i>	Podemos perceber a realidade da falta de estrutura necessária e a precariedade do acesso às novas tecnologias, principalmente ao acesso a Internet na zona rural.

Fonte: Secretaria Municipal de Educação.

3.1 Análise e discussão dos resultados

Após a coleta dos dados, observamos a importância, as dificuldades e o incentivo ao uso de novas tecnologias.

O fato de existirem apenas 3 escolas com laboratório de informática chama atenção para a realidade da zona rural, onde o acesso a Internet é deficiente, os equipamentos tecnológicos são básicos, no entanto muitas atividades podem ser desenvolvidas dependendo da criatividade do professor, pois segundo Chaves (1998) a tecnologia é todo artefato criado pelo homem que podem ajudar na interatividade de uma aula mais participativa.

Mercado (2004) reforça que de nada basta ter equipamentos existentes e disponíveis na escola, é preciso saber o que fazer com eles. Tudo precisa ser discutido e avaliado pelos responsáveis para uma utilização participativa visando à efetivação de um plano em conjunto, em benefício da educação de jovens e adultos.

NOVAS TECNOLOGIAS NO PROCESSO DE ENSINO E APRENDIZAGEM NA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE CAPANEMA-PA

Brentano (2006) acrescenta que a formação continuada e a qualificação tecnológica dada aos professores dará condições para que este se aproprie desses recursos como um agente transformador, visando a colaborar com a construção de conhecimento de seus alunos.

A sala de informática precisa funcionar como uma extensão da sala em tempo disponível para criar a cultura de integração da tecnologia com o currículo, e principalmente com o plano de aula do professor.

Para os professores desmotivados, Almeida (2010) acrescenta que isso é uma realidade, pois os professores reconhecem que a tecnologia é importante e eles querem utilizá-la, mas não é apenas porque tem pouco tempo ou tem pouco domínio que não a emprega, e sim porque é preciso deter tanto o domínio instrumental como o conteúdo que deve ser trabalhado, as próprias concepções de currículo e as estratégias de aprendizagem. Tudo isso precisa ser integrado numa formação que alguns especialistas já chamam de "nova pedagogia".

Nem todas as tecnologias que surgiram e continuam surgindo terão potencial diante da realidade da EJA. Daí a importância dos programas de formação continuada não somente para os professores lotados na sala de informática, mas para todos os que estão envolvidos por uma educação de qualidade. A Lei de Diretrizes e Bases nº 9.394/96, salienta que o aluno possa compreender variados sistemas, inclusive o tecnológico, programas como o PROINFO, também se apresenta com incentivador de novos conhecimentos, no entanto o professor precisa ser decisivo em adotar práticas que leve ao aluno da EJA ter uma educação de melhor qualidade.

Vemos, portanto, que mesmo com as dificuldades existem grande motivações, devido os livros didáticos utilizados. Percebemos ainda, que existe planejamento, organização, entre os professores ao ponto de destacar “usamos uma metodologia inovadora”, particularizando a realidade de cada localidade.

Ensinar exige criatividade diz Paulo Freire (1996), portanto, cabe ao professor ir em busca dessas novas tecnologias, em benefício dos alunos da Educação Jovens e Adultos.

Conforme pesquisa, constatamos que os recursos financeiros do FUNDEB é o único utilizado para os grandes desafios, enfrentados, o que demonstra a necessidade de maiores investimentos, seja a aquisição de novos equipamentos e estruturas, como para a valorização do corpo docente. Conclui-se o interesse de buscar novos conhecimentos não depende dos professores, tanto que muitos se encontram desmotivados e até mesmo sem esperança de poder colaborar de forma mais significativa para a educação de jovens e adultos no município de Capanema.

NOVAS TECNOLOGIAS NO PROCESSO DE ENSINO E APRENDIZAGEM NA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE CAPANEMA-PA

A pesquisa demonstrou ainda que nem todos os professores concordam que a tecnologia pode contribuir no ensino aprendizagem do aluno da EJA. No entanto, não se pode negar o impacto provocado pelas novas tecnologias de informação e comunicação na configuração da sociedade atual. Assim sendo, faz-se necessário a inserção dessa tecnologia no dia a dia na educação, mas é preciso novas estratégias para bem usá-la.

4. PLANEJAMENTO E ESTRATÉGIAS PARA O USO DAS NOVAS TECNOLOGIAS NA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

Os conceitos de planejamento e estratégia estão muito interligados, pois é através deles que as organizações determinam as estratégias a serem seguidas. Para Porter (1986), estratégia é o desenvolvimento de uma fórmula para apurar o modo como a empresa irá competir, assim como metas e políticas para atingir seus objetivos. Toda organização possui uma estratégia, seja de forma implícita ou explícita. Neste cenário educacional, o planejamento estratégico surge como ferramenta de apoio à alta administração por ser um norteador de ações gerenciais com metas e estratégias previamente determinadas. Para Maximiano (2006), o processo de planejamento estratégico, compreende desde a tomada de decisão que pretende seguir até os produtos e serviços que pretende oferecer, e mercados e clientes que pretende atingir. Assim sendo, faz-se necessário sugerir subsídios para um melhor planejamento estratégico para a educação de jovens e adultos.

Penteado e Borba (2000) diz que o acesso à informática deve ser visto como um direito e, portanto, nas escolas públicas e particulares o estudante deve poder usufruir de uma educação que no momento atual inclua, no mínimo, uma "alfabetização tecnológica". Tal alfabetização deve ser vista não como um curso de informática, mas, sim, como um aprender a ler esse novo conhecimento. Assim, o computador deve estar inserido em atividades essenciais, tais como aprender a ler, escrever, compreender textos, entender gráficos, contar, desenvolver noções espaciais etc. E, nesse sentido, as novas tecnologias na escola, passam a ser parte da resposta a questões ligadas à cidadania.

Precisamos rever nossas estratégias curriculares, para Gallo (1994), a organização curricular das disciplinas coloca-as como realidades estanques, sem interconexão alguma, dificultando para os alunos a compreensão do conhecimento como um todo integrado, a construção de uma cosmovisão abrangente que lhes permita uma percepção da realidade. Como exemplo, podemos citar: os livros didáticos são impressos com letras de imprensa e ao aluno é ensinado a escrever manuscrito.

De acordo com Lévy (1993), as novas maneiras de pensar e de conviver estão sendo elaboradas no mundo das comunicações e da informática. As relações entre os homens, o

NOVAS TECNOLOGIAS NO PROCESSO DE ENSINO E APRENDIZAGEM NA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE CAPANEMA-PA

trabalho e a própria inteligência dependem, na verdade, da metamorfose incessante de dispositivos informacionais de todos os tipos. Oratória, escrita, digitação, leitura, visão, audição, criação e aprendizagem são capturados por uma informática cada vez mais avançada.

Ferreiro (2006) afirma que as tecnologias trouxeram mudanças importantes para educação, pois se aceitarmos que o conceito de alfabetização não é inalterável, mas uma construção histórica que muda conforme se alteram as exigências sociais e as tecnologias de produção de texto.

É válido ressaltar que é preciso desenvolver uma postura ética sobre o uso tecnológico em sala de aula, da mesma forma em que nos preocupamos com outros campos.

O desejo de aprender e ensinar são essenciais para a educação, pois é a força motriz que nos leva a nunca estar satisfeitos com o nível das habilidades, das competências e do conhecimento que temos e nos impulsiona a buscar cada vez mais, tanto no plano quantitativo quanto no qualitativo, conforme previsto na Lei nº 9.394/96 - LDB em seu Art. 37, §3º c/c Art. 39.

Sobre o uso do computador em sala de aula Lopes (*apud* GOUVÊA 1999) diz que:

[...] “O professor será mais importante do que nunca, pois ele precisa se apropriar dessa tecnologia e introduzi-la na sala de aula, no seu dia-a-dia, da mesma forma que um professor, que um dia, introduziu o primeiro livro numa escola e teve de começar a lidar de modo diferente com o conhecimento – sem deixar as outras tecnologias de comunicação de lado. Continuaremos a ensinar e a aprender pela palavra, pelo gesto, pela emoção, pela afetividade, pelos textos lidos e escritos, pela televisão, mas agora também pelo computador, pela informação em tempo real, pela tela em camadas, em janelas que vão se aprofundando às nossas vistas” [...] (LOPES *apud* GOUVÊA, 1999, p. 3).

Para Tapscott (2011) "Não vivemos na era da informação. Estamos na era da colaboração. Estamos na era da inteligência conectada", esta afirmação do especialista Canadense nos leva a refletir sobre o quanto a Internet viabiliza a colaboração em massa. Tal colaboração precisa ser compreendida e bem utilizada para que não fiquemos perdidos a meio de tanta informação.

Tapscott (2011), diz que estamos vivendo uma nova revolução.

“O que está acontecendo no mundo de hoje é semelhante ao que se passou com a sociedade agrária depois da prensa móvel de Gutemberg. [...] Agora mais uma vez o gênio da tecnologia saiu da garrafa. Com a prensa móvel ganhamos acesso à palavra escrita. Com a Internet, cada um de nós pode ser seu próprio editor [...] A Internet nos dá acesso ao conhecimento contido no cérebro de outras pessoas

NOVAS TECNOLOGIAS NO PROCESSO DE ENSINO E APRENDIZAGEM NA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE CAPANEMA-PA

em qualquer parte do mundo. Isso é uma revolução.” (TAPSCOTT, 2011, p. 13).

É necessário compreender que existem diversas formas de utilizar o computador no ensino, como também a que melhor se adequa a tal utilização.

Chaves (*apud* OLIVEIRA, 1997 p. 137) diz que é ingênuo imaginar que o computador possa ajudar igualmente em todos os aspectos. Também é ingênuo imaginar, porém, que apenas uma ou duas formas de utilização do computador serão pedagogicamente benéficas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Espera-se que este trabalho seja aproveitado da melhor maneira possível, onde os professores e todos os envolvidos pela educação de Jovens e Adultos, possam refletir sobre suas condutas, visando um despertar para um novo caminho a ser trilhado.

Espera-se, ainda, que os envolvidos possam usufruir desse trabalho e continuar pesquisando em busca de novas maneiras de participar da construção de conhecimentos dos alunos da EJA.

No processo de desenvolvimento deste estudo, procurou-se conhecer como os professores utilizam os recursos tecnológicos, quais suas dificuldades e como eles estão contribuindo para uma melhor construção de conhecimento de jovens e adultos.

Ao desenvolver tais atividades em classe utilizando variados recursos tecnológicos, desde a fala, escrita, imagens, impressos, o computador, celular, multimídias, Internet etc. Tudo isso poderá fazer com que jovens e adultos possam adquirir novos conhecimentos e os professores, usufruam de novas ferramentas de trabalhos, "tradicionais" e inovadoras onde a educação aconteça valorizando e respeitando jovens e adultos que buscam por uma oportunidade na sociedade através da escola.

É inegável a importância dos recursos tecnológicos na educação de jovens e adultos, nessa perspectiva, espera-se que a pesquisa aqui apresentada contribua para reflexões, desperte o interesse de profissionais de educação e daqueles que desejam atuar em ambiente escolar. Além de servir para subsidiar futuros trabalhos científicos, políticas públicas na área da educação, e, por fim, poder contar com a disposição, e entusiasmo dos professores em efetuarem suas reflexões visando à mudança, para que esse espírito de transformação contagie e motive outros educandos das classes da EJA, para que os mesmos também lutem para ser partícipes de uma prática educativa coerente com a realidade cultural por eles vivenciada no município de Capanema e em todo o território nacional.

NOVAS TECNOLOGIAS NO PROCESSO DE ENSINO E APRENDIZAGEM NA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE CAPANEMA-PA

Para que a educação de jovens e adultos obtenham melhores resultados, não basta apenas adquirir equipamentos, mas tornar os professores capazes de utilizar de forma continuada os novos recursos.

A visão inovadora de um governo consiste em conhecer as causas dos problemas, uma vez consciente dos fatos, deve se buscar um planejamento equilibrado entre a razão e a emoção, de forma holística, estimulando assim, um novo modelo de gestão por excelência, seja na parte patrimonial, burocrática e gerencial, para tanto, é necessário cumprir as metas pré-estabelecidas e discutidas em conjunto com os envolvidos, para alcançar um resultado participativo e sustentável, usando todas as ferramentas necessárias de forma proativa sem deixar de considerar e valorizar a cultura e o próprio ser.

Os valores gastos na educação não podem ser visto somente como despesa orçamentária, mas investimento de futuro para o crescimento de um povo, que independente de sua fase de ensino, poderá contribuir de forma multiplicadora para todos os envolvidos com a educação e continuar tendo orgulho de ser filho de um colosso, tão belo e tão forte, nosso Estado do Pará.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. P. **Informática e Educação – o Paradigma Pedagógico da Informática Educativa**: Algumas implicações para o trabalho docente. 2000.

ALMEIDA, M. E. B. **Tecnologia na Sala de Aula**. São Paulo: Revista Nova Escola. Edição 233, Junho/Julho, p.12, 2010.

BRASIL. MEC. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9.394/96**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em 02 fev. 2008.

_____. **PNE - Plano Nacional de Educação**. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/cibec/2001/titulos_avulsos/miolo_PNE.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2009.

_____. **Lei de Diretrizes e Base da Educação nº 5692/71**, capítulo IV. Ensino Supletivo. Legislação do Ensino Supletivo, MEC, DFU, Departamento de Documentação e Divulgação, Brasília, 1974.

_____. MEC. **Conferência Nacional da Educação Básica**. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.din.uem.br/museu/hist_nobrasil.htm>. Acesso em: 26 fev. 2009.

NOVAS TECNOLOGIAS NO PROCESSO DE ENSINO E APRENDIZAGEM NA
EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE
CAPANEMA-PA

_____. **Constituição de 1988.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>
. Acesso em 02 fev. 2008.

_____. **Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo)**, em 1997.
Disponível
em:<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=244&Itemid=462>. Acesso em: 02 fev. 2008.

BRENTANO, A. V. **A Escola, O Professor e as Tecnologias.** 2006. Disponível
em: <<http://tecnoestrela.blogspot.com/2006/07/publicaes.html>>. Acesso em: 18
jun.2011.

CAPENEMA – Página Oficial. Disponível em:
<<http://www.capanema.pa.gov.br/o-municipio/sobre-o-municipio/>> Acesso em
20 fev. 2015

CHAVES, Eduardo O. C. **“Uso de computadores em escolas: Fundamentos”**.
In: CHAVES, Eduardo O.C e SETZER, Valdemar W. O uso de computadores em
escolas: Fundamentos e críticas. São Paulo, Scipione, 1988.

FERREIRO, E. **Mudanças Tecnológicas:** depoimento. São Paulo: Revista Nova
Escola. Edição 197, Novembro, P. 11, 2006.

FREIRE, P. **Educação como prática da liberdade.** 17. ed. Rio de Janeiro, Paz e
Terra. 1979.

_____. **Pedagogia da autonomia:** saberes necessários à prática educativa. São
Paulo, Paz e Terra, 1996.

GALLO, S. **Educação e Interdisciplinaridade;** Impulso, vol. 7, nº 16. Piracicaba:
Ed. UNIMEP, 1994.

GOUVÊA, S. F. **Os caminhos do professor na Era da Tecnologia.** Acesso
Revista da Educação e Informática, Ano 9 – número 13 – abril de 1999.

HADDAD, S. **Estado e Educação de Adultos** (1964 - 1985). São Paulo:
Faculdade de Educação da USP, 1991. 360 p.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à Administração.** 6. ed. São
Paulo: Atlas, 2006.

MERCADO, L. P. L. **Informática Educativa:**Tecnologia da informação e
Comunicação na Aprendizagem, Q. Gráfica. 2004.

LÉVY, Pierre. **As tecnologias da inteligência.** O futuro do pensamento na era da
informática. Rio de Janeiro: Editora 34, 1993.

NOVAS TECNOLOGIAS NO PROCESSO DE ENSINO E APRENDIZAGEM NA
EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE
CAPANEMA-PA

MORAN, J. M.; MASETTO, M.; BEHRENS, M. **Novas Tecnologias e Mediação Pedagógica**. 16ª ed. Campinas: Papirus, 2009.

NEVES, F. M. **O método Lancasteriano e o projeto de formação disciplinar do povo** (São Paulo, 1808-1889). 2003. 293 f. Tese (Doutorado em História) Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Assis, 2003.

OLIVEIRA, R. **Informática educativa: Dos planos e discursões à sala de aula** – Campinas, SP, Papirus, 1997.

OROFINO, M. I. **Mídias e mediação escolar: pedagogia dos meios, participação e visibilidade**. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2005.

PAIVA, V. P. **Educação popular e educação de adultos**. São Paulo: Loyola, 1987.

PENTEADO, M.; BORBA, M. C. - **A Informática em ação** - Formação de professores, pesquisa e extensão - Editora Olho d'Água, 2000.

PORTER, M.E. **Estratégia Competitiva: Técnicas para A Análise da Indústria e da Concorrência**. 7 ed. Rio de Janeiro: Campus. 1986.

SANTANA.C. L. S. **Redes Sociais na Internet: Potencializando Interações Sociais**. Disponível em:
<<http://www.hipertextus.net/volume1/ensaio-05-camila.pdf>> Acesso em: 03 mar. 2009.

SOEK, A. M.; HARACEMIV, S. M. C.; STOLTZ, T. **Mediação Pedagógica na Alfabetização de Jovens e Adulto**. Curitiba: Positivo. 2009.

TAPSCOTT D. **A inteligência está na rede**. Entrevista a revista. Edição 2.212, veja, p.13-15 abril 2011.

FONTES DE INFORMAÇÕES: UM LEVANTAMENTO DE DADOS NA ASSESSORIA PEDAGÓGICA JUNTO AOS OUTROS SETORES EXISTENTES DO CAMPUS DA UEPA NO MUNICÍPIO DE SALVATERRA

Renato da Silva Lobato¹

RESUMO:

As fontes de informações foram estudadas com a expectativa de observar o entendimento das mesmas, assim como ferramenta de melhoria na comunicação e eficiência dos serviços. Objetivou analisar o uso das fontes de informações na assessoria pedagógica junto aos outros setores existentes no Campus da UEPA, município de Salvaterra. Como metodologia, foi desenvolvida uma pesquisa bibliográfica, documental e, com abordagem qualitativa num levantamento de dados. Como instrumento de coleta de dados foi utilizada uma entrevista estruturada e empregada a análise de conteúdo como técnica de análise de dado. Os resultados demonstraram que todos os participantes da pesquisa têm conhecimento básico do que são fontes de informações, a fonte de informação mais utilizada é o contato pessoal, as fontes de informações utilizadas não são eficientes e a estrutura e clareza na informação são as principais barreiras existentes no processo.

Palavras – chave: Gestão. Fontes de informações; Eficiência; Processos; Sistemas.

ABSTRACT:

The information sources were studied with the expectation of observing the understanding of its, as well as improvement tool in communication and efficiency of services. The current work aimed to analyze the use of information sources in the educational assistance with other existing sectors from UEPA campus, Salvaterra city. The methodology used were the bibliographical and documentary research, besides that it was developed a qualitative approach and data collection. As data collection instrument was used a structured interview and used content analysis as data analysis technique. The results showed that the survey participants have basic knowledge about the information sources, the source of most information used is personal contact, information sources used are not efficient and the structure and clarity of information are the main problems in process.

Keywords: Management. Information Sources; efficiency; Processes; Systems.

¹ Graduado em Administração, Coordenador administrativo da Universidade do Estado do Pará, Campus de Salvaterra. rs-lobato@hotmail.com.

1. INTRODUÇÃO

Hoje em dia há uma grande relevância no quesito informação na sociedade global, constituindo-se um dos recursos mais importante na gestão de qualquer instituição e conseqüentemente faz parte do planejamento estratégico como instrumento de gestão, fator estruturante e tomada de decisão. Segundo Carvalho

“A coordenação de recursos – humanos, financeiros, equipamentos, infra-estruturas – carece da existência de registros actualizados das existências e das utilizações dos recursos. Grandes progressos foram feitos nos últimos anos neste aspecto [...] apoio à decisão adequados à gestão de cada um dos diferentes tipos de recursos têm também contribuído para uma maior capacidade de gestão e uma maior eficiência na organização.” (CARVAHO, 2010, p. 13-14)

A pesquisa teve como objetivo explicar sobre a gestão da informação e o uso das fontes de informações na assessoria pedagógica do Campus de Salvaterra, visto que o referido setor recebe informações importantes que impactam diretamente no funcionamento do Campus, logo, Por meio do estudo do uso das fontes de informação, foi realizada a identificação das mais utilizadas; foram analisadas a qualidade da mensagem que chega aos servidores do Campus que saem da assessoria pedagógica; e por final propor ferramentas que possam agilizar o uso das fontes de informações na gestão da informação.

O procedimento metodológico utilizado para este estudo foi a pesquisa bibliográfica, pautada em conceitos de estudiosos sobre a temática em fontes como: artigos, livros, *sites* e a exploratória no qual se configura como a fase preliminar, antes do planejamento formal do trabalho. Segundo Marconi e Lakatos (2003, p.188), “as pesquisas exploratórias são compreendidas como investigações de pesquisa empírica cujo objetivo é a formulação de questões ou de um problema”.

Quanto à natureza do trabalho será do tipo qualitativo e quantitativo. Os procedimentos para a coleta de dados será a aplicação de questionários com perguntas mistas aos funcionários ligados à coordenação pedagógica da Universidade do Estado do Pará, Campus de Salvaterra.

O resultado dar-se com a produção do diagnóstico do gerenciamento da gestão da informação com a sugestão de projetos de conscientização e qualificação do servidor para o melhor funcionamento dos serviços do Campus através do conhecimento das fontes de informações.

2. A GESTÃO DA INFORMAÇÃO

Para atender com eficiência e eficácia as solicitações da sociedade atual e acompanhar o seu dinamismo, a gestão da informação tem em seu objetivo potencializar recursos e produzir ferramentas que possam identificar diagnósticos das necessidades informacionais, coletar dados, gerenciamentos de informação, mapear fluxo formais, para principalmente atender todas as necessidades dos diversos níveis administrativos. Para Guimarães e Évora (2004, p.72) “a gerência praticada nas organizações se volta para a valorização da descentralização administrativa, da comunicação informal, da flexibilidade nos processos de produção, assim como para o estímulo à iniciativa e criatividade dos indivíduos e grupos.” É preciso entender para que essa informação processe de forma mais rápida e organizada, exista sistemas e processos organizados Valentim (2008, p.6) afirma que “gestão da informação enfoca os fluxos formais do ambiente organizacional, ou seja, o que está sistematizado, formalizado, explicitado em qualquer tipo de suporte (eletrônico, digital, papel etc.)”. Com essas funções bem definidas a informação eleva o seu valor na instituição como recurso estratégico, elemento de competição e tomada de decisão “gestor necessita não só de informações relevantes, como também de conhecimento organizacional” (DUARTE; SILVA; COSTA, 2007, p.98). Os gerentes atuais precisam de informações como base para tomar decisões e minimizar riscos de resultados negativos ou incertos, logo, é preciso que haja um gerenciamento bem formulado nos processos e sistemas, essa gerência precisa ser bem trabalhada no sentido de minimizar perdas dessa informação. De acordo com Guimarães e Évora (2004, p.74), “é possível afirmar que a informação é um recurso primordial para a tomada de decisão”. O gestor além de ter acessos as informações, precisa selecionar e filtrar as mesmas, com a intenção de não perder tempo nas decisões.

“No processo decisório, o volume de informações e dados colocados à disposição do decisor deve ser na medida certa [...]. Os esforços principais de uma organização devem priorizar a busca e a manutenção das informações crítica, mínima e potencial, respectivamente. Em relação à informação sem interesse, o esforço é, obviamente, no sentido de se evitar desperdício de recursos na sua obtenção” (MORESI, 2000, p.18)

No mesmo sentido Santos (2000, p.207) destaca que “A operação para buscar informações úteis e críticas exige procedimentos cada vez mais otimizados, através de desenvolvimentos de processos, metodologias e ferramentas, aliados ao conhecimento das fontes adequadas ao propósito da busca”

A criação de sistemas e processos facilitam o entendimento da gestão da informação. Davenport (2000 apud RODRIGUES; BLATTMANN, 2014) também relata que o fenômeno da gestão da informação ocorre de forma processual, estabelecendo o Modelo Ecológico para o gerenciamento da informação. Tudo e qualquer tipo de planejamento precisa estar alinhado em todos os sentidos, com a informação não é diferente, por ser um recurso indispensável e valioso na gestão atual, ela também precisa estar alinhada a missão e os objetivos do serviço que é o principal objetivo da gestão da informação. “a comunicação exerce papel fundamental para a articulação entre as unidades de produção, sendo o fluxo de comunicação lateral privilegiado em relação aos demais sentidos, uma vez que possibilita maior aproximação e articulação entre os serviços”.(GUIMARÃES; ÉVORA, 2004, p.74). Nesse momento é possível perceber a importância da padronização dos serviços e dos fluxos da informação como ferramenta de planejamento e decisão.

Em resumo é criar sistemas, processos, o esclarecimento dos objetivos, estratégias da organização e o trabalhar da melhor forma a informação através de seu conteúdo para que possa diagnosticar problemas do gerenciamento da informação. “É preciso definir quem é o cliente, qual a finalidade de utilização da informação, a que nível organizacional atenderá à necessidade, qual a utilidade para outros clientes e os resultados esperados” (MORESI, 2000, p.18), a interação que ocorre do processo de dados, transformando-se em informação para a realidade das ações, provocando um resultado positivo vem a ser o grande desafio para a gestão da informação. Barbosa (2005, p.101) destaca que “Dentre as implicações gerenciais [...] destaca-se a importância de se aperfeiçoar a competência informacional dos profissionais quanto ao uso de fontes de informação a respeito do ambiente organizacional”. É preciso que haja um trabalho de esclarecimento do propósito da gestão da informação assim como a qualificação do profissional que vai trabalhar com a informação.

Montalli (1991, p.46) ressalta quanto as classificações que podem existir: “Este universo de fontes de informação pode ser classificado, de acordo com seu conteúdo, em fontes de informação para negócios, fontes de informação técnicas e fontes científicas de informação”, ou seja, esclarecer sobre o assunto a todos que estão envolvidos no processo.

Santos (2000), resume todo o processo da gestão da informação quando define que:

“Para otimizar a gestão da informação faz-se necessário que as empresas, além das ações de construção de bancos de dados, de sistemas de codificação, de indexação de arquivos, linguagem de acesso, reúnam aptidões para:

- selecionar, avaliar, formalizar e validar a informação,
- estabelecer regras e práticas comuns,
- estabelecer referências, implantar ferramentas que democratizem a informação,
- assegurar-se que as referências estão sendo compartilhadas por quem de direito,
- criar ferramentas de orientação, de *links* entre os diferentes documentos,
- definir regras de circulação e de prioridades de acesso à informação” (SANTOS, 2000, P. 206)

3. IMPLEMENTAÇÃO DAS FONTES DE INFORMAÇÕES

Além de entender o ambiente e mesmo ao trabalhar com a informação, é preciso entender que as pessoas são essenciais na implementação de novas ferramentas, logo, os coordenadores ou líderes à frente das atividades organizacionais precisam ter a atenção necessária junto aos seus colaboradores, em relação ao envolvimento dos mesmos ou a procura de novas pessoas que possam ajudar no momento da implementação das fontes de informações.

“Enquadram-se normalmente na função de gestão de recursos humanos atividades organizacionais relacionadas com: procura de pessoas com competências adequadas às necessidades da organização; contratação dessas pessoas; integração das pessoas na organização; disponibilização de oportunidades de formação e treino por forma a que as pessoas desenvolvam as suas competências ou adquiram novas competências; avaliação do desempenho das pessoas.” (CARVALHO, 2010, p. 9)

Várias são as ferramentas que podem ser usadas como fontes de informações, para que haja efetividade em sua implementação é preciso que ocorra uma análise do ambiente em questão; consequentemente haverá uma melhor avaliação, seleção, validação e formalização da informação “Na realidade, a rentabilização do conhecimento e da experiência da empresa consiste em saber reconstruir o senso da informação e o reposicionamento no seu ambiente” (SANTOS, 2000, p. 206)

Entender as ferramentas, o ambiente interno e externo; e a importância da informação ajuda na gestão das fontes de informação.

[...] “tudo o que gera ou veicula informação. Pode ser descrita como qualquer meio que responda a uma necessidade de informação por parte de quem necessita, incluindo produtos e serviços de informação, pessoas ou rede de pessoas, programas de computador, meios digitais, sites e portais.” (RODRIGUES; BLATTMANN, 2014, p.10).

A informação é registrada, formatada através de ferramentas e fazendo parte de um processo de comunicação, é preciso entender, infraestrutura, cultura, setor financeiro e contexto da organização, questões como essas influenciam em um processo de implementação.

“Questões como o comportamento das pessoas, a construção histórica da organização, infraestrutura física e tecnológica afetam o uso [...]. Outro aspecto importante sobre o uso da informação é o custo financeiro para implantar, desenvolver, operacionalizar e manter atualizado um conjunto/acervo/sistema de informação” (RODRIGUES; BLATTMANN, 2014, p.12)

Em cima dessa discussão, várias são as ferramentas que aparecem, desde arquivos, coleções e principalmente tecnologias. Na gestão pública dependendo de onde a instituição se encontra os problemas se agravam em relação a estrutura, o uso das tecnologias disponíveis e suas implementações

“No momento, a rede mundial de computadores se consolida como mídia paradigmática do Século XXI. A mediação da informação se situa em um ambiente de análise e de atuação de sistemas de conhecimento e de subsistemas ou de sistemas paralelos de recuperação e armazenamento de informação, partes de um todo inter-relacionado: as tendências contemporâneas são de convergência destes elementos aparentemente diversos, quando analisados individualmente (como a Internet, e nela a Web)” (JORENTE; SANTOS, 2014, p.199).

Devemos entender que cada vez mais os computadores, as aplicações relacionadas a informática fazem parte do cotidiano das pessoas em todos os contextos da sociedade, educação, entretenimento, lazer, relacionamentos pessoais, instituições e organizações.

“Do mesmo modo que no século XVIII a máquina a vapor desencadeou a evolução que levou às mudanças hoje em dia designadas por *revolução industrial*, o computador moderno desencadeou no século XX a evolução que nos trouxe para a *sociedade da informação*.” (CARVALHO, 2010, p.2).

A dinâmica de mercado para a gestão pública e privada pede atualizações rápidas quanto ao processo “A partir de um arquivo bem organizado, de um sistema de gestão eletrônica de documentos, ou mesmo programas eficazes de educação, as empresas provavelmente já estarão fazendo algo”(DUARTE; SILVA; COSTA, 2007)entretanto, é preciso ressaltar que essas mudanças precisam ocorrer de forma organizada e classificadas para os recurso tecnológicos e como um todo para a organização. Segundo Montalli (1991)

“As fontes de informação, elas podem ser categorizadas em individuais, institucionais e aquelas disponíveis em papel, microfimes, disquetes, CD-ROM etc. As individuais são contatos pessoais que auxiliam na solução de questões administrativas e técnicas. As institucionais são caracterizadas por

entidades compostas de indivíduos que podem servir de fonte de informação e, por vezes, também fornecedores de publicações” (MONTALLI, 1991, p.46)

4. FONTES DE INFORMAÇÕES E SUA EFETIVIDADE

Quando falamos em gestão da informação e fontes de informação é normal as pessoas ligarem a sistemas ou tecnologias da informação, entretanto, para (GUIMARÃES; ÉVORA, 2004) a gestão das fontes de informações pode ser

“Gerenciamento da informação, a partir do levantamento das necessidades informacionais dos decisores, da coleta e obtenção dos dados, na análise dos dados transformando-os em informação, na distribuição da informação de acordo com as necessidades do decisor, da utilização das informações pela sua incorporação no processo de trabalho e, finalmente, da avaliação constante dos resultados obtidos e de redirecionamentos no sistema para atender às demandas e antecipar as necessidades dos decisores” (GUIMARÃES; ÉVORA, 2004, p. 75)

Então sistema de informação pode ser definido como um conjunto de dados e informação que fazem parte de um processo organizado a fim de atender de forma rápida e otimizada as necessidades de um grupo. Pode ser equipes de uma organização, clientes, e etc.

Rodrigues e Blattmann (2014, p.9) afirma que para “a gestão da informação seja realizada de forma adequada, é importante conhecer as fontes de informação, tanto internas quanto externas”.

Quando efetivas as fontes de informações se transformam em documentos manuscritos, contatos pessoais e o próprio uso das redes sociais, obedecendo a dinâmica atual e a tendência que veio e ficou.

“Referências a objetos situados em seus locais de origem criam, com efeito, uma ‘coleção virtual’. Poderiam criar também algumas descrições ou representações deles: um filme, uma fotografia, algumas medidas, uma direção, ou uma descrição escrita. O que então seria uma coleção de descrições de documentos ou representações da pessoa, prédio, ou de outro objeto” (BUCKLAND, 1991, p. 6 apud JORENTE; SANTOS, tradução nossa).

As fontes de informações existentes são várias como, documentos escritos, memorando, ofícios, requerimentos, livros, relatórios, publicações, ambiente digital e portais corporativos são algumas ferramentas que são utilizadas atualmente na gestão das organizações. “Quanto às fontes de informação geradas internamente numa empresa, relatórios de pesquisas e dados experimentais devem ser adequadamente organizados e facilmente acessados” (MONTALLI, 1991, p.47) logo relatórios internos e externos, pesquisas, publicações em revistas relacionadas a empresas privadas, públicas ou até mesmo ao terceiro setor como associações, Organizações

não governamentais, cooperativas, dentre outras são exemplos de fontes de informações em sua completa efetividade. Percebe-se que o desafio de grandes organizações tempo x espaço, uma qualificação que tem o objetivo de uma melhor emissão dessa informação junto ao receptor, melhorando a comunicação. Seguindo uma tendência natural e mais do que necessária a internet entrou e se instalou na vida das organizações, “Com o aumento do número de usuários, serviços e acessos à Internet, o ambiente digital torna-se uma indispensável fonte de informação”. (RODRIGUES; BLATTMANN, 2014, p.10), as informações do processo e sistemas das organizações, atualização das tecnologias com novos modelos, os registros organizacionais, o processamento dos dados para uso externo e interno da organização são essenciais nas tomadas de decisões, Montalli (1991, p.45) define bem essa realidade: “as informações deve ser usada para a realização de bons negócios, por exemplo, informações sobre matérias- primas para o setor de produção, dados de mercado, de preços de produtos para os setores de marketing”. Outra ferramenta bastante usada principalmente na gestão pública são os portais corporativa que tem o objetivo de repassar de um ponto central todas as informações possíveis aos seus receptores de uma organização. “Um portal corporativo provê um ponto central de acesso aos recursos de informação de uma empresa (bases de dados e sistemas de informação, documentos, e-mails, etc.)” (TERRA; BAX, 2003, p.4).

A organização ou instituição precisa usar o recurso disponível, se for site ou portal, o ideal é que personalize e ajude na pesquisa de qualquer assunto que o usuário procure relacionado a instituição.

“Instalação do portal corporativo reside no fato de proporcionar, como já mencionado, um recurso único centralizado onde os usuários podem encontrar, extrair e analisar toda a informação que prolifera no ambiente corporativo, muitas vezes geograficamente distribuído” (TERRA; BAX, 2003, p.4).

É possível perceber na gestão pública que apesar dos esforços dentro do possível, investimentos em infraestrutura e tecnologia, o contato pessoal ainda continua sendo a fonte de informação mais utilizada e efetiva, como afirma (BARBOSA, 2005, p.94.) “Apesar da presença cada vez maior de recursos de tecnologia da informação nas empresas, as pessoas continuam a ser, em geral, as fontes mais utilizadas e aquelas vistas como as mais relevantes”.

Um sistema de gestão estratégica baseada na informação tem a finalidade dar suporte aos os tomadores de decisões para que possam antecipar ou prever tendência de mercado avaliar ameaças, oportunidades, no ambiente interne externo das organizações e assim definir estratégias com ações que possam desenvolver a organização.

Carvalho (2000) define com clareza a realidade quando se tem fontes de informações efetivas.

“Na realidade, ao que assistimos hoje é o estabelecimento de novas parcerias, a busca de ações e ferramentas que nos permitam localizar, filtrar, organizar e resumir informações que sejam úteis aos usuários, independentemente do lugar onde eles (usuários) e elas (informações) estejam localizados e a qualquer momento resultando em economia de tempo para usuários e profissionais da informação.” (CARVALHO, 2000, p.37.)

Outro aspecto efetivo relacionado a fontes de informações é o princípio da eficiência na administração pública que tem o objetivo de alcançar os melhores resultados com os menores ônus para o estado e cidadãos dentro da legalidade. Exemplo da eficiência pode se dar através de um atendimento rápido para o cidadão.

Aragão, define a eficiência como:

“um melhor exercício das missões de interesse coletivo que incube ao estado, que deve obter a maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis, tanto para o próprio estado, especialmente de índole financeira, como para as liberdades dos cidadãos.” (ARAGÃO, 2005, p.1)

Ou mesmo de forma mais simples e direta a eficiência na visão de Hager é:

“o dever de alcançar a solução que seja ótima ao atendimento das finalidades públicas. Não basta que seja uma solução possível. Deve, isto sim, ser a melhor solução. Há um dever jurídico de boa administração para o atendimento da finalidade legal.” (HANGER, 1999, p.159.)

5. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Apresentam-se e discutem-se os resultados obtidos nas coletas de dados da pesquisa.

5.1 Uso das fontes de informações na assessoria pedagógica

Ao respondente da pesquisa relacionada a assessoria pedagógica, foi apresentado um questionário com cinco perguntas, com o objetivo de analisar qual o entendimento sobre fontes de informações, como funciona a gestão da informação no setor, quais as fontes de informação que o setor usa para disseminar a informação, se é eficiente as fontes de informação que usa e por último se existe barreiras no processo de disseminação da informação e sugestões para melhorar o serviço.

De modo geral há um entendimento básico sobre as fontes de informações quando se encontra exemplos na resposta como documentos, jornais, revistas, livros internet, fotografias, pinturas, gravuras, sinais, códigos, dentre outros; Houve a explicação do processo de informação que ocorre no setor dividido em quatro etapas: a obtenção das informações, triagem das informações, divulgação das informações e avaliação do processo como todo; Foi destacado as fontes que mais usam na disseminação da informação, tanto interna, externas, institucionais ou não, e fontes da comunidade em geral que possam vir a ter influência no trabalho realizado nesse caso pela assessoria pedagógica; E por final há uma visão de que as fontes de informações usadas tem tido a eficiência desejada com ressalvas a burocracia existente no setor público que pode atrapalhar o processo existente.

5.2. O uso das fontes de informações na disseminação da informação

Aos respondentes da pesquisa relacionada a recepção das informações que vem da assessoria pedagógica, foi apresentado um questionário com quatro perguntas, com o objetivo de analisar qual o entendimento sobre fontes de informações, quais a fontes de informações que a assessoria pedagógica usa para transmitir a informação aos setores que estão lotados, se é eficiente as fontes de informação usadas, e por último se existe barreiras no processo de disseminação da informação e sugestões para melhorar o serviço.

De modo geral 100% dos respondentes tem um entendimento básico sobre fontes de informações onde citam exemplos como formas de comunicação, locais físico, pessoas, documentos e processos que agilizam a disseminação da informação; Dentre as fontes de informação usada para receber informações, foram citadas algumas ferramentas como: requerimentos, e-mails, e comunicação escrita, mas é importante ressaltar que 100% dos entrevistados responderam o contato pessoal como uma das fonte de informação usada; Na eficiência da fonte usada para recepção da informação 100 % dos entrevistados afirmaram que não há eficiência desejada; Em relação as barreiras existentes 50 % dos entrevistados citaram a falta de estrutura dentre outras barreiras, e os outros 50 % citaram clareza e objetividade na informação repassada dentre outras barreiras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como propósito, uma visão da gestão da informação e suas fontes de informações entre a assessoria pedagógicas e outros setores do Campus. Por sua abordagem

qualitativa e quantitativa verificamos o grau de conhecimento, processos e ferramentas usadas acerca do assunto pelos servidores envolvidos na pesquisa.

Devido à complexidade sobre o assunto, foi necessário estabelecer limites dentro da pesquisa, ressaltando que ainda há várias questões a serem abordadas e desenvolvidas em estudos posteriores. Logo, como sugestão, podemos citar estudos relacionados a melhora de uma infraestrutura para o uso das fontes de informação, as fontes de informações como ferramenta nas tomadas de decisões, agilidade e otimização da informação com usos das fontes de informações, o uso das ferramentas de internet no processo de comunicação, as fontes de informações como ferramenta de monitoramento do fluxo das informações.

Ao final pode-se concluir que o contato pessoal é o recurso mais usado como fonte de informação.

Ressaltamos para que haja sucesso em todo processo de gestão da informação com o uso das fontes de informação é necessário o esclarecimento da importância do assunto em questão junto aos servidores, qualificação entre os servidores, investimento em infraestrutura, clareza na comunicação entre emissor e receptor, o uso de ferramentas de comunicação, elaboração de processos (fluxogramas). Todos esses fatores somados aumentam as chances da instituição alcançar seus objetivos estratégicos assim como torna-la forte e competitiva.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, A. S. **O princípio da eficiência**. REDAE:Revista eletrônica de direito administrativo econômico. Rio de Janeiro - RJ, n. 4, nov./ dez. 2005 e jan. 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/44361/44784>. Acesso em: 19 dez. 2017.

BARBOSA, R. R. Uso de fontes de informação para a inteligência competitiva: um estudo da influência do porte das empresas sobre o comportamento informacional. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO (ENANCIB), 6., 2005, Florianópolis, **Anais...** Florianópolis, SC: editora, 2005. Disponível em:<http://bogliolo.eci.ufmg.br/downloads/BARBOSA%20usuarios.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2017.

CARVALHO, I. C. L.; KANISKI, A. L. **A Sociedade do conhecimento e o acesso à informação: para que e para quem?***Ci. Inf.*, Brasília-DF, v. 29, n. 3, p. 33-39,

set./dez. 2000. Disponível em:<http://www.scielo.br/pdf/ci/v29n3/a04v29n3>. Acesso em: 19 dez. 2017.

CARVALHO, J. A. **Tecnologias e sistemas de informação: uma área científica orientada às necessidades de conhecimento dos profissionais envolvidos na contínua transformação das organizações através das tecnologias da informação.** Enc. Bibli:R. Eletr. Bibliotecon. Ci. Inf., Florianópolis, SC, n esp., p 1-25, 2º sem. 2010. Disponível em:<https://periodicos.ufsc.br/index.php/eb/article/view/1518-2924.2010v15nesp2p1/15759>. Acesso em: 18 dez. 2017.

DUARTE, E. N.; SILVA, A. K. A.; COSTA, S. Q. **Gestão da informação e do conhecimento: práticas de empresa “excelente em gestão empresarial” extensivas à unidades de informação.** Inf. & Soc.: Est., João Pessoa, v.17, n.1, p.97-107, jan./abr., 2007. Disponível em: <http://www.biblionline.ufpb.br/ojs2/index.php/ies/article/view/503/1469>. Acesso em: 19 dez. 2017.

GUIMARÃES, E. M. P.; ÉVORA, Y. D. M. **Sistemas de informação: instrumento para tomada de decisão no exercício da gerência.** Ci. Inf., Brasília-DF, v. 33, n. 1, p. 72-80, jan./abril 2004. Disponível em: <http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/1070/1164>. Acesso em: 18 dez. 2017.

HARGER, M. **Reflexões sobre o princípio da eficiência.** R. Dir. Adm. Rio de Janeiro, n. 217, p. 151-161, jul./ set. 1999. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47421/45313>. Acesso em: 19 dez 2017.

JORENTE, M. J. V.; SANTOS, P. L. V. A. C. **Mídias de informação e comunicação e ciência da informação conhecimento.** **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v.19, n.1, p.190-206, jan./mar 2014. Disponível em: <http://portaldeperiodicos.eci.ufmg.br/index.php/pci/article/view/1348/1252>. Acesso em: 19 dez. 2017.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica.** 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MONTALLI, K. M. L. **Informação na indústria de bens de capital no Brasil.** Ci. Inf., Brasília- DF, v. 20, n. 1, p. 45-50, jan. / jun. 1991. Disponível em: <http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/415/415>. Acesso em: 19 dez. 2017.

MORESI, Eduardo A. D. **Delineando o valor do sistema de informação de uma organização.** Ci. Inf., Brasília- DF, v. 29, n. 1, p. 14-24, jan./abr. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ci/v29n1/v29n1a2>. Acesso em: 20 dez. 2017.

RODRIGUES, C.; BLATTMANN, U. **Gestão da informação e a importância do uso de fontes de informação para geração de conhecimento. Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte - MG, v.19, n.3, p.4-29, jul./set. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ci/v29n1/v29n1a2>. Acesso em: 19 dez.2017.

SANTOS, R. N. M. **Métodos e ferramentas para gestão de inteligência e do conhecimento. Perspect. cienc. inf.**, Belo Horizonte, v. 5, n. 2, p. 205 - 215, jul./dez.2000. Disponível em: <http://portaldeperiodicos.eci.ufmg.br/index.php/pci/article/view/125/322> Acesso em: 19 dez. 2017.

TERRA, J. C.; BAX, M. P. **Portais corporativos: instrumento de gestão de informação e de conhecimento**. In: PAIM, Isis. (Org.). **A Gestão da Informação e do Conhecimento**. 1 ed. Belo Horizonte, 2003. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Marcello_Bax/publication/299436030_Portais_corporativos_instrumento_de_gestao_de_informacao_e_de_conhecimento/links/0912f50c266a4b1485000000/Portais-corporativos-instrumento-de-gestao-de-informacao-e-de-conhecimento.pdf. Acesso em: 19 dez. 2017.

VALENTIM, M. L. P. **Gestão da informação e gestão do conhecimento em ambientes organizacionais: conceitos e compreensões. Tendências da pesquisa em Ciência da Informação**. Salvador, v. 1, n. 1, 2008. Disponível em: <http://inseer.ibict.br/ancib/index.php/tpbci/article/view/110/151> Acesso em: 19 dez. 2017.

GESTÃO ESTRATÉGICA NOS RECURSOS HUMANOS: DIFICULDADES E DESAFIOS

Tatiane Valente da Silva Oliveira

RESUMO:

Pretende-se mostrar no presente artigo por meio de pesquisa bibliográfica, a possibilidade de alocar ferramentas da gestão estratégica no âmbito da esfera pública do Recursos Humanos. Toda empresa tem sua própria cultura, e seu caráter é produto dos valores centrais dos princípios que a norteiam. A gestão estratégica tem papel singular na modernização do Estado a fim de garantir a implementação adequada das mais diversas políticas públicas. Reverter estruturas, torná-las mais leves e flexíveis, são ações fundamentais para estabelecer uma máquina pública que cumpra efetivamente suas funções.

Palavras – chave: Estratégia, Recursos Humanos e Motivação.

ABSTRACT:

It is intended to show in this article by means of literature, the possibility of allocating tools of strategic management within the public sphere of Human Resources. Every company has its own culture, and his character is the product of the core values of the principles that guide. Strategic management has unique role in the modernization of the state to ensure the proper implementation of various public policies. Revert structures makes them lighter and flexible, are key actions to establish a public machine that fulfills its functions.

Keywords: Strategy, Human Resources and Motivation.

1. INTRODUÇÃO

Durante os últimos anos, houve um crescente interesse sobre a gerência de Recursos Humanos, provavelmente em função do impacto no desempenho organizacional. Destaca-se nesse sentido, que diferente do antigo papel, o RH tem uma importante função a desempenhar nas organizações, deixando de ser apenas um identificador de problemas, e passando a participar do planejamento estratégico e contribuindo assim para os resultados organizacionais.

A gestão de Recursos Humanos caracteriza-se pela integração estratégica das políticas e práticas de Rh na gestão organizacional, tornando-se um parceiro nos negócios, atuando de forma proativa e delegando a responsabilidade da execução das práticas aos gerentes de linha como também focando nas relações individuais e enfatizando a melhoria do desempenho organizacional.

Em função de um ambiente mais dinâmico e em rápida evolução, as organizações procuram formas de melhorar o desempenho e a competitividade face à exacerbação dos problemas e

oportunidades do ambiente externo no que se refere às questões culturais, sistema político e estrutura organizacional da empresa.

Uma gestão estratégica de pessoas passa a ser de grande importância nesse novo contexto complexo e dinâmico, no qual as organizações precisam ser mais brandas e ter pessoas mais adequadas a essas diversas mudanças.

A metodologia utilizada neste artigo é descritiva, estabelecendo relações e definindo sua natureza explicativa na medida em que explica os eventos descritos. Quanto aos meios, a pesquisa foi tão somente bibliográfica.

2. GESTÃO ESTRATÉGICA NO ÂMBITO DA GESTÃO DE PESSOAS

Para Chiavenato (2003), em um mundo de transformação contínua, a capacidade de inovar assume um papel fundamental para o sucesso de qualquer organização. A organização que ouve a sociedade e surpreende certamente vencerá, pois estará buscando a excelência na prestação de serviços aliado à satisfação de setor público. Não importa quantos serviços tenham a organização, é preciso transformar cada pessoa da organização em um colaborador ativo, visando oferecer o que o público não espera, o que o surpreenda. Só assim, têm-se pessoas satisfeitas e isto será possível se as organizações se adaptarem à ferramenta de Gestão Estratégica de Pessoas.

Na era do conhecimento não se permite que as organizações continuem agindo da mesma forma que faziam antes da globalização. Hoje, por força da necessidade de sobrevivência no mercado, as organizações devem agir com a plena utilização dos conhecimentos adquiridos harmoniosamente pela sua equipe de trabalho. Estas questões passam a exigir que as organizações tenham informações qualificadas e devam transformá-las em conhecimento para que possam ter uma Gestão Estratégica de Pessoas definida e passem a ter uma administração estratégica ou o saber profissional.

Segundo Souza (1999), somente com a implantação da Gestão Estratégica de Pessoas nas organizações pode-se gerar a inteligência empresarial e, para isto, os gestores devem assumir a postura de empreendedor do processo, dispondo de tecnologias de comunicação e informação apropriadas, criando a cultura organizacional mais ativa e, pela dificuldade cultural ou organizacional, deverão propiciar treinamento para todo o pessoal da organização, começando pelos diretamente por aqueles envolvidos no processo.

A partir deste ponto, podem-se relacionar as mudanças que ocorrem no ambiente organizacional com a necessidade dos responsáveis pelo processo de implementação da Gestão

Estratégica de Pessoas fiquem em dedicação constante, monitorizando o ambiente e orientando o processo para a competência profissional e não para a competição pessoal.

Segundo Chiavenato (2003), a Gestão Estratégica de Pessoas altera significativamente o processo de gestão estratégica das organizações e apresenta consideráveis benefícios ao processo de gestão como um todo, a saber: diminuição dos riscos no processo de tomada de decisão; incorporação de posicionamento estratégico e de visão de futuro; ampliação do conhecimento e da situação competitiva da organização; identificação de parcerias e alianças estratégicas; antecipação das transformações oriundas das mudanças do ambiente organizacional.

Segundo Souza (1999), partindo da afirmativa de que já existem informações, técnicas e metodologias na organização para serem utilizadas na construção do conhecimento estratégico, mas que as organizações não estão conseguindo sobreviver no mercado globalizado, torna-se necessário apresentar estudos para aplicação prática da Gestão Estratégica de Pessoas nas organizações do conhecimento, respondendo a seguinte questão: como a Gestão Estratégica de Pessoas altera o comportamento profissional das organizações do conhecimento?

A partir desse novo contexto, a necessidade de a empresa se habituar-se às novas práticas de gestão de pessoas se tornou fundamental e a gestão de pessoas nas organizações necessita atuar não somente na necessidade de atrair e deter talentos, mas também para atingir seus resultados através das pessoas. Essa nova realidade faz com que a gestão de recursos humanos busque novas formas de atrair, manter e reter o seu capital humano, tudo isso com o objetivo de expandir os negócios da empresa. Assim, para que as mudanças organizacionais eficientemente ocorram é necessário que seja adotada nova postura dos gestores, pois, na gestão estratégica, evidencia-se o envolvimento de todos os setores da empresa para planejar, gerenciar, executar, acompanhar e corrigir rumos quando necessário, a fim de conduzir a as pessoas ao alcance dos objetivos da organização.

Neste contexto, a análise da aplicação prática da ação “clima motivacional”, uma das ações da Gestão Estratégica de Pessoas, pode contribuir para o clareamento das discussões sobre o tema e do processo de mudança que estão ocorrendo nas organizações que utilizam o conhecimento como forma de saber gerencial. Ressalta-se que o estudo e o objeto se reduzem ao gerenciamento do processo de análise de clima organizacional de uma empresa de prestação de serviços, que está buscando um clima motivacional mais adequado para a realização de suas atividades. Desse modo, não conflitam, não substituem e nem interferem no processo de gestão da organização como um todo.

3. O MODERNIZAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS NO SETOR PÚBLICO

Ao observar o cenário atual brasileiro, é possível dizer que o número de cargos públicos vem crescendo muito, o que é um ponto positivo já que proporciona maior estruturação da máquina pública. Mas, por outro lado, esse crescimento gera desafios para a administração, afinal, como se

sabe, existe grande cobrança por parte da sociedade no que tange aos serviços públicos oferecidos pelo Estado, e, conseqüentemente, o serviço prestado pelos funcionários públicos.

Dentre tais desafios, impostos à gestão pública de recursos humanos, encontram-se a adequação do quadro de servidores ao tamanho da máquina estatal, a conciliação entre gastos com pessoal e o orçamento estipulado para cada esfera de governo, a desburocratização das rotinas de trabalho, a administração do crescimento do número de cargos públicos.

Como soluções para esses desafios, é possível citar, dentre outros, a implantação de planos de carreira específicos que sejam compatíveis com as necessidades do Estado e daqueles que para ele trabalham; o estabelecimento de políticas voltadas para a captação, desenvolvimento e treinamento de servidores; a criação de um plano salarial adequado ao orçamento estatal e, ao mesmo tempo, capaz de estimular o desempenho dos servidores públicos.

De acordo com Bresser-Pereira (2000), o enfrentamento dos citados desafios impostos à gestão pública de pessoal demandará um sistema que seja suficientemente dinâmico para acomodar as permanentes mudanças sociais e, ao mesmo tempo, que seja capaz de aprofundar novas perspectivas nos valores e sentimentos permanentes que envolvem o interesse público. Além disso, será necessária a implantação, na administração pública, de ações gerenciais capazes de ensejar uma gestão de recursos humanos diferente daquela observada na antiga administração burocrática.

Dessa forma, acredita-se que, ao implantar essas e outras políticas de gestão administrativa e de pessoal, muitos dos desafios impostos à administração pública serão ultrapassados e, como consequência, serão capazes de proporcionar eficiência da gestão pública e satisfação dos cidadãos brasileiros.

A área de Recursos Humanos evoluiu ao longo dos anos, de um modelo de gestão burocrático para um modelo de gestão estratégica de pessoas, onde esses colaboradores são vistos como peças fundamentais para o sucesso da organização. Se antigamente era uma área exclusivamente administrativa, atualmente tem um papel fundamental no desenvolvimento estratégico da empresa.

O Recursos Humanos assumiu um novo papel dentro das organizações, cujo centro não está nas tradicionais atividades tais como o apoio administrativo, a contratação ou as remunerações, mas sim em proporcionar soluções que enriqueçam o valor da empresa perante os clientes, os investidores e os próprios trabalhadores Chiavenato (2003).

A gestão Estratégica na área de Recursos Humanos dessas novas organizações, procura fazer com que seus colaboradores trabalhem satisfeitos e investindo em ações que proporcionem o bem-estar dos funcionários. Quando todos os funcionários conhecem a missão e os valores que

norteiam seu trabalho, tudo fica mais fácil de entender, inclusive saber qual o seu papel e como contribuir eficientemente para a organização.

Aliado a essa ideia, a modernização do setor público se tornou um processo contínuo em que os modelos são implantados na esperança de que a estrutura governamental possa atender de modo mais eficiente e eficaz a sociedade. Procura-se entender qual é o papel do Estado na sociedade assim como as ações que ele deve desenvolver para melhorar a imagem do serviço público.

A gestão, inclusive de pessoas, tem a função de modernizar o Estado para garantir a implementação de uma política pública mais adequada, com estruturas mais leves e flexíveis tornando a máquina pública mais efetiva. Essa reforma gerencial vem para desburocratizar o setor público obedecendo às características peculiares de cada organização e como ela irá refletir na empresa como um todo e até nas relações de trabalho, conforme MARCONI (2009) “a reforma gerencial faz-se necessária, com ressalva de que não seja apenas a transferência de tecnologias gerenciais do setor privado para o setor público.”

Há, logicamente, uma necessidade da gestão de orientar-se para o resultado, porém sem estabelecer mecanismos que alcancem esses objetivos, prejudicaria as relações de trabalho e tornaria inviável a construção de um modelo próprio de gestão de pessoas no setor. A orientação gerencial está atualmente voltada para tarefas e menos para as pessoas, tornando o trabalho precário e desmotivador, fazendo com que o funcionário realize tarefas mecanizadas e rotineiras, sem exercer sua criatividade. Criatividade essa, fundamental para um bom desenvolvimento de qualquer organização, principalmente de órgãos públicos, no qual o objetivo final é sempre um bom serviço público prestado à população.

Assim, é preciso mudar o contexto no qual o servidor público vive, estabelecendo metas participativas proporcionando mais sentido ao trabalho que realizam.

Chiavenato (2003) enfatiza que cada organização tem sua cultura organizacional ou cultura corporativa. Para se conhecer uma organização, o primeiro passo é conhecer a cultura. Fazer parte de uma organização significa assimilar sua cultura. Viver em uma organização, trabalhar nela, atuar em suas atividades, desenvolver carreira nela é participar intimamente de uma cultura organizacional. O modo como as pessoas interagem em uma organização, as atitudes predominantes, as pressuposições subjacentes, as aspirações e os assuntos relevantes nas interações entre os membros fazem parte da cultura organizacional

O desenvolvimento da gestão de pessoas no setor público é primordial, mas de uma forma que garanta o alcance dos resultados de modo participativo. É necessário usar uma lógica diferente da que se usa no setor privado, estimulando a motivação e criatividade com o objetivo de uma administração mais participativa por parte não só dos servidores públicos mais como também, toda a

sociedade. A área de Recursos Humanos passou a ter a função estratégica de atrair, reter e motivar as pessoas necessárias à realização dos negócios da empresa (PEREIRA, 2000).

Os Recursos Humanos estratégicos procuram envolver as pessoas para alcançar os objetivos das organizações e os seus próprios (DRUCKER, 2006). É um sistema bilateral em que as pessoas trabalham para que a organização cresça e por outro lado, esta ajuda no desenvolvimento das pessoas. Na gestão estratégica de pessoas, os funcionários são considerados partes da empresa e são valorizados e comprometidos com a organização. É necessário que o gestor de Recursos Humanos esteja atento as necessidades da organização e das pessoas envolvidas mantendo uma relação de colaboração entre seus subordinados para o bom desenvolvimento de sua gestão. Essa relação entre líder e liderados deve ser bem construída, isso evitará muitos problemas futuros na organização.

Ao perceber a grande importância das pessoas nos negócios, as organizações, públicas, têm mostrado bastante interesse quanto à questão do capital intelectual e suas formas de atuação na busca de resultados.

4. A GESTÃO PÚBLICA E O NOVO MODELO ESTRATÉGICO

A Gestão Pública é responsável pelo desenvolvimento urbano e econômico de um governo. No entanto para que haja eficiência na gestão correspondente à administração desse governo deve-se estabelecer uma organização na gestão, criar missões correspondentes ao desenvolvimento que se almeja alcançar para, enfim, realizar a gestão de forma eficiente e eficaz.

Segundo Chiavenato (2005)

“A estratégia é definida como um plano amplo e genérico desenvolvido para de forma que a organização ao alcance dos seus objetivos no longo prazo. Ela define o destino que a organização pretende alcançar. Quanto a dimensão de tempo, a estratégia define um horizonte temporal bastante amplo e em longo prazo” (CHIAVENATO, 2005, p. 574).

Chiavenato (2005) também afirma que a estratégia está essencialmente preocupada com a eficácia da organização como um todo e cita quatro aspectos fundamentais para a construção do conceito de estratégia: é definida no nível institucional; envolve a totalidade da organização; está voltada para o futuro; e representa o comportamento da organização diante das oportunidades e ameaças do ambiente. Uma vez definida, a estratégia deve ser desdobrada em planos táticos que, por sua vez são desdobrados em planos operacionais específicos.

Para Lima (2006), gestão é a capacidade de “fazer o que precisa ser feito”. Em uma gestão pública não se pode esquecer a capacidade de se atentar e permanecer no posicionamento da organização planejada, para que assim, a missão possa ser cumprida, que neste caso primordial é o desenvolvimento da cidade em benefício ao povo que nela reside. Lima ainda acredita que uma boa organização na gestão pública está relacionada à uma alta capacidade de gestão, que por sua vez,

relaciona-se com a “melhor relação entre recurso, ação e resultado”. Neste sentido pode-se dizer que quanto maior for a demanda, isto é, a necessidade de um planejamento eficiente no município, maior deverá ser a capacidade do gestor público, principalmente se os recursos disponíveis forem escassos.

O pensamento estratégico é uma organização de ideias e dos meios pelos quais serão alcançados os objetivos determinados para uma melhor gestão de uma organização. E assim como nas empresas privadas, as organizações públicas também devem elaborar estratégias a fim de alcançar o conhecimento do ambiente que lhe cercam e os fatores que influenciam a gestão e os resultados obtidos por esta, os quais são variáveis que permeiam o ambiente interno e externamente.

Por meio de uma análise, os gestores devem identificar as melhores estratégias a serem aplicadas em cada ambiente de sua gestão, assim poderão alcançar melhores resultados.

Sendo assim, as estratégias devem resultar de um processo controlado e consciente de planejamento formal, decomposto em etapas distintas, cada uma delineada por *checklists* e apoiada por técnicas específicas. Surgem prontas deste processo, devendo ser explicitadas para que possam ser implantados através da atenção detalhada a objetivos e metas, orçamentos, programas e planos operacionais de vários tipos (BRESSER-PEREIRA, 2000).

Apesar das teorias e conceitos de planejamento fornecerem algumas diretrizes gerais, as circunstâncias de cada organização (tanto as públicas quanto as privadas) são tão específicas que a administração precisa adaptar estas generalizações quando da aplicação do planejamento estratégico. A adoção de um processo prescritivo, sem a devida adequação para a realidade organizacional de cada tipo de instituição, pode corresponder a um desperdício de tempo e recursos (MARCOVITCH e RADOSEVICH, 2008).

O planejamento sempre foi uma das funções primordiais da administração, tanto assim que é um dos quatro princípios da administração científica de Taylor. Nesse sentido, o francês Henry Fayol estabeleceu como primeira função do gestor a previsão, ou seja, visualizar o futuro desenvolvendo um plano de ações para atingir as metas traçadas (CHIAVENATO, 2003).

O principal instrumento que dá subsídio à gestão estratégica de uma organização é o Planejamento Estratégico. Chiavenato (2003) define esse planejamento como um processo de formulação das estratégias organizacionais que busca inserir a organização e sua missão em seu ambiente de atuação. Dentre os principais elementos que compõem esse processo, além da definição dos objetivos estratégicos, podem ser destacadas a declaração de missão e a visão de futuro da empresa.

O planejamento estratégico tem por objetivo, portanto, posicionar de forma competitiva a organização em seu ambiente, fornecendo a direção que deve ser seguida, sendo crucial para o sucesso em longo prazo de toda instituição.

É através do exercício de planejar que se aprende sobre as demandas e necessidades externas e sobre a capacidade de resposta da empresa. Mesmo quando não implementados, os planos revelam as expectativas e referências de valor, essenciais a um grupo de trabalho (MOTTA, 2001).

O novo modelo, destaca a ideia de estratégia como modelo de aprendizado organizacional quebrando com o modelo formal de criação de estratégia que pregava a participação apenas do setor de planejamento com seus sistemas formais de informação. Ele propõe um realinhamento das áreas relacionadas com o planejamento, organização, gestão de pessoas, direção, coordenação, prestação de contas e orçamento. Esse alinhamento das áreas, são observadas em várias organizações do país tanto pelas ferramentas de controle orçamentário e de gestão impostas pelo Tribunal de Contas da União, quanto por meio do Programa de Qualidade do Governo Federal que apresenta diretrizes para que essas organizações possam dar um salto quantitativo e qualitativo nos seus modelos de gestão (GRAHAM JR. e HAYS 2004).

4 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

Partindo da análise de que o setor público nacional está em busca de eficiência e que as relações e decisões deste setor são em sua maioria de cunho político, patrimonialistas e burocráticas (BRESSER-PEREIRA, 2000), a inserção do planejamento estratégico nestas organizações pode ser percebida de forma positiva.

O setor público brasileiro manteve-se fragmentado pelos diferentes governos que assumiam o poder, sem continuidade das políticas públicas que eram adotados, nem objetivos traçados em longo prazo. Confirmando para a manutenção dessa situação, a estabilidade empregatícia fazia com que os servidores não fossem tão comprometidos com o trabalho, pois o risco de demissão era muito pequeno.

Deste modo, a inclusão do planejamento estratégico no setor público nacional pode trazer a integração, em todos os níveis das organizações estatais, do contínuo processo de formulação, implementação e avaliação do futuro da instituição com um horizonte de tempo razoável para a obtenção dos resultados almejados. Com a implantação de metas a serem cumpridas, tira-se da inércia os funcionários que passam a ter que enfrentar situações com as quais não estavam acostumados. Daí surge a necessidade de importar as técnicas e processos do setor privado.

Finalmente, cabe refletir se essa transmissão, que vem se perpetrando desde o final da década de 1990 no Brasil, das práticas adotadas nas empresas privadas para as instituições públicas

está sendo feita corretamente. Não se deve esquecer que ambas as áreas são distintas, têm alvos diferentes e peculiaridades próprias, devendo tais fatores serem levados em consideração quando da formulação dos planejamentos públicos. Além disso, deve-se refletir se não seria melhor se falar em um planejamento estratégico propriamente público, como um processo autônomo do planejamento privado, haja vista que atualmente possuem mais diferenças do que semelhanças.

Desta forma, para que uma instituição cumpra com efetividade a sua missão é indispensável que suas ações decorram de um planejamento organizado e permanente baseado nas políticas públicas as quais a organização se vincula e no conhecimento das necessidades e perspectivas de usuários, levando em conta as condições e meios de que dispõe.

O planejamento estratégico é uma variável importante para qualquer tipo de organização, tendo sua importância evidente também no âmbito da administração pública. Diante da complexidade atual, caracterizada pela falta de recursos e crescente cobrança da população, é essencial atuar de forma estrategicamente planejada nas instituições públicas.

Assim, planejar é essencial ao administrador público responsável. O planejamento é o ponto de partida da eficiência e eficácia da máquina pública, visto que ele ditará os rumos da gestão e se refletirá na qualidade do serviço prestado à população. E é preocupante a constatação de que um elevado número de gestores desconhece ou deixa em segundo plano a utilização desta ferramenta gerencial essencial para o êxito de qualquer organização.

Para Dutra (2009), “[...] a atuação da área de Gestão de Pessoas, numa concepção estratégica tem como premissa básica, a geração de comprometimento, que demanda tempo, estratégias adequadas e constante avaliação, com a adoção de medidas corretivas” (DUTRA, 2009, p. 29).

O desempenho de uma organização depende das pessoas que a compõem, da forma como elas estão organizadas, estimuladas e capacitadas, além do ambiente em que trabalham. Sabe-se que a gestão deve estar orientada para resultados, com mecanismos que levem aos objetivos traçados.

As pessoas precisam ser avaliadas na atividade e no local em que estão desenvolvendo suas tarefas, devendo ser adaptadas em setores nos quais suas habilidades contribuem na organização e no setor público, e isso deve ser encarado de forma estratégica, pois o produto oferecido é o bem coletivo. Nesse sentido, uma gestão de pessoas eficiente voltada para uma percepção estratégica é aquela em que as pessoas aproveitam todo seu potencial, tanto em habilidade e competência quanto em atividade e serviço prestado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível concluir o quanto ainda se pode discutir acerca da realidade de órgãos públicos que devem encontrar métodos eficazes para modificar o seu modelo de gestão.

Observou-se que não adianta apenas desenvolver estudos teóricos que discutam essa realidade, os gestores públicos devem identificar quais são as melhores estratégias a serem aplicadas em seu âmbito de gestão.

Se os conceitos aqui discutidos fossem aplicados na realidade, muitas modificações poderiam ser concretizadas. O que não pode deixar de ser considerado, no entanto, é o fato de que os conceitos expostos foram importantes para evidenciar que algumas entidades públicas devem observar com mais clareza para os serviços que podem realizar através da implantação da Gestão de Estratégica, a partir de reflexões sobre o modo como qualquer serviço é realizado, afinal o objetivo de toda organização pública, direta ou indiretamente, é propiciar à sociedade melhores condições de serviços, e para isso acontecer, deve-se observar com um olhar crítico as ações efetivadas no cotidiano administrativo de modo a conscientizar a importância de uma melhor estratégia de recursos humanos.

Assim, a gestão pública brasileira, em meio a tantas dificuldades estruturais, vem evoluindo, mesmo que lentamente. Porém, com as reformas do Estado e as reestruturações das legislações espera-se avanços significativos em um futuro próximo.

REFERÊNCIAS

BRESSER-PEREIRA, L. C.A Reforma Gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 4, p. 55-72, 2000

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos Humanos, o Capital Humano das Organizações**.

DRUCKER, P. **Introdução à administração**. São Paulo: Futura, 2006.

DUTRA, Ademar. Curso de Especialização em Administração Pública. Gestão de pessoas na área pública. 2009.

GRAHAM JÚNIOR, Cole Blease; HAYS, Steven W. **Para administrar a organização pública**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. **Excelência em Gestão Pública**. Recife: Fórum Nacional de Qualidade, 2006.

MARCONI, N. Uma breve comparação entre os mercados de trabalho do setor público e privado. **Revista do Setor Público**, v. 48, n. 1, 1997

MARCOVITCH, J.; VASCONCELLOS, E. Técnicas de Planejamento Estratégico para Instituições de Pesquisa e Desenvolvimento. **Revista de Administração**, 2008.

MOTTA, Paulo Roberto. **Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

SOUZA, Wertson Brasil de. **Interesse público e resistência à mudança em organizações públicas: estudo de casos em uma Secretaria de Estado.** 1999.

LOGÍSTICA DE GESTÃO DE PROCESSOS: UMA ANÁLISE DA COORDENAÇÃO DE EDUCAÇÃO INFANTIL DA SEDUC/PA NO ANO DE 2010¹

Nícolas Pinto Alves²
Rogério Henrique Almeida³

RESUMO:

O presente artigo tem como objetivo investigar a gestão de processos na Coordenação de Educação Infantil – CEINF vinculada à Diretoria de Educação Infantil e Ensino Fundamental – DEINF da Secretaria Adjunta de Ensino – SAEN da SEDUC. São analisadas as variáveis que influenciam na logística de tramitação de processos sob a ótica dos servidores e usuários que se configuram o público-alvo da pesquisa.

Palavras-Chave: Logística, Gestão, Processos

ABSTRACT:

This article aims to investigate the management of processes in the Coordination of Early Childhood Education - CEINF linked to the Department of Early Childhood Education and Elementary Education - DEINF of the Assistant Secretary of Education - SAEN of SEDUC. It is analyzed the variables that influence the logistics of processing processes from the point of view of the Servers and users configure the target audience of the research.

Keywords: Logistics, Management, Processes

INTRODUÇÃO

Eficiência, eficácia, compromisso, ética e celeridade são itens que orientam o serviço público na busca de resultados na prestação de serviços. No entanto, o cotidiano nos órgãos públicos é marcado por inúmeros limites, sendo um deles a morosidade no fluxo de processos. O presente artigo examina o assunto e suas variáveis a partir do setor na CEINF/SEDUC, no ano de 2010. Para este estudo será utilizada metodologia de caráter quali-quantitativa, tendo sido realizada a pesquisa⁴ bibliográfica e documental e um estudo de caso com aplicação de questionários junto aos servidores e usuários da

¹ Artigo apresentado para obtenção do título de Especialista em Gestão Logística e Patrimonial - Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal - PNAGE. Centro Universitário Toledo Araçatuba/SP - UNITOLEDO. Secretaria Especial de Estado de Gestão. Secretaria de Estado de Administração. Escola de Governo do Estado do Pará (EGPA). Belém/PA, 2013.

² Graduado em Licenciatura Plena em Pedagogia – UEPA; Bacharel em Administração – UFPA; Especialista em Metodologia do Ensino Superior – UEPA.

³ Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA-UFPA).

⁴

CEINF. O trabalho identifica os pontos de estrangulamentos e sugere alternativa para melhorar a qualidade dos serviços prestados por esta coordenação.

Sobre o recurso estudo de caso, Teixeira (2009, p. 27) adverte que o mesmo possibilita reduzir a distância entre a teoria e os dados, entre o contexto e a ação. E ainda colide com a experiência pessoal [...] as experiências pessoais do pesquisador são elementos importantes na análise e compreensão dos fenômenos estudados.

CEINF/DEINF/SAEN/SEDUC é o espaço de aplicação da metodologia, e objetivou-se observar o cotidiano do setor para obter subsídios para determinar as categorias que serviriam de análise para a elaboração do questionário. A amostra é composta por 39 informantes consultados para a avaliação sobre o fluxo de processos. Todos os técnicos em educação (total de 13 funcionários) preencheram os questionários, vinculados à CEINF totalizando 12 (doze) servidores da coordenação e 27 usuários (diretores de escola, professores, técnicos administrativos, etc) que compareceram à Coordenação nos meses de setembro a dezembro de 2010.

A coleta de dados dos usuários apresentou algumas dificuldades, pois além do número reduzido, muitos usuários não aceitaram participar da pesquisa. A alegação foi a falta de tempo, por terem de se dirigir aos demais setores. Para tentar obter o maior número possível de questionários utilizou-se como estratégia o envio e recebimento dos mesmos por meio do correio eletrônico (e-mail). Esta estratégia logrou êxito, possibilitou a coleta de 25 (vinte e cinco) questionários.

Os elementos que norteiam o questionário são: transparência na tramitação de processo, tempo de tramitação de processo, formação continuada dos servidores da CEINF e estrutura organizacional da SEDUC.

A motivação para abordar este tema deve-se ao fato de estar vinculado a uma instituição pública. A vivência na rotina administrativa, a morosidade no fluxo de processos e as respectivas reclamações dos usuários dispararam o gatilho para a elaboração do presente estudo. O serviço público⁵ de qualidade é direito essencial para os cidadãos brasileiros. Prestá-lo com qualidade é um escopo a ser perseguido pela administração pública em geral, que desde a década de 1990 vem implantando mecanismos gerenciais do setor privado.

1 REFORMA ADMINISTRATIVA - BREVE HISTÓRICO

O serviço público, em parte, é considerado pelos usuários brasileiros como ineficiente. As alegações são as mais diversas: má qualidade no atendimento, morosidade e falho. BATISTA (1996, p.7) interpreta que um dos problemas crônicos do setor público no Brasil é a predominância de uma prática gerencial fundamentada em estruturas com excessivos níveis hierárquicos e departamentos. Isso gera

⁵No texto constitucional brasileiro o termo serviço público segundo Medeiros (2009) foi utilizado pela primeira vez em 1934 e, de lá para cá, passou a figurar em todas as Constituições. O serviço público de qualidade é o um direito estabelecido pelo art. 37 da Constituição Federal de 1988 a todos os usuários pautados nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Este último inserido por meio da Emenda Constitucional de nº 19, de 1998 na tentativa de otimizar o serviço público.

lentidão administrativa, comunicação formal, burocrática e lenta, além de serviços e produtos que não satisfazem à população.

Para Bresser Pereira (2009, p.01) ao investigar a administração pública no Brasil assinala que o Estado brasileiro passou por duas grandes reformas administrativas – a burocrática, iniciada em 1937, e a gerencial, que começaram em 1995. A primeira ocorreu no primeiro governo Vargas e teve como objetivo transformar a administração pública brasileira que até então era patrimonial em um universo profissional baseado no Estado de direito e na competitividade técnica; mas amplamente visava tornar o aparelho do estado efetivo, capaz de garantir seu próprio sistema constitucional-legal. Já em relação à segunda reforma que teve início no último quartel do século XX, no Estado Democrático Social europeu com o objetivo de tornar o aparelho do Estado mais eficiente. (ARAÚJO, 2008), (JUSTEN FILHO, 2008) concordam que o conceito de serviço público deriva do tipo de Estado vigente no momento histórico.

A reforma burocrática aconteceu pouco após a grande depressão de 1929. O Brasil passava por mudanças significativas na economia intensificando o processo de industrialização. A administração burocrática foi decisiva para superar a administração patrimonial que confundia o público com o particular. Bresser Pereira (1996) ressalta que naquele momento histórico a administração pública burocrática clássica foi adotada por ser uma alternativa superior à administração patrimonial do Estado.

Os princípios da administração burocrática clássica foram introduzidos no país através da criação, em 1936, do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público. A criação do DASP representou não apenas a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica, enquanto administração gerencial apresentou a sua primeira manifestação em 1938 com a criação da primeira autarquia, (PEREIRA, 1996, p. 6).

Ao refletir sobre o contexto do final do século, assombrado por diversas crises econômicas mundiais no setor de energia, Bresser Pereira (1996) ressalta que [...] o Brasil viveu um período de estagnação de renda per capita e da alta inflação sem precedentes. Uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado. [...] e que era urgente montar uma administração não apenas profissional, mas também eficiente e orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos. Surge, então, a administração pública gerencial com dois objetivos bem delineados: promover o ajuste fiscal dos entes da federação, bem como tornar mais eficiente a administração pública mediante sua modernização.

A grande qualidade da administração pública burocrática é a segurança e efetividade. Por isso, no núcleo estratégico, onde estas características são muito importantes, ela deverá estar ainda presente, em conjunto com a administração pública gerencial. Nos demais setores, onde o requisito de eficiência é fundamental, dado o grande número de servidores e cidadãos-clientes ou usuários envolvidos, o peso da administração pública burocrática deve diminuir (PEREIRA 1996, p. 24).

2 LEGISLAÇÃO CONSTITUCIONAL

Na atual Constituição Federal de 1988, o caput do artigo 175 faz menção ao termo destacando a responsabilidade do poder público na sua oferta, pois *“Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços público”*.

Já o art. 37 da Constituição Federal de 1988 no seu caput determina que o serviço público

obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” visando prestar um serviço de qualidade. Este mesmo artigo em seu desdobramento do inciso XXII ressalta que “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, e interna, da qualidade dos serviços; II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII” como forma de prestar um serviço público eficiente.

O princípio da eficiência, implementado pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, trouxe uma nova perspectiva de administração pública no Brasil, pois para Silva (2010) o princípio da eficiência emerge o Estado Gerencial.

Outro princípio fundamental que surgiu como o advento da administração pública gerencial está assegurado na Emenda Constitucional nº 45 de 30 de dezembro de 2004. O Art. 5º, Inciso LXXIII essa Emenda determina que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Estes dois últimos princípios constitucionais, apesar do tempo que estão vigorando são pouco observados pelos servidores públicos em geral, visto que é muito comum encontrar órgãos públicos, na atualidade, que ainda adotam a tendência burocrática como a predominante. A SEDUC é um exemplo.

3 A SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ E A GESTÃO DE PROCESSO.

A Secretaria de Educação do Estado do Pará foi criada por meio da Lei Nº 400, de agosto de 1951 publicada no Diário Oficial de 06/09/1951 como se observa no *caput* do Art. 1º “Ficam criadas as Secretarias de Estado do Interior e Justiça, de Economia e Finanças, de Obras, Terras e Viação, de saúde pública e Educação e Cultura”.

Durante sua história a SEDUC vivenciou muitas mudanças e, atualmente, segundo a Coordenadoria de Recursos Humanos – CRH possui mais de 30 mil funcionários vinculados.

O Decreto nº 1.078, de 22 de junho de 2004, publicado no Diário Oficial em 23/07/2004, instituiu a última organização legal da Secretaria, todavia na prática verifica-se uma outra estrutura organizacional com características distintas do oficial.

Esta diferença entre a estrutura oficial e estrutura real causa um grande entrave no desenvolvimento de práticas que primam pelo princípio da eficiência na administração pública. Os setores que trabalham para atender tal princípio devem atentar para a estrutura oficial. A estrutura da

SEDUC é integrada por três Secretarias Adjuntas: Gestão, Logística e Ensino. Esta última, por sua vez, é dividida em sete Coordenadorias dentre elas a Coordenadoria de Educação Infantil e Fundamental – CEINF. Entretanto, na prática temos a Diretoria de Educação Infantil e Ensino Fundamental – DEINF que corresponde a CEINF, que é composta pela Coordenação de Educação Infantil e Coordenação de Ensino Fundamental.

4 A LOGÍSTICA DE GESTÃO DE PROCESSO NA COORDENAÇÃO DE EDUCAÇÃO INFANTIL – CEINF

O sistema interno responsável pela logística de gestão dos processos chama-se SIIG Sistemas Integrados SEDUC que vem sendo, paulatinamente, automatizado com inclusão de novas ferramentas e possibilitando a informatização dos serviços vinculados à SEDUC. Estas ferramentas estão disponíveis aos funcionários cadastrados.

O sistema possibilita verificar a tramitação, bem como análise de processos entre outros serviços. Entretanto, para acompanhamento dos processos pelos usuários a SEDUC possui dois caminhos: acessar o link (http://www.seduc.pa.gov.br/siig_portal/view/protocolo/) no sitio da SEDUC, mas as informações são superficiais, pois possibilita apenas informar o local onde se encontra, sem informar quanto tempo estar no setor, nem mesmo o responsável pelo processo.

O uso da ferramenta é pouco difundido pela Secretaria, como será possível observar na análise dos questionários. A segunda forma de acompanhar os processos é o deslocamento até a sede da SEDUC localizada na Avenida Augusto Montenegro km 10. Entretanto, os setores só atendem se estiverem com a ficha de acompanhamento atualizada. Para isso, os usuários têm de se submeter às filas do protocolo, mesmo que seja para uma rápida impressão. O acesso aos processos pode ser feito somente no horário das 8h às 14h, de segunda a quinta-feira, horário de funcionamento do protocolo.

Dividimos a análise das quatro questões centrais dos questionários em dois grupos: funcionários e usuários. Iniciaremos pela análise dos dados dos funcionários. Destaca-se que durante os meses de setembro a dezembro de 2010, 168 processos foram analisados.

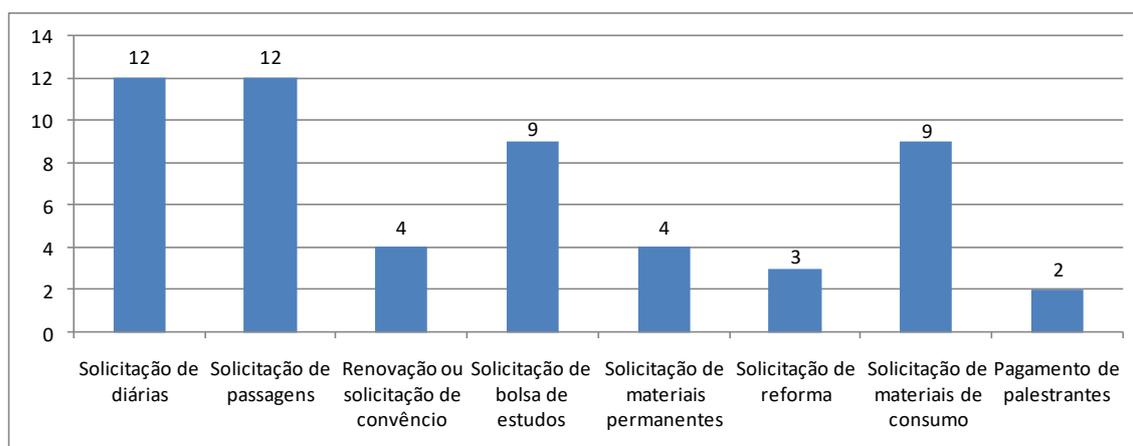
5 TRANSPARÊNCIA NA TRAMITAÇÃO DE PROCESSOS

Quando questionados sobre como os técnicos em educação avaliavam acesso a tramitação de processo, sete funcionários afirmaram que tinham acesso aos processos. Todos estes estavam cadastrados no SIIG. Todavia, cinco informaram que tinham dificuldades em acessar processo pelo fato de não terem sido cadastrados no SIIG. Dentre as respostas dos pesquisados destaca-se: “*Quem está cadastrado no SIIG não tem problema para acessar qualquer processo, mas quem ainda não tem a senha para acessar o SIIG tem que contar com a bondade dos colegas*” Técnica em educação Y.

É interessante destacar que os cadastros dos técnicos em educação são feitos pela chefia. E esta somente disponibiliza o cadastro aos técnicos que o solicitam. Esta atitude faz com que haja diminuição do número de técnicos aptos a analisarem processos, o que ocasiona uma sobrecarga aos técnicos que possuem cadastro no SIIG. O ideal seria que todos os técnicos fossem cadastrados no SIIG, visto que todos possuem as mesmas atribuições.

Quando questionado acerca dos assuntos mais solicitados no setor percebe-se que há uma grande diversidade de temas como se observa no **Gráfico 1**:

Gráfico 1 - Tipos de processos mais comuns apontados pelos técnicos em educação da CEINF



Fonte: Questionários dos Funcionários da CEINF.

Entre os temas apresentados no gráfico supracitado predominam: solicitação de passagens e solicitação viagens. Os tópicos referentes à estrutura física das unidades de educação infantil ficaram entre os temas menos solicitados.

6 TEMPO DE TRAMITAÇÃO DE PROCESSO

A primeira questão intitula-se “Como você avalia o tempo de tramitação dos processos na CEINF?”. Os 12 técnicos em educação da CEINF foram unânimes em afirmar que o tempo de tramitação é muito longo, como se pode comprovar na fala do técnico em educação A

“O tempo de tramitação dos processos na SEDUC é muito grande e na CEINF não é diferente, pois não temos um tempo máximo para emitir parecer e, às vezes, somos questionados pela chefia imediata acerca de um ou outro processo”

Já o técnico em educação B adverte que

“O tempo de tramitação é muito longo, tanto para os usuários, como para os funcionários. Tem processo com mais de seis meses que ainda está na CEINF. Essa situação é vivenciada na SEDUC e a nossa Coordenação também se inclui nesse contexto”.

Quando se trata do tempo de tramitação dos processos, os funcionários da CEINF avaliam que é muito extenso e não tem diferença entre servidores e usuários. A situação ocorre pelo fato de não haver normatização do tempo necessário para tramitação do processo até o seu desfecho.

Quando questionado acerca do tempo de tramitação de processos de outras coordenações e diretorias, observou-se que nove técnicos em educação seguiram a mesma tendência da questão anterior, e indicaram que há uma demora demasiada de outras diretorias e coordenadorias em emitir parecer. A fala do técnico em educação C destaca essa situação.

“Como não existem regras estabelecendo o tempo máximo de tramitação por tipo de processo, e nem por permanência por setores verifica-se que os setores não são pressionados a emitir parecer, e com isso cada setor estabelece o seu próprio tempo de tramitação de processo. Uns levam meses com processos”.

Entretanto, três técnicos avaliaram que as coordenações e diretorias apresentam um tempo normal no que se refere à tramitação de processo. Essa afirmativa pode ser observada na fala do técnico em educação D:

“Pela demanda de atividades dentro da SEDUC, acredito que os departamentos têm correspondido relativamente bem, pois nós temos diversas atribuições, e analisar processos é somente uma delas. Ainda tem o problema de número reduzido de funcionários.”

A pergunta seguinte do questionário indagou os técnicos em educação acerca de existir um tempo máximo para análise de processo. Assim como já havia acontecido anteriormente verificou-se que todos os entrevistados afirmaram que não existe qualquer documento que estabeleça o tempo máximo de tramitação de processo por setor ou por assunto.

A respeito desse questionamento ressalta-se a fala do técnico em educação E

“Essa questão de tempo máximo para despachar processo é um problema crônico na SEDUC, bem como na CEINF, pois não existem documentos oficiais formalizando o tempo máximo por setor e por assunto. Com isso, despachamos de acordo com o nosso bom senso”.

Outra fala significativa foi identificada na afirmativa do técnico em educação F

“Não existe controle de tempo que cada processo pode passar na CEINF. Essa realidade está presente em toda a SEDUC. Quando acessamos o SIIG, o máximo que visualizamos sobre a questão do tempo é o período estimado de tramitação do processo que, na maioria das vezes, não é respeitado”

Em relação ao tema, os funcionários da CEINF são críticos, e consideram a falta de controle e regras como um dos fatores que mais influenciam no tempo de tramitação de processos.

A última pergunta que trata dessa categoria tem como finalidade avaliar a participação da Coordenação, no sentido de promover o melhor fluxo de processos. Para essa indagação obteve-se um equilíbrio nas respostas, pois sete técnicos afirmaram que a coordenação da CEINF não tem se empenhado para melhorar o fluxo de processos, enquanto que cinco técnicos afirmaram que a coordenação tem desempenhado um bom trabalho no sentido de melhorar o fluxo de processos.

Foram selecionadas algumas falas que ressaltam essa dicotomia que envolve a presente questão

“A coordenação da CEINF raramente nos questiona sobre os processos que estão sob nossa responsabilidade, e esse fato acaba gerando um certo conforto para alguns colegas de trabalho prejudicando, as vezes, a reputação do nosso setor”, (Técnico em educação G.)

Para o técnico em educação H a situação é diferente como se pode observar

“A coordenadora da educação infantil regularmente nos questiona sobre o andamento de processos, mas alguns amigos da CEINF não se preocupam em emitir parecer, somente quando os interessados vêm a nossa coordenação pedindo informação”.

A questão é polêmica no cotidiano da CEINF, e como se observou nas falas dos técnicos supracitados, existem divergências entre os servidores da CEINF. Entretanto, é necessário ressaltar que sete servidores afirmaram que a coordenação da CEINF não otimiza o fluxo de processos.

Para Osório (2005), existem diferenças entre administrador e gestor. [...] O novo gestor tem mais liberdade, atua mais horizontalmente, está mais comprometido com resultados do que propriamente como o processo. Pereira (1996) comunga do mesmo pensamento quando afirma que uma das principais responsabilidades dos gestores é a administração por resultados.

Seguindo analisando os resultados do questionário dos técnicos em educação far-se-á um estudo das falas referentes à estrutura organizacional da SEDUC.

7 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA SEDUC

Sobre a estrutura organizacional foram realizados dois questionamentos: i) Como você avalia, fisicamente, a organização das coordenações e diretorias da SEDUC? ii) E se a CEINF apresenta infraestrutura necessária para que os técnicos possam desenvolver suas atividades com eficiência?

Quando indagados pela organização das coordenações e diretorias, dez técnicos afirmaram que a atual disposição é considerada como adequada para a estrutura da SEDUC. O técnico em educação J destaca que “A atual organização dos setores da SEDUC é mais acessível”. Todavia, dois discordaram destacando que “A Diretoria Financeira que atualmente encontra-se no segundo andar, deveria se deslocar para o térreo, pois existem outras gerências que necessitam de informações da Diretoria” (Técnico em Educação K).

Entretanto, quando questionados se a CEINF apresentava infraestrutura para desenvolverem suas atividades com eficiência, a resposta foi bem diferente, pois todos os técnicos afirmaram que as condições são precárias, como se verifica no relato do técnico em educação L

“Nesse aspecto a CEINF tem muitas dificuldades, pois para essa coordenação são disponibilizados somente cinco computadores para treze funcionários e a maioria trabalha pelo turno da manhã. Dessa forma, é muito comum colegas de trabalhos ficarem sem computador para trabalhar”, (Técnico em educação L).

O técnico em educação M ratifica as precárias condições da infraestrutura da CEINF

“A falta de infraestrutura é tão grande que atividades simples como a impressão de documentos se torna um desafio, pois quando tem papel não tem tinta na impressora, e vice e versa, como podemos desenvolver um trabalho de qualidade nessas circunstâncias?”, (Técnico em Educação M).

Segundo Osório (2005: p. 12) falar em eficiência, qualidade, e todos os demais pilares da boa gestão pública, sem antes passarmos pela consolidação de uma máquina administrativa estável e bem estruturada, é, no mínimo, incorrer num intolerável equívoco discursivo.

A infraestrutura tem sido apontada como um entrave no desenvolvimento das tarefas no cotidiano da CEINF. A situação compromete a produtividade dos técnicos em educação. Reivindicações para melhoria desse aspecto na CEINF são constantes, e alguns avanços têm ocorrido como, por exemplo, a instalação de duas impressoras laser, todavia ainda está muito aquém das condições ideais.

8 FORMAÇÃO CONTINUADA DOS SERVIDORES DA CEINF

O presente item tem como objetivo observar como os técnicos em educação da CEINF analisam a formação continuada promovida pela SEDUC. Foram realizadas duas indagações, a saber: i) Como você avalia a formação continuada disponibilizada aos servidores da CEINF? ii) E como você avalia a formação continuada disponibilizada aos servidores da CEINF para operacionalizar o SIIG?

Quando questionados acerca da avaliação da formação continuada promovida pela SEDUC aos servidores da CEINF, notou-se que a avaliação foi considerada positiva, visto que nove técnicos afirmaram que a SEDUC tem realizado formações aos técnicos da CEINF. Nesse sentido destacou-se a fala do técnico em educação N:

“Tivemos boas formações este ano na CEINF. Destaco a formação promovida pela professora Ana Tancredi sobre as diretrizes curriculares para a educação infantil. Foi um momento que agregou muito em nossa formação,” (Técnico em Educação N).

Porém, três técnicos afirmaram que a formação continuada poderia ser melhor. Para o técnico em educação, “a formação deste ano foi boa, mas poderia ter sido melhor, posto o intervalo entre as formações ser muito grande”. É interessante sublinhar que as formações ocorridas na CEINF resultam do esforço da Coordenação de Educação Infantil, bem como da Direção de Educação Infantil e Ensino Fundamental, que se empenham para garantir o direito aos servidores públicos deste setor.

Em relação à avaliação da formação continuada disponibilizada aos servidores da CEINF para operacionalizar o SIIG verificou-se um cenário inverso em relação às respostas da questão anterior, pois todos os técnicos asseguraram que não receberam formação para operacionalizar o SIIG. O relato do técnico em educação P é contundente

“Desde a minha posse, a cerca de dois anos, não tive qualquer formação para manusear o SIIG e até hoje sinto dificuldades com algumas ferramentas. Não consigo me apropriar de todos os recursos disponíveis do SIIG pelo fato de não ter participado de formação para operá-lo”, (Técnico em Educação P).

Outra fala significativa que ratifica a situação por parte da SEDUC no intuito de oferecer formação para manusear o SIIG é evidenciada no discurso do técnico M

“Não teve nenhum treinamento para se trabalhar com o SIIG, tudo que sei é graças aos amigos de trabalho, principalmente os que já estavam na SEDUC quando cheguei. Na verdade, quando cheguei não houve muita recepção não me foi apresentada sequer a estrutura da SEDUC, tem setor que desconheço suas funções”, (Técnico em Educação M).

Sobre a formação do servidor, Dasso (2005) avalia que é necessário um processo de formação, reconhecendo que os funcionários públicos são fundamentais para o êxito da Administração Pública. Já Saraiva (2002) ressalta que para o serviço público seja voltado para as necessidades da população é necessário um processo de valorização funcional, enquanto Osório (2005) avalia que sem profissionalização adequada, não se pode falar na possibilidade de uma administração competitiva e moderna.

Para finalizar a análise dos dados do questionário dos servidores far-se-á uma avaliação do campo Outras Considerações. Este campo foi utilizado por oito técnicos, e todos enfatizaram a importância de ter uma remuneração melhor, como se destaca na fala do técnico em educação J. “Espero que com a aprovação do Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCR) da SEDUC nossa remuneração melhore, pois já tivemos dois colegas que foram trabalhar em emprego por apresentar melhores condições de salário”.

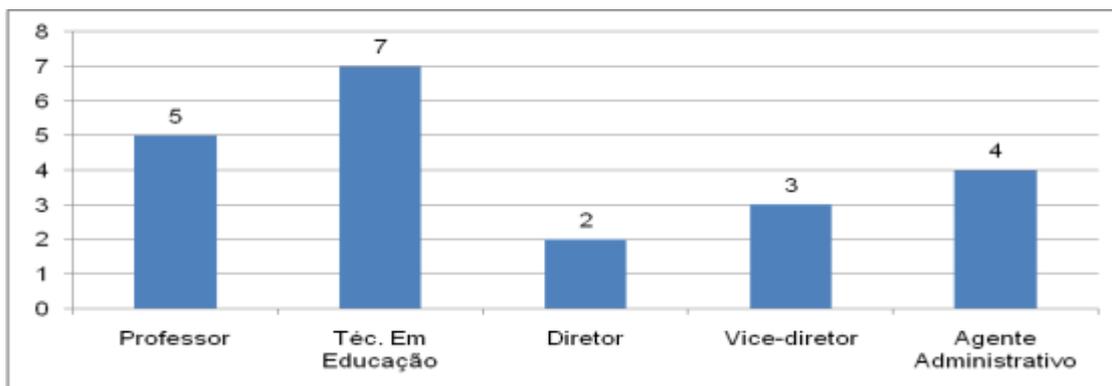
Posteriormente, confrontar-se-á as informações coletadas entre os servidores e os usuários em algumas categorias.

9 A RESPOSTA DOS USUÁRIOS

Apesar de alguns problemas na coleta dos questionários dos usuários, conseguiu-se recolher vinte e cinco deles. Existem algumas mudanças em relação aos questionários aplicados aos técnicos em educação da CEINF. A primeira delas é a presença de uma identificação mais detalhada como: profissão, município de origem e o motivo de vinda à CEINF. A segunda mudança é o fato de apresentarem somente três questões: transparência na tramitação de processos, tempo de tramitação de processo e estrutura organizacional da SEDUC.

Antes da análise das categorias apresentar-se-á o perfil dos usuários por meio dos campos contidos na identificação.

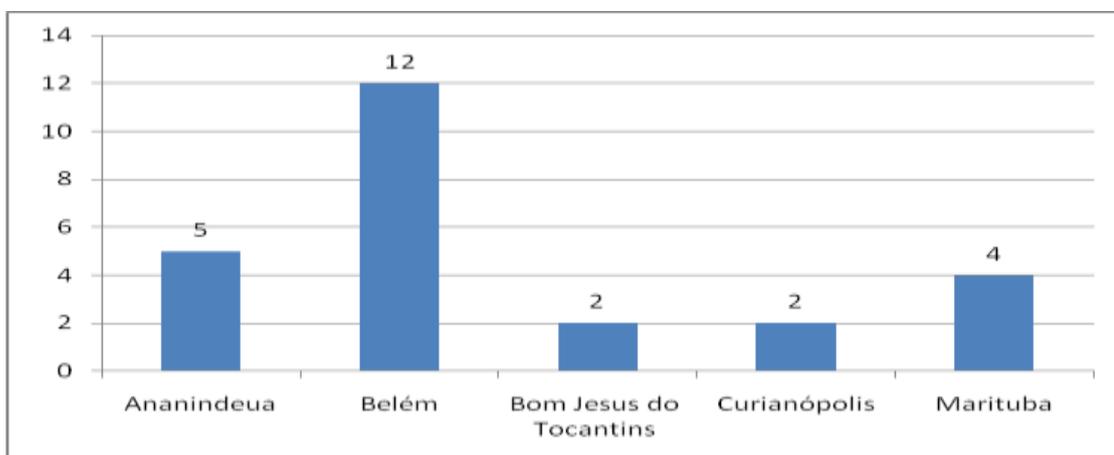
Gráfico 2 - Usuários por profissão



Fonte: Questionários dos usuários.

Observa-se, por meio do **Gráfico 2**, a predominância dos técnicos em educação e dos professores na responsabilidade de acompanhar a tramitação de processos. O **Gráfico 3** informa a origem destes usuários.

Gráfico 3 - Usuários por município de origem

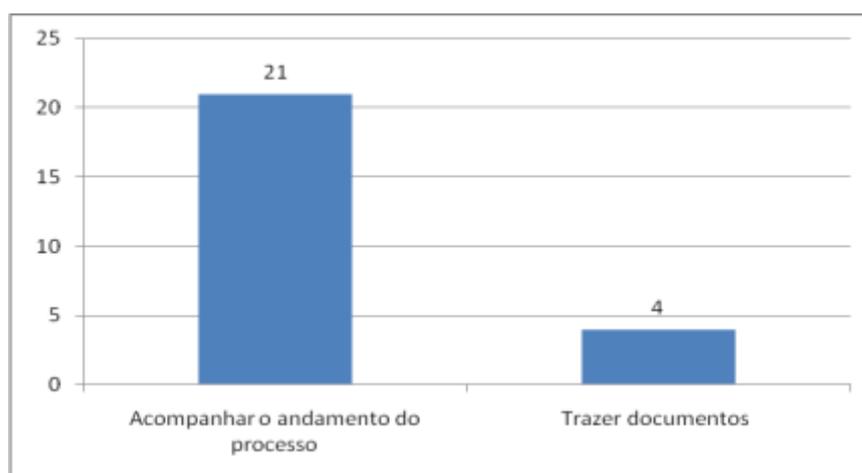


Fonte: Questionários dos usuários.

Observa-se, mediante os dados do gráfico 3, que a maioria dos interessados é de Belém. Esse fenômeno é facilmente explicado pelo fato de a zona metropolitana de Belém deter a maioria das escolas vinculadas à SEDUC.

A seguir observar-se-á os motivos que trazem esses usuários a CEINF.

Gráfico 4 - Usuários por motivo de vinda a CEINF



Fonte: Questionários dos usuários.

Verifica-se que o maior motivo para vinda dos usuários à CEINF é simplesmente acompanhar a tramitação de processo, ou seja, conferir o porquê da morosidade na tramitação de processo. Após esse breve perfil dos usuários da CEINF far-se-á estudo das falas dos mesmos por categoria iniciando pela transparência na tramitação de processos.

10 TRANSPARÊNCIA NA TRAMITAÇÃO DE PROCESSO

Esta temática é configurada em três perguntas: i) Como você avalia o acesso a tramitação de processo na CEINF? ii) Como é o acesso a tramitação de processo via o sitio da SEDUC (http://www.seduc.pa.gov.br/siig_portal/view/protocolo/)? iii) E como você avalia as informações dos servidores da CEINF sobre a tramitação de processo? Todas as indagações foram respondidas.

Em relação à primeira pergunta houve onze entrevistados que afirmaram que na CEINF tiveram amplo acesso aos processos. Entretanto, catorze alegaram que o acesso a tramitação de processo é limitado, como se observa na fala do usuário B

“Quando estive na Coordenação de Educação atrás do meu processo a técnica em educação não sabia me informar quais os motivos para passar tanto tempo neste setor. Isso com certeza pode ser considerado como falta de transparência”, (Usuária B).

Selecionou-se uma fala dos usuários que avaliaram positivamente a tramitação de processo na CEINF:

“Todas as vezes que estive na CEINF para ver o andamento dos meus processos os técnicos em educação sempre me informaram muito bem. Já chegaram a me ligar informando que estava faltando alguns documentos importantes”, (Usuária C)

Saraiva (2002) adverte que [...] o papel social das organizações públicas [...] deve passar também pela transparência de informações a sociedade, enquanto para Marchetti, Carvalho e Mont’alvão (2009) [...] o cidadão brasileiro, que em termos administrativos é o cliente do serviço público, queixa-se da falta de acessibilidade aos serviços públicos e de sua ineficiência.

Quando questionados sobre o acesso a tramitação de processos via sitio da SEDUC (http://www.seduc.pa.gov.br/siig_portal/view/protocolo/) a maioria, vinte e dois dos entrevistados alegam desconhecer a existência desse tipo de serviço, o que provoca uma surpresa. Para expressar essa situação destacou-se a fala do usuário D que afirmou “*não sabia que a SEDUC tinha protocolo on-line*”. Este fato ocorre pela pouca divulgação deste serviço, assim como pela dificuldade de encontrar esse link no sítio da SEDUC.

Todavia, para os três usuários que alegaram conhecer este serviço no sítio da SEDUC foram unânimes em afirmar que as informações prestadas são superficiais. Como se observa na fala do usuário E

“Com muitas dificuldades descobri que existia o protocolo on-line no site da SEDUC, pois em nenhum momento ninguém, de nenhum setor da SEDUC informou a existência do serviço. Mas, apesar da existência dele as informações são insuficientes, não esclarece, por exemplo, os setores que passaram, nem quanto tempo por setor” (Usuário E).

Quando indagados sobre as informações dos servidores da CEINF acerca da tramitação de processo, quinze usuários afirmaram estar satisfeitos com as informações prestadas pela CEINF ratificada pela fala do usuário F traduzindo essa realidade “Fui bem atendida e me explicaram direitinho como andava o meu processo”. Entretanto, dez usuários alegaram insatisfação no atendimento dos técnicos em educação da CEINF. “Não fiquei satisfeito com as informações repassadas, porque não me informaram a causa de tanta demora” (Usuário G).

Observou-se que em relação a essa temática é necessário ampliar o acesso dos usuários em seus respectivos processos. Uma ferramenta que poderia ser otimizada é o protocolo on-line, que necessita ter mais visibilidade e ser mais detalhado.

11 TEMPO DE TRAMITAÇÃO DE PROCESSO

Esta questão possui somente uma indagação intitulada “O tempo de tramitação dos processos é satisfatório?”. Todos os usuários preencheram esse campo.

Houve uma unanimidade dos entrevistados em reconhecer que o tempo de tramitação dos processos apresenta uma enorme morosidade.

“Quando dei entrada no meu processo no protocolo recebi uma guia de tramitação que determinava um tempo estimado de 30 dias, mas já se passaram mais de noventa dias e ainda não tive resposta da minha solicitação. Isso é uma falta de respeito”, (Usuário H)

Outra fala muito significativa sobre o assunto é a do usuário D que ressalta que “não há controle do tempo por parte dos setores. Existem setores que passam mês, e outros que são alguns dias”. Esse fenômeno já havia sido detectado pelos técnicos em educação, visto que a SEDUC não apresenta normas que estabeleçam tempo máximo por setor e assunto.

A queixa pela morosidade na tramitação é sem dúvida a mais frequente entre os entrevistados. A fala do usuário J traduz todo esse descontentamento. “O tempo de tramitação de processos em todos os setores da SEDUC é muito longo, e o pior é que percebemos que não existe um tempo máximo estabelecido”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo além de identificar os pontos críticos apontam alternativas de solução para aperfeiçoar a tramitação de processos na CEINF. Existem limites de inúmeras ordens: como a ausência de um estudo sobre organização e método, que poderia incrementar a rotina do fluxo de processo no setor examinado. O mesmo poderia avaliar a complexidade do assunto numa das secretarias com grande demanda, como é a SEDUC, que rivaliza com a pasta de Saúde em contingente de servidores. O estudo ajudaria a estabelecer as dinâmicas dos processos e a definição de prazos.

Notaram-se ainda problemas com relação à ausência de um PCCR dos servidores, que provoca descontentamento por conta da remuneração, considerada baixa. Há limites ainda com relação à infraestrutura e política de formação e divulgação do sistema de controle online dos processos.

Em longo prazo seria necessária uma reforma da estrutura organizacional da SEDUC que possibilitasse dispor os setores que tratam do mesmo assunto num mesmo espaço físico, ou seja, num mesmo andar um próximo do outro, bem como minimizar a departamentalização.

É necessário também fazer um amplo estudo dos assuntos que tramitam na SEDUC visando estabelecer normas legais que possibilite determinar tempo máximo para emitir parecer, bem como estabelecer o fluxograma para organização da tramitação de processo, pois atualmente é muito comum processos passarem por setores que não compete analisá-los

Após identificação das variáveis que influenciam na morosidade da tramitação dos processos da CEINF, elenca-se algumas possibilidades para otimizar a prestação de serviço.

Em curto prazo observou-se que os usuários queixam-se da falta de transparência na tramitação do processo. Para superar esse problema sugere-se que seja disponibilizado em destaque no sítio da SEDUC o link do protocolo on-line com informações detalhadas, pois, atualmente, este link está em um espaço de difícil acesso.

Essa modificação seria muito importante, pois minimizaria a questão do tempo, visto que o usuário teria acesso às informações como o tempo que o processo está em determinado setor possibilitando ao usuário questionar o técnico em educação responsável pelo processo.

A plataforma utilizada pelo SIIG é a mesma que possibilita o acesso aos e-mails pelos servidores da SEDUC. Então, poder-se-ia criar um serviço que encaminhasse uma mensagem eletrônica para o e-mail do técnico em educação toda vez que o mesmo recebesse um novo processo para analisar.

Estas são algumas contribuições no intuito de melhorar os serviços prestados pela CEINF aos seus inúmeros usuários.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Sarah Maria Linhares De. **Taxas e Tarifas no Serviço Público**. UFPR. Curitiba, 2008.

BATISTA, Fábio Ferreira, XAVIER, Antonio Carlos da Ressurreição, MARRA, Fátima, LONGO, Rose Mary Juliano (Org.). **Passos para o Gerenciamento Efetivo de Processos no Setor Público: Aplicações Práticas**. IPEA. Brasília. 1996.

LOPES, Hely Meirelles. **Direito Administrativo Brasileiro**. Ed. Revista dos Tribunais. São Paulo, 10 ed. 1984;

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. Ed. Revista dos Tribunais. São Paulo, 18 ed. 1993.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público, n. 47. janeiro/abril de 1996.

_____. **Os Primeiros Passos da Reforma Gerencial do Estado de 1995**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, n. 16. dezembro/janeiro/fevereiro de 2009.

TEIXEIRA, Elizabeth. **As Três Metodologias: acadêmica, da ciência e da pesquisa**. Vozes. 6 ed. Petrópolis, RJ. 2009.

<http://www.artigosbrasil.net/art/vari0s/2077/historia-administracaopublica.html>. Acessado no dia 02/08/2013, às 22h03min.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm. Acessado no dia 03/08/2013, às 10h20min.

<http://www.enap.gov.br/>. Acessado no dia 13/08/2013, às 21h50min.

OS CONTRATOS EMERGENCIAIS E A DESÍDIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Alessandra Leão Brazão dos Santos

RESUMO:

Esta pesquisa visa abordar o instituto da contratação emergencial, estabelecendo-se os requisitos para sua celebração e distinguindo-se as situações emergenciais reais das fictas. A problemática da desídia administrativa é estudada nesse contexto, com suas consequências jurídicas para os contratos emergenciais, bem como os posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais sobre o tema. O método utilizado foi o dedutivo, utilizando-se de pesquisas bibliográficas e documentais.

Palavras – chave: Contratos. Emergenciais. Administração. Desídia. Consequências.

ABSTRACT:

This research aims to analyze the institute of emergency contracting, establishing the requirements for its celebration and distinguishing the real emergency situations of fictitious. The problems of administrative negligence is studied in this context, with its legal consequences for emergency contracts and the doctrinal and jurisprudential positions on the theme. The method used was deductive, using bibliographic and documentary researches.

Keywords: Contracts. Emergency. Administration. Negligence. Consequences.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil garante que os contratos administrativos que envolvam obras, serviços, compras e alienações sejam realizados mediante licitação prévia com o fim de preservar o bem público e garantir a proposta mais vantajosa e conveniente ao Poder Público.

Isso significa que a Administração Pública (Direta e Indireta), as Casas Legislativas, o Poder Judiciário e o Tribunal de Contas, entre outros, estão obrigados a licitar, evitando-se o desperdício do dinheiro público e garantindo-se o zelo e a melhor aplicação possível dos recursos disponíveis em prol da sociedade. No entanto, não se trata de uma regra absoluta.

O presente trabalho versa sobre a hipótese de licitação dispensável decorrente de contratação emergencial, prevista no artigo 24, IV da Lei Federal nº. 8.666/93. Como se trata de situação excepcional, esse dispositivo deveria ser interpretado restritivamente, com o encaixe perfeito dos fatos com a hipótese legal. Entretanto, nem sempre isso é observado.

OS CONTRATOS EMERGENCIAIS E A DESÍDIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Entender os requisitos para utilização desse instituto é de extrema importância no contexto atual a fim de analisar se a Administração Pública está diante de situações emergenciais “reais” ou de emergências “fabricadas”, as quais serão explicadas no decorrer da pesquisa.

Portanto, o presente trabalho analisará as hipóteses de admissibilidade desses contratos, as situações consideradas emergenciais, a maneira que a doutrina e a jurisprudência vem abordando o tema e se a necessidade de continuidade na prestação do serviço público pode ser utilizada como justificativa para a contratação direta mesmo na hipótese de desídia administrativa.

2 A IMPORTÂNCIA DA LICITAÇÃO ANTES DA CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

O Estado, ao contrário do particular, não pode escolher livremente seu fornecedor para a contratação de bens e prestação de serviços. Desse modo, o administrador está, em regra, obrigado a realizar procedimento administrativo prévio à contratação, denominado licitação, que encontra previsão legal no art. 37, XXI da Constituição Federal, destacado abaixo:

Art. 37.(...) XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Sobre o procedimento administrativo licitatório, Pietro (2011) afirma que todos os interessados estão sujeitos às condições fixadas no instrumento convocatório, a fim de que, garantindo-se a isonomia, o ente público selecione a proposta mais conveniente para a Administração Pública, nos termos a seguir:

“Aproveitando, parcialmente, o conceito de José Roberto Dromi (1975:92), pode-se definir a licitação como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato. (...) No direito brasileiro, a Lei 8.666, de 21-6-93, que disciplina as licitações e os contratos da Administração Pública, indica, no artigo 3º, os objetivos da licitação, permitindo a formulação de um outro conceito: licitação é o procedimento prévio à celebração dos contratos administrativos, que tem por objetivo selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, promover o desenvolvimento nacional e garantir a isonomia entre os licitantes” (PIETRO, 2011, p. 4).

Ademais, considerando que todo ato administrativo deve priorizar os princípios constitucionais, da mesma forma a licitação deve observar a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

Observar o princípio da legalidade no transcurso do procedimento licitatório garante que as licitações sejam realizadas em conformidade com o ordenamento jurídico pátrio, mediante um

OS CONTRATOS EMERGENCIAIS E A DESÍDIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

procedimento formal e vinculado; atentar para a impessoalidade, permite que a escolha recaia sobre a melhor proposta, impedindo privilégios e desfavorecimentos indevidos; obedecer à moralidade significa que a comissão de licitação e os licitantes procederão com ética, probidade, decoro e boa-fé; espeitar a publicidade garante que os atos serão divulgados e as sessões ocorrerão de portas abertas; e observar a eficiência acarreta na condução eficiente do certame até a escolha da empresa vencedora, atingindo-se todos os fins almejados.

Como a Administração Pública tem o dever de realizar a gestão dos recursos disponíveis a fim de que os serviços sejam prestados com qualidade, porém com o menor gasto possível, a licitação não se trata de um entrave à contratação e sim de um instrumento para garantir a isonomia entre os participantes e a obtenção da melhor proposta.

Para esclarecer a importância da realização de licitação, Filho (2014) afirma que a escolha mais vantajosa para a Administração não poderia ficar ao arbítrio do administrador, que está adstrito à previsão legal para contratar bens e serviços fornecidos por terceiros, conforme consta a seguir:

“A Administração Pública, como foi visto no capítulo anterior, exerce atividade multifária e complexa, e sempre com os olhos voltados para fim de interesse público. Para alcançá-lo, precisa valer-se de serviços e bens fornecidos por terceiros, razão porque é obrigada a firmar contratos para a realização de obras, prestação de serviços, fornecimento de bens, execução de serviços públicos, locação de imóveis, etc. Por isso é que, como bem observa BIELSA, a causa jurídica, fundada numa causa fática, é sempre elemento essencial dos contratos. Não poderia a lei deixar ao exclusivo critério do administrador a escolha das pessoas a serem contratadas, porque, é fácil prever, essa liberdade daria margem a escolhas impróprias, ou mesmo a concertos escusos entre alguns administradores públicos inescrupulosos e particulares, com o que prejudicada, em última análise, seria a Administração Pública, gestora dos interesses coletivos. A licitação veio contornar esses riscos. Sendo um procedimento anterior ao próprio contrato, permite que várias pessoas ofereçam suas propostas, e, em consequência, permite também que seja escolhida a mais vantajosa para a Administração” (FILHO, 2014, p.14).

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF) também entende que a obrigatoriedade da realização de licitação visa satisfazer o interesse público, pois esse procedimento viabiliza ampla disputa pautada no princípio da isonomia entre agentes econômicos capacitados, conforme destacado abaixo

“A licitação é um procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia. Está voltada a um duplo objetivo: o de proporcionar à administração a possibilidade de realizar o negócio mais vantajoso – o melhor negócio – e o de assegurar aos administrados a oportunidade de concorrerem, em igualdade de condições, à contratação pretendida pela administração. (...) Procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia, a função da licitação é a de viabilizar, através da mais ampla disputa, envolvendo o maior número possível de agentes econômicos capacitados, a satisfação do interesse público. A competição visada pela licitação, a instrumentar a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, impõe-se seja desenrolada de modo que reste assegurada a igualdade (isonomia) de todos quantos pretendam acesso às contratações da administração. (...) (ADI 2.716, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 29-11-2007, Plenário, DJE de 7-3-2008.)

A CF, no art. 37, XXI, determina a obrigatoriedade de obediência aos procedimentos licitatórios para a administração pública direta e indireta de qualquer um dos

OS CONTRATOS EMERGENCIAIS E A DESÍDIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A mesma regra não existe para as entidades privadas que atuam em colaboração com a administração pública, como é o caso do Paranaeducação.” (ADI 1.864, Rel. p/ o ac. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 8-8-2007, Plenário, DJE de 2-5-2008).

Logo, a licitação é uma garantia de que o Estado, mediante um julgamento baseado em critérios objetivos, realizará a melhor contratação possível, estimulando a competitividade, oferecendo iguais condições aos interessados e evitando irregularidades.

3 A REALIZAÇÃO DE CONTRATOS EMERGENCIAIS COMO MEDIDA EXCEPCIONAL

Apesar de o administrador estar submetido à necessidade de prévia licitação antes de qualquer contratação, a Lei nº. 8.666/93 previu hipóteses excepcionais em que ela pode ser dispensada, como é o caso dos contratos emergenciais.

É possível que surja uma emergência ou calamidade pública, na qual a demanda pela urgência de atendimento apresenta como melhor alternativa a dispensa da licitação e a contratação direta, garantindo, assim, o efetivo atendimento do interesse público e a continuidade na prestação de serviços essenciais.

Isso se justifica porque, até o transcurso de todo o tempo que seria necessário para a realização de uma licitação, a prestação do serviço público ficaria prejudicada, tendo em vista que uma situação emergencial ou calamitosa geralmente exige uma atuação imediata.

Portanto, a fim de resguardar essas situações, o instituto da contratação emergencial foi expressamente previsto no art. 24, IV da Lei n. 8.666/93, indicando que

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...) IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

Logo, a contratação direta nesses moldes exige a demonstração que há urgência, que o contrato envolverá somente os bens necessários ao atendimento da situação emergencial, que terá o prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos e que não será prorrogado.

Além disso, o art. 26 da Lei nº. 8.666/93 estabelece que a dispensa realizada com fulcro na emergência deve ser comunicada, dentro de 03 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial no prazo de 05 (cinco) dias como condição para a eficácia do ato. Todavia, o Tribunal de Contas da União (TCU) entende ser dispensável a publicação quando os

OS CONTRATOS EMERGENCIAIS E A DESÍDIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

valores contratados forem superiores aos limites fixados nos incisos I e II do art. 24 da lei citada. Segue abaixo algumas decisões do referido Tribunal sobre o tema:

A eficácia dos atos de dispensa e inexigibilidade de licitação a que se refere o art. 26 da Lei nº 8.666/1993, de que trata o art. 24, incisos III a XX IV, e art. 25 da Lei nº 8.666/1993, está condicionada a sua publicação na imprensa oficial, salvo se, em observância ao princípio da economicidade, os valores contratados estiverem dentro dos limites fixados nos art. 24, incisos I e II, da lei mencionada. **Acórdão 1336/2006 Plenário**

Observe os prazos estabelecidos no art. 26 da Lei nº 8.666/1993, referentes à publicação tempestiva na imprensa oficial das situações de inexigibilidade ou dispensa de licitação, como condição para a eficácia dos atos. **Acórdão 3083/2007 Primeira Câmara**

Organize adequado processo administrativo para os casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação, de modo a dar cumprimento aos princípios constitucionais do art. 37 da CF/88, em particular o da publicidade, da legalidade, da moralidade, como também os princípios e normas insculpidos nos art. 3º, 4º, 26, 41 da Lei 8.666/1993. **Acórdão 428/2010 Segunda Câmara**

Assim, a contratação direta não é feita sem critérios. O administrador, mesmo verificando o adequado enquadramento dos fatos à hipótese prevista no art. 24, IV da Lei nº. 8.666/93, precisa cumprir todas as formalidades legais a fim de que o ato de dispensa seja considerado válido e eficaz.

A necessidade de preenchimento de todos esses requisitos é tão importante que a Lei nº. 8.666/93 informa no art. 89 que é crime dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades legais, estando o agente público sujeito à pena de detenção de 03 (três) a 05 (cinco) anos, e multa.

Ademais, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) entende que a contratação direta realizada pela Fazenda Pública sem o preenchimento prévio dos requisitos legais acarreta a nulidade do contrato firmado, nos termos abaixo destacados:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TERRAPLANAGEM SEM LICITAÇÃO. NULIDADE DO CONTRATO. PREJUÍZO AO ERÁRIO. INDENIZAÇÃO PELOS SERVIÇOS EXECUTADOS. AUSÊNCIA DE BOA-FÉ. VEDAÇÃO DO ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA. CUSTOS DO SERVIÇO. MODULAÇÃO DA PENA DE PROIBIÇÃO DE CONTRATAR. CRITÉRIOS. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADA. (...) 2. Na petição inicial, o Parquet sustentou ter ocorrido ilegalidade na contratação direta das obras, uma vez não configurada a hipótese de dispensa ou de inexigibilidade da licitação. Aduziu que o estado de calamidade pública causado pelos danos provocados pelas chuvas no mês de janeiro de 1995 não justificava a dispensa de licitação, visto que o contrato somente foi assinado em 10.11.1995, nove meses após as referidas enchentes, quando já havia cessado a situação emergencial que permitiria a contratação imediata sem licitação. (...) 8. O Tribunal a quo reconheceu expressamente a existência de dano ao patrimônio público, tanto que determinou o ressarcimento ao Erário. Concluiu que o prejuízo decorreu da própria contratação ilegal, feita sem licitação. 9. No caso vertente, a responsabilidade pela nulidade da avença é imputada à Administração e também à empresa ora recorrente, por terem celebrado contratação direta sem que estivesse configurada hipótese de dispensa ou inexigibilidade da licitação. (...) 12. Por força da incidência do art. 59, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, o STJ sedimentou entendimento de que a invalidação do

OS CONTRATOS EMERGENCIAIS E A DESÍDIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

contrato garante ao contratado de boa-fé que iniciou a execução do contrato o dever de indenizar o que foi executado até a data em que a nulidade for declarada, desde que não lhe seja imputável o vício. Já para o contratado de má-fé, como no presente caso, e à luz do princípio da vedação do enriquecimento sem causa, é assegurado apenas o retorno ao status quo, equivalente ao custo básico do produto ou serviço, sem nenhuma margem de lucro. (...) 14. Recurso Especial parcialmente conhecido e provido em parte. (REsp 1188289 / SP RECURSO ESPECIAL 2010/0058499-2, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN (1132), Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA, Data do Julgamento 14/08/2012, DJe 13/12/2013)

Enquanto a calamidade pública geralmente envolve eventos da natureza, como inundações, tempestades, desmoronamentos, enchentes, a emergência nem sempre é facilmente identificável. Ela envolve uma situação anômala que exige o atendimento imediato pela Administração Pública, que não poderia aguardar o transcurso normal de um procedimento licitatório sob pena de prejuízo à continuidade de serviços públicos essenciais.

Assim, a celebração de um contrato emergencial exige a demonstração da real situação de emergência ou calamidade pública que justifique a dispensa da licitação e a consequente contratação direta. Sobre esse assunto, o ilustre doutrinador Gasparini (2012) afirma:

“A emergência, como hipótese de dispensabilidade de licitação consignada no inciso IV do art. 24 do Estatuto Federal Licitatório, é caracterizada pela necessidade imediata ou urgente do atendimento do acontecido ou por acontecer, pois, se não for assim, será inútil qualquer medida posterior. (...) São situações em que só o pronto atendimento pode evitar situações causadoras de prejuízos e salvaguardar a segurança das pessoas, obras, bens e equipamentos ou reduzir as conseqüências quando os fatos já aconteceram” (GASPARINI, 2012, p. 25).

Nesse sentido, Filho (2014) esclarece que a urgência no atendimento é caracterizada quando a não prestação do serviço pode causar prejuízos ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens públicos ou particulares, nos termos a seguir

“A lei previu, também, a dispensa nos casos de emergência. Em ambos os casos, as situações devem caracterizar-se pela urgência no atendimento, de modo que não causem prejuízo ou comprometam a segurança de pessoas, obras, serviços equipamentos e outros bens públicos ou particulares” (FILHO, 2014, p. 12).

Portanto, a celebração de contratos emergenciais por dispensa de licitação não fere os princípios constitucionais da eficiência e moralidade, pois, em regra, não estão relacionadas à conduta do administrador e sim a um evento alheio à sua vontade, imprevisível ou que não poderia ser evitado.

Desse modo, presume-se que o administrador eficiente e ético em sua conduta prioriza a realização de licitação e só a dispensa quando estritamente necessária e desde que preenchidos os requisitos legais. Caso contrário, incorrerá em crime, nos termos do art. 89 da Lei nº. 8.666/93.

4 A DESÍDIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS EMERGENCIAIS

OS CONTRATOS EMERGENCIAIS E A DESÍDIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Desídia é o descaso, a falta de cuidado, zelo e atenção. Em suma, é o desleixo no emprego de determinada função. Já a desídia administrativa é caracterizada quando o servidor público, injustificadamente e intencionalmente, deixa de cumprir suas obrigações no exercício das suas atribuições, tornando o serviço público ineficiente.

Além de ser reprovável pela sociedade, a conduta desidiosa na Administração Pública viola os princípios constitucionais a que todo agente público está submetido, pois todo servidor desidioso causa transtornos e prejuízos e está sujeito a sofrer penalidades em razão de sua conduta inadequada.

Conforme dito anteriormente, o art. 24, inciso IV da Lei nº. 8.666/93 estabelece requisitos taxativos para a elaboração de contratos emergenciais. Logo, a princípio, torna-se incompatível sua utilização quando houver desídia da Administração Pública.

O fim imediato do administrador público é prestar um serviço eficiente. Sendo assim, ele jamais deveria ser desidioso na contratação de bens e serviços ou mesmo na gestão dos contratos já existentes. Logo, um servidor eficiente não incide no problema da falta de planejamento.

Baseado nessa visão, o Tribunal de Contas da União já apresentou o seguinte entendimento

Abstenha-se de contratar com dispensa de licitação, sob a alegação de emergência (art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93), quando decorrente da falta de planejamento adequado, conforme entendimento desta Corte exarado na Decisão 347/1994 Plenário. Instrua o processo, em situações que esteja devidamente caracterizada a emergência, na forma que dispõe o inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, com documentos de habilitação e regularidade fiscal do contratado, justificativa fundamentada da escolha do fornecedor ou executante e justificativa do preço (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 8.666/1993), mediante a verificação da conformidade do orçamento do fornecedor ou executante com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, com os constantes do sistema de registro de preços, os quais devem ser registrados nos autos, conforme Decisão 627/1999 Plenário. **Decisão 955/2002 Plenário**

A contratação direta com fundamento em situação emergencial deve decorrer de evento incerto e imprevisível pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízos ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. Com efeito, esta Corte de Contas firmou entendimento, por meio da Decisão nº 347/1994 - Plenário, proferida em sede de Consulta, de que as dispensas de licitação, por motivo de emergência ou de calamidade pública, somente são admissíveis quando, cumpridas outras exigências, não se tenham originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis ou, em outras palavras, desde que não possam, em alguma medida, ser atribuídas à culpa ou dolo do gestor público, que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação. Acórdão 798/2008 Primeira Câmara (Voto do Ministro Relator), e não da falta de planejamento ou desídia administrativa do gestor. **Acórdão 3267/2007 Primeira Câmara (Sumário)**

Observe que a contratação com base no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93, aplica-se aos casos em que a situação adversa, a título de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis. Ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação. **Acórdão 3754/2009 Primeira Câmara**

OS CONTRATOS EMERGENCIAIS E A DESÍDIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Por esse entendimento, nenhuma contratação emergencial poderia decorrer de desídia administrativa. Esse posicionamento, além de privilegiar o princípio da legalidade, que estabelece que a Administração Pública só pode fazer o que está previsto em lei, visa evitar a ocorrência de “urgências fabricadas”, também chamadas de “emergências fictas”, ou seja, geradas por negligência, falta de planejamento ou má gestão dos recursos públicos.

Sobre o assunto, Gasparini (2012) esclarece:

O conserto do reservatório de água da cidade cujo vazamento ameaça sua segurança e a restauração do equipamento de balsa, destruído por uma enchente anormal do rio, são casos de emergência. Nessas hipóteses, diz-se que a emergência é real, pois seu surgimento não decorreu de qualquer comportamento, comissivo ou omissivo, da Administração Pública. Portanto, não é de emergência real a situação que deve ser resolvida de imediato (...) quando dela já se tinha conhecimento muito tempo antes. Nessa hipótese, diz-se que a emergência é ficta, ou fabricada. Em tais casos, há negligência e não urgência (GASPARINI, 2012, p. 16).

Entretanto, na prática, nem todas as contratações no âmbito da Administração Pública têm decorrido de emergência “real”, ou seja, de uma verdadeira situação emergencial imprevisível e impossível de ser detectada ou evitada pelo administrador.

Filho (2002) entende que é possível utilizar-se da contratação emergencial mesmo nos casos de desídia administrativa a fim de se evitar prejuízos ao bem público, bem como danos potenciais, desde que seja demonstrada, concreta e efetivamente, a potencialidade do dano, a urgência da situação e que a contratação direta é a via adequada e efetiva para evitar prejuízos que não podem ser recompostos posteriormente.

Assim, mesmo nos casos de falta de planejamento, há situações em que o atendimento ao público precisa ser imediato, não podendo aguardar todos os trâmites legais para a realização de um procedimento licitatório, sob pena do interesse público ficar mais prejudicado do que mediante de uma contratação direta.

Por essa nova visão, entende-se que a desídia do administrador não seria justificativa suficiente para o sacrifício da coletividade e violação dos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, bem como o da continuidade da prestação do serviço público.

Ressalte-se, todavia, que, nessas hipóteses, torna-se necessária a responsabilização do agente que deu causa à situação de urgência a fim de coibir a reincidência dessas condutas, já que a contratação direta poderia ter sido evitada e, com o devido planejamento administrativo, a licitação poderia ter sido realizada. Nesse sentido, segue abaixo a Orientação Normativa/AGU nº. 11

OS CONTRATOS EMERGENCIAIS E A DESÍDIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Assuntos: AGU e DISPENSA DE LICITAÇÃO. Orientação Normativa/AGU nº 11, de 01.04.2009 (DOU de 07.04.2009, S. 1, p. 14) - "A contratação direta com fundamento no inc. IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que, quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei". REFERÊNCIA: art. 24, inc. IV, da Lei nº 8.666, de 1993; Acórdão TCU 1.876/2007-Plenário.

Observa-se que a orientação da Advocacia-Geral da União (AGU) destacada acima não exclui a possibilidade de contratação direta, ou seja, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, IV da Lei 8.666/93 nos casos de desídia ou má gestão. Ela apenas informa que o causador dessa situação deverá ser responsabilizado, na forma da lei. No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União já decidiu que:

A contratação direta, por dispensa de licitação, fundamentada no permissivo contido no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, sem que haja demonstração da alegada circunstância emergencial, justifica, em regra, a apenação dos agentes por ela responsáveis com a multa do art. 58 da Lei nº 8.443/1992. **Acórdão 1379/2007 Plenário (Sumário)**

Admite-se, em caráter excepcional, e com fundamento no interesse público, contratação emergencial da prestação de serviços que não possam sofrer solução de continuidade, desde que justificada adequadamente no respectivo processo e apontados os problemas que poderão advir da paralisação de tais serviços, comprovando-se a ocorrência de prejuízo ao interesse público, A contratação será apenas durante o prazo necessário para a realização do novo processo licitatório, observando-se o disposto no art. 26 da Lei nº 8.666/1993. **Acórdão 727/2009 Plenário**

Deve ser responsabilizado o gestor pela contratação emergencial indevida quando a situação adversa decorreu de sua omissão ou falta de planejamento. **Acórdão 627/2009 Segunda Câmara (Sumário)**

O Regime Jurídico Único (RJU) atual estabelece que a maior penalidade que um servidor desidioso pode sofrer em âmbito administrativo é a demissão, conforme previsto no art. 117, inciso XV c/c art. 132, XIII, ambos da Lei Federal nº. 8.112/90 e, no âmbito do Estado do Pará, pelo art. 190, inciso XIX, da Lei nº. 5.810/94, em especial se a desídia já virou uma habitualidade na conduta do agente público.

Ressalte-se, por fim, que a responsabilização administrativa não prejudica a responsabilidade civil (no caso de comprovados prejuízos de ordem financeira a terceiros ou ao Erário), nem a penal (quando há o cometimento de crime), que são incomunicáveis, exceto nos casos de inexistência do fato ou negativa da autoria.

CONCLUSÃO

Diante do que foi apresentado, observa-se que a contratação de bens e serviços pela Administração Pública mediante a prévia realização de licitação não é uma faculdade do administrador, mas sim um dever, uma regra geral que deve ser aplicada sempre que possível a fim de garantir a melhor contratação com a melhor proposta, protegendo, assim, os recursos disponíveis e o interesse público.

OS CONTRATOS EMERGENCIAIS E A DESÍDIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Todavia, é possível que determinada situação se enquadre como uma das hipóteses excepcionais que permitam a contratação direta, como é o caso dos contratos emergenciais. Preenchidos os requisitos legais, é permitido que a Administração Pública dispense a realização de licitação, mas, em regra, não pode advir de desídia administrativa.

Porém, há situações excepcionais em que não contratar diretamente, mesmo em casos de “emergência ficta” ou “urgência fabricada”, acarretaria mais prejuízos ao interesse público e à continuidade do serviço público do que a contratação direta. Para essas hipóteses, há entendimento no sentido de viabilizar a dispensa de licitação e a permitir a contratação emergencial, desde que os responsáveis sejam penalizados pela conduta desidiosa.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Neudson Cavalcante. **Desídia do Servidor Público**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/9759/desidia-do-servidor-publico>>. Acesso em: 19 maio 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 23 jan. 2015.

BRASIL. Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 23 jan. 2015.

BRASIL. Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112compilado.htm>. Acesso em: 21 maio 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações & Contratos**: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. rev. atual. e ampl. Brasília: Senado Federal, 2010.

PARÁ (Estado). Lei nº. 5.810, de 24 de janeiro de 1994. Disponível em: <http://www.age.pa.gov.br/age/index.php?option=com_content&view=article&id=298:lei-estadual-no-5810-de-24-de-janeiro-de-1994&catid=47:legislacao&Itemid=54>. Acesso em: 21 maio 2015.

DOTTI, Marinês Restelatto. **Contratação Emergencial e Desídia Administrativa**. Disponível em: <file:///C:/Users/Aluno/Desktop/marines_contratacao_emergencial.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2015.

FILHO, Marçal Justen. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, Dialética, 2002.

OS CONTRATOS EMERGENCIAIS E A DESÍDIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2014.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 17. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

MANATA, Leonardo. **Contratações Emergenciais**: Art. 24, IV, da lei nº 8.666/93. Pressupostos. Disponível em: <<http://olicitante.blogspot.com.br/2010/07/contratacoes-emergenciais-art-24-iv-da.html>>; Acesso em: 18 maio 2015.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **O Princípio da Moralidade e a Prorrogação Emergencial de Contratos Administrativos**. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/palestras/%7B1C76209A-DF72-4B00-A68E-4372EF25CAF0%7D_Carlos%20Pinto%20Coelho%20Motta%20-%20O%20PRINC%3%8DPIO%20DA%20MORALIDADE%20E%20DA%20PRORROGA%3%87%3%83O%20EMERGENCIAL%20DE%20CONTRATOS%20ADMINISTRATIVOS.pdf>. Acesso em: 19 maio 2015.

MOYSES, Natalia Hallit. **A Desídia do Servidor Público**: demissão culposa e instrumento contra a ineficiência no serviço público. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-desidia-do-servidor-publico-demissao-culposa-e-instrumento-contr-a-ineficiencia-no-servico-publico,42765.html>>. Acesso em: 19 maio 2015.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

TAMBELLINI, Guilherme Luis da Silva. **Contratação Emergencial com Dispensa de Licitação**: prorrogação de vigência contratual. Disponível em: <<http://jus.com.br/pareceres/19937/contratacao-emergencial-com-dispensa-de-licitacao-prorrogacao-de-vigencia-contratual>>. Acesso em: 28 jan. 2015.

**O PAPEL DA FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS NO ÂMBITO DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL: EFEITOS E PERSPECTIVAS**

Bruna Herondina da Silva Menezes Pavão¹

¹ Aluna do curso de especialização em Direito do Estado, Servidora Pública do Estado do Pará, advogada, assistente social e mestre em sociologia. E-mail: bdsmenezes@yahoo.com.br.

RESUMO:

O objetivo central deste estudo diz respeito à importância da fiscalização dos contratos administrativos especificamente centrado no papel do fiscal, um guardião, por excelência, do patrimônio público que tem o dever de zelar pelos princípios constitucionais explícitos e implícitos no âmbito da prestação do serviço público. O estudo foi desenvolvido a partir da análise dos diversos diplomas legais que regem a matéria partindo da Constituição Federal de 1988 espraiando-se ao Decreto Estadual nº 870\2013 que versa sobre as atribuições dos servidores fiscais no Estado do Pará, evidentemente que abordamos a temática referente a contratos administrativos, delegações administrativas e, por fim, a fiscalização dos atos administrativos que decorrem das cláusulas exorbitantes as quais garantem à Administração Pública o poder de fiscalizar a execução de seus acordos com os particulares. O percurso metodológico teve como pressuposto a atuação dos fiscais e privilegiou a forma como se efetiva os atos fiscalizatórios para tanto utilizamos a técnica de entrevistas com os referidos agentes. Verificou-se que os servidores que exercem a função de fiscalizar os atos da administração por vezes estão insatisfeitos devido a mais uma atribuição assumida, todavia acreditam que é importante fiscalizar para acompanhar a adequada destinação do recurso público.

Palavras – chave: contrato administrativo; delegação administrativa; fiscalização.

ABSTRACT:

The main objective of this study concerns the importance of supervision of administrative contracts specifically focused on the role of tax, a guardian par excellence of public property that has a duty to look after the explicit and implicit constitutional principles in the provision of public service. The study was developed from the analysis of the various legal instruments governing the matter starting from the Constitution of 1988 it scatters throughout the State Decree No. 870 \ 2013 which deals with the duties of revenue officers in the state of Pará, of course it addresses the issue concerning administrative contracts, administrative offices and, finally, supervision of administrative acts arising from exorbitant clauses that guarantee the public administration the power to supervise the implementation of their agreements with individuals. The methodological approach had presupposed the performance of fiscal and privileged the way it effective the fiscalizatorios acts for both used the interview technique with these agents. It was found that the servers that perform the function of supervising the times for administration acts are dissatisfied due to another assignment assumed, however believe it is important to monitor to monitor the proper allocation of public resources.

Keywords: Public administrative contract; administrative delegation; supervision.

INTRODUÇÃO

A investigação que ora apresentamos encontra-se vinculada ao Direito Administrativo, especificamente no que diz respeito ao universo das contratações públicas, ou seja, a forma através da qual o poder público adquire os bens ou serviços necessários para a efetiva prestação da atividade estatal, tendo como premissa o melhor interesse da administração, bem como os princípios constitucionais e administrativos que regem a gestão estatal. De acordo com a intenção acima descrita, para adentrarmos no aspecto referente a fiscalização nos apropriamos de conceitos referentes aos contratos administrativos, cláusulas exorbitantes dentre outros afetos à temática.

Parece-nos claro que esta produção acadêmica apresenta dupla relevância, a primeira diz respeito a atuação responsável do fiscal, o qual deve exercer esta atribuição de forma diligente com vistas a não deixar margem para possível responsabilização no âmbito civil, penal e administrativo. Em outra ponta, visualizamos a relevância social, que se relaciona a atuação proativa dos fiscais com vistas ao bom uso da coisa pública, a satisfatória destinação dos recursos públicos, ou seja, a própria prestação do serviço que deve necessariamente estar vinculada ao interesse público com aplicação objetiva e eficaz dos recursos financeiros.

Vislumbramos na atuação dos fiscais um guardião do patrimônio público, pois que como a ele é atribuído controle de gastos, cabe ao mesmo monitorar a boa execução do serviço prestado e informar ao gestor máximo qualquer tipo de anomalia, que por ventura aconteça no andamento contratual. Esta atribuição é de fundamental relevância para o aparelhamento estatal, pois que, em suma, cabe ao fiscal autorizar ou não determinada aquisição e atestar do início até a finalização do pacto contratual se houve a execução de forma fidedigna ao instrumento legal.

Na presente produção acadêmica nos propomos a analisar o momento da fiscalização contratual, a ênfase será dada à responsabilidade e importância do fiscal de contratos, protagonista, por excelência, do bom andamento dos contratos administrativos e em que medida esta atuação contribui para a boa destinação dos recursos públicos. Para tanto, acreditamos que a adequada fiscalização contratual proporcionará, em boa parte, a melhoria dos serviços públicos ofertados à sociedade, devendo constituir finalidade essencial para os destinatários dos serviços, ou seja, a coletividade.

1 PANORAMA GERAL DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

O poder público para oferecer os serviços necessários ao interesse coletivo precisa interagir com o particular que, por sua vez, serve de instrumento para a realização de

determinado interesse, na exata medida em que é chamado a colaborar com a prestação de determinado serviço. Em assim sendo, a Administração para conseguir atingir sua finalidade, que é eminentemente pública, precisará celebrar contratos administrativos os quais serão regidos por legislação específica e serão regulamentados de acordo com os interesses que pretendem alcançar.

Nesta medida, para que o poder público tenha condições de prestar serviços públicos ele deve valer-se, necessariamente, de processo licitatório em conformidade com a lei 8666\93, ressalvados os casos de dispensa e inexigibilidade do referido procedimento. Em todo caso, quer a aquisição se efetive através de regular processo licitatório ou se amolde nas hipóteses de contratação direta, o certo é que deveremos ter necessariamente a atuação de um representante da administração, devidamente nomeado para acompanhar a execução da obra ou serviço, a quem denominamos fiscal do contrato.

A atuação do Fiscal do Contrato tem como nascedouro as prerrogativas especiais da Administração Pública no que se relaciona ao âmbito dos contratos administrativos, são as conhecidas Cláusulas Exorbitantes que estão descritas genericamente nos incisos do Art. 58 da Lei 8.666/93. Uma dessas cláusulas exorbitantes garante à Administração Pública o poder de fiscalizar a execução de serviços por ela contratada (art. 58, III), tema este que se constitui como objeto da presente construção acadêmica.

Certamente a atuação do servidor nomeado fiscal deve estar atrelada a uma ação com fim útil para a coletividade, visto que este servidor participa ativamente da execução contratual de maneira a fornecer condições para a fidedigna consecução do objeto da avença, através deste aspecto, visualizamos o fiscal como um zelador do erário público. Pois, com a presença de um representante da administração que participa da execução do contrato reduz-se os riscos de contratantes inescrupulosos auferirem vantagem indevida com pedidos desnecessários, com desvios da finalidade pública.

Assim sendo, a questão que norteou a investigação ora apresentada tem como aporte a atuação do servidor que exerce a função de fiscalizar os atos do ente público quando este interage com terceiros e em que medida esta função é relevante para a contenção dos gastos e melhor investimentos públicos. Neste panorama, o fiscal, além de suas atribuições diárias também atua nas relações do ente público com os particulares, muito embora esta atribuição não implique em nenhum benefício financeiro, o que nos faz supor ser este um fator que poderia culminar com a atuação descomprometida.

Tendo como premissa a importância da fiscalização informamos ao dileto leitor que as atribuições dos respectivos servidores nomeados fiscais de contratos e convênio no âmbito da administração pública do Estado do Pará estão dispostas no Decreto nº 870\2013. Neste sentido,

e com o desiderato de regulamentar a atuação do fiscal, a legislação acima citada acrescenta que o mesmo é um funcionário da Administração, designado pelo ordenador de despesa, que recebe uma tarefa especial, com responsabilidade específica.

Nesta seara, as atribuições dos servidores nomeados fiscais que atuam nos Contratos, Convênios e Termo de Cooperação firmados pelos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Estadual compreendem a supervisão, fiscalização e acompanhar a execução, bem como apresentar relatórios na ocasião do término de cada etapa ou sempre que solicitado pela Administração quer seja contratante, concedente ou partícipe. Incontestavelmente o fiscal é ator essencial tanto na fase anterior como posterior a assinatura do contrato, pois assume o papel de garantir a perfeita execução do serviço nos moldes como fora proposto no projeto básico.

O Decreto acima citado também assegura a importância da designação de um suplente para a segurança da relação contratual e garantia da eficácia do serviço de fiscalização. É previsível, nesta medida, que o fiscal regularmente nomeado em alguma circunstância possa não ter condições de acompanhar a fiscalização por certo período como, gozo de férias, doenças ocupacionais dentre outros fatos que possam comprometer o fiel acompanhamento do pacto administrativo.

Como apresentado até agora podemos aferir que a administração e fiscalização de contratos e convênios é uma atividade interdisciplinar e complexa é assim admitida pela própria Lei nº 8.666/1993, onde a mesma prevê a necessidade de apoio especializado para os detentores dessas responsabilidades. Os atores de tal missão são os gestores de contratos, que são denominados de forma própria pelo referido comando normativo os quais têm a obrigação de também acompanhar o contrato, todavia, existem ocasiões em que o fiscal atua sozinho, inexistindo a figura do gestor.

Para adentrarmos na questão referente à fiscalização contratual, especificamente no que diz respeito às cláusulas de privilégio onde se origina a prerrogativa da administração pública de exercer a fiscalização de seus atos com os particulares. Nesta medida, teremos como substrato primeiramente o conceito de contrato administrativo para, a partir deste conceito, adentrarmos em nossa pretensão acadêmica, que diz respeito a fiscalização administrativa bem como seus efeitos e perspectivas.

Diversos são os entendimentos acerca da teoria dos contratos administrativos para José dos Santos Carvalho Filho (2005) estes são “o ajuste firmado entre a administração pública e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza interesse público.” (SANTOS CARVALHO FILHO, 2005, p.148).

Nesta medida, o contrato administrativo pressupõe a oferta de uma atividade ou a prestação de um serviço com a finalidade exclusivamente pública que faz com que o mesmo

tenha como principal objetivo satisfazer a coletividade. Assim sendo, ele tem normas que o diferenciam dos contratos firmados entre os particulares e possui algumas peculiaridades próprias de sua natureza como o formalismo, a comutatividade, a confiança recíproca, e a bilateralidade.

O formalismo parte do pressuposto de que não basta para a celebração deste ato a vontade das partes é necessário que se observe alguns requisitos externos e internos a relação contratual, de outra forma a comutatividade diz respeito a equivalência entre as obrigações que são previamente conhecidas e ajustadas. Em tese, o contratado é o que melhor preenche as condições para executar o contrato com a administração é uma obrigação denominada de *intuitu personae*, em razão da pessoa, motivo pelo qual o legislador apenas admite a subcontratação até o limite consentido pela administração e a bilateralidade diz respeito ao fato que sempre existe a obrigação.

Em outra vertente temos a conceituação de Antônio Roque Citadini (2014), que para analisar a temática referente aos contratos administrativos privilegia determinado entendimento, assim para o mesmo:

“...os contratos administrativos são regidos por princípios quase que opostos aos aplicáveis aos contratos privados, vez que naqueles: o Estado celebra *intuitu personae*, em atenção a prévia qualificação da outra parte, pelo que é, em regra intransferível, mutabilidade das cláusulas contratuais mediante decisões unilaterais do Estado, exceção do contrato não cumprido, o contrato dispõe sobre direitos e obrigações de terceiros, a Administração pode impor sanção a outra parte, o contrato pode ser extinto por iniciativa do Estado, no interesse público, sem falta do contratado privado”(CITADIRÚ, 2014, p.35)

É importante neste momento elucidar que a gestão pública se perfaz no estrito atendimento às necessidades do interesse coletivo, assim a administração quando se propõe a adquirir bens ou serviços nada mais faz do que atender os interesses da coletividade. Nesse sentido, o gestor público faz levantamento das necessidades do órgão público onde age e, observando os ditames legais, encaminha os procedimentos para a aquisição de bens e serviços para o bom atendimento das necessidades gerais.

Contrato é todo acordo de vontades, firmado livremente pelas partes, para criar obrigações e direitos recíprocos. Em princípio, todo contrato é negócio jurídico bilateral e comutativo, isto é, realizado entre pessoas que se obrigam a prestações mútuas e equivalentes em encargos e vantagens. Como pacto consensual, pressupõe liberdade e capacidade jurídica das partes para se obrigarem validamente; como negócio jurídico, requer objeto lícito e forma prescrita ou não vedada em lei. (MEIRELLES, 2013, S/D)

Os contratos administrativos são espécies do gênero contratos, neste sentido existem algumas características mais gerais referentes ao âmbito privado que, por sua vez, repercutem também na esfera pública, todavia alguns aspectos são necessariamente atributos do contrato de natureza administrativa. Nesta medida, se em um contrato celebrado no âmbito privado temos interesses individuais, de forma diversa, nos contratos celebrados com a entidade pública o que deve prevalecer, é uma de suas características fundamentais, o interesse de uma generalidade de indivíduos, ou seja, do coletivo.

O contrato pressupõe um acordo de vontade entre as partes, onde estas se submetem reciprocamente a realizar uma ação ou omissão para atingir um objetivo maior. Em assim sendo, não cabe as partes contratantes resolverem unilateralmente determinada avença, inexistente sobreposição de vontades de maneira que as obrigações assumidas pelas partes são recíprocas.

Em via reversa, se em contratos privados temos a isonomia entre as partes nos contratos firmados no âmbito da administração pública inexistente a autonomia da vontade, os interesses individuais fornecem espaço para o interesse da administração, um exemplo desta supremacia refere-se as cláusulas de privilégios que estão presentes em todos os contratos celebrados com a administração pública, nesta medida, as cláusulas contratuais colocam a administração em uma posição de supremacia quando comparado com o particular.

2 CLÁUSULAS DE PRIVILÉGIO

Como o interesse público é o suporte das contratações no âmbito da esfera administrativa este deve ser encarado com cautela, pois a mera alegação do interesse público não é capaz de motivar o uso da cláusula exorbitante. Em assim sendo, as alterações unilaterais deverão ser motivadas na ocorrência de fatos supervenientes ou na constatação de fatos que eram desconhecidos no momento da contratação, mas que por sua natureza, sujeitam a Administração a proceder às alterações unilaterais com a finalidade de adequar o contrato a uma nova realidade fática para que ocorra a adequação econômico-financeira de forma a tentar equilibrar a referida contratação.

Como a pretensão desta produção acadêmica se consolida com a investigação acerca da importância da fiscalização dos contratos no âmbito da administração pública enfatizou-se para tanto a perspectiva em torno deste ato e os efeitos que é capaz de produzir tanto para o erário público como para o envolvimento do servidor que exerce a função de fiscal. Procurou-se perceber a relevância deste ato sob a ótica do servidor enquanto agente mediador da destinação dos recursos públicos e os efeitos diretos no que se refere a perfeita execução da avença.

Com este desiderato, para o estudo de tal fenômeno utilizou-se o método científico dedutivo, e assim sendo, partiu-se de uma visão geral dos contratos até chegar-se aos contratos administrativos, os quais são objeto deste estudo, pois é nesse tipo de contrato que a Administração Pública possui a prerrogativa de se utilizar das cláusulas de privilégio. Nesta medida, a partir da celebração do contrato com o ente público abre-se para a administração o poder-dever de fiscalizar aquele ato e ao contratado submeter-se a esta prerrogativa.

O presente artigo propõe demonstrar que o contrato administrativo possui um regime jurídico preponderantemente de Direito Público, mas é alcançado por vários princípios e características comuns dos contratos de Direito Privado, muito embora o mesmo possua características *sui generis* como a que garante a possibilidade de modificá-los ou rescindi-los unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público. Prevê ainda a rescisão unilateral, nos casos de não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos, a lentidão do seu cumprimento, levando a Administração a comprovar a impossibilidade da conclusão da obra, do serviço ou do fornecimento, nos prazos estipulados, dentre outros.

3 CONTRATAÇÃO E FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

A pretensão do legislador ao enfatizar a atuação do servidor como fiscal de determinado contrato é ter condições de garantir que a execução ocorra obedecendo ao estrito cumprimento das cláusulas acordadas, com a qualidade da avença desejada, com o cumprimento das especificações técnicas exigidas, bem como o fiel cumprimento dos prazos contratuais. Nesta medida, uma fiscalização responsável tem crucial importância porque, através dos dados nela obtidos, a Administração poderá motivar seus atos de acordo com as possíveis intercorrências e assim aplicar penalidades como suspensão, alteração e extinção do contrato, entre outras iniciativas.

A responsabilidade do fiscal pelo acompanhamento do contrato é pessoal e intransferível, de maneira que o mau desempenho das atribuições pode expor o servidor designado a sanções e reprimendas, inclusive relacionadas à improbidade administrativa. A eficaz fiscalização contratual é extremamente importante para evitar ou amenizar a possibilidade de prejuízos ao erário, pois que é o fiscal do contrato que ao liquidar a despesa, ratificar ou não a execução plena do serviço nos termos ajustados contratualmente, possibilita ao ordenador de despesas emitir ordem de pagamento e efetivar a respectiva extinção da obrigação anteriormente contratada.

Para que ocorra a fiscalização partimos do pressuposto que houve a requisição do objeto pelo ente público, o mesmo foi devidamente descrito, procedeu-se a licitação de acordo com requisitos legais e, por fim, celebrou-se o contrato. A partir de então, inicia-se a fiscalização administrativa pois neste ato, o Estado lança a possibilidade de um estranho ao aparelhamento estatal executar determinada atividade que não se caracteriza como função essencial para aquele órgão, então para o particular é delegado a execução de determinado serviço.

Certamente o fiscal é quem acompanha de perto o desenrolar da execução, motivo pelo qual, o objeto do contrato deve ser minuciosamente descrito, de forma a evidenciar todas suas características essenciais de maneira que não deixe dúvidas sobre o que deve de fato deve ser realizado, o que pretende a administração. Tal cuidado é necessário para que o particular possa oferecer exatamente a solução correspondente à necessidade da Administração e para que o servidor, por sua vez, se atenha ao objeto do contrato.

O fiscal monitora e acompanha de perto o processo de prestação ou aquisição do serviço, a ele cabe informar todos os empecilhos que, por ventura, ocorram no andamento ajustado, analisa ou recomenda pagamentos, emite pareceres para celebração de termos aditivos, concorda com a celebração de contratos e convênios. Neste caso, a atividade do fiscal de contratos visa garantir a materialização dos objetivos da licitação na medida em que ele deve certificar se a proposta vencedora na licitação foi devidamente executada, de acordo com o edital e os termos da própria proposta.

Desse modo, a atuação do fiscal compreende verificar *in loco* se a execução do objeto do contrato está em conformidade com a especificação predeterminada, no que diz respeito ao projeto, a boa técnica, conforme as normas e procedimentos previstos no contrato, a fiscalização é a garantia da qualidade da execução. Parte do pressuposto, que o técnico responsável pela fiscalização tem elevado grau de conhecimento, leitura de projeto, interpretação das especificações e conhecimento das normas técnicas e procedimentos de execução recomendados.

Ao fiscal também compete atestar a correta execução do contrato, assim ele está participando da fase de liquidação da despesa, neste caso ele reconhece que houve o adimplemento por parte do contratado, faz nascer para ele um crédito perante a Administração permitindo à autoridade competente realizar o devido pagamento. Assim sendo, temos a possibilidade de afirmar que a atividade de fiscalizar os contratos públicos ocorre desde o início até a finalização da respectiva atividade administrativa.

Temos condições de aferir que a fiscalização dos contratos no âmbito da administração pública envolve uma gama de atividades que tem potencial para causar prejuízo ao erário, o servidor nomeado fiscal pode inclusive vir a ser responsabilizado e ainda está sujeito às sanções

dos Tribunais de Contas. Este fator é relevante para a atividade de fiscalizar a execução dos contratos administrativos, pois além de não receber acréscimos financeiros pelo exercício de fiscalização, este servidor ainda está sujeito à responsabilidade acima citada.

4 DELINEAMENTO METODOLÓGICO

Após as elucidações acerca do enfoque da pesquisa, convém demonstrarmos como a mesma se desenvolveu para culminar com a produção deste artigo científico. Desta feita, utilizamos inúmeros diplomas legais de regência da matéria, referente a fiscalização de Contratos e Convênios no âmbito da administração pública que tem como suporte legal a Constituição Federal especialmente o artigo 37, XXX, a lei nº 8666\93, e no que se refere a fiscalização destes atos no âmbito do Estado do Pará temos o Decreto nº 870, de 07 de outubro de 2013, que regulamenta o enunciado na carta Magna anteriormente citada.

Certamente os temas acima citados foram de fundamental relevância porque através dos mesmos tivemos condições de situar a fiscalização como um ato necessário para a gestão das contratações públicas e a partir de então problematizarmos o mesmo enquanto proposta de pesquisa. Convém salientar que o problema desta produção acadêmica teve seu embrião na antiga Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Renda- SETER, atualmente Secretaria de Estado de Assistência, Trabalho, Emprego e Renda-SEASTER², todavia este fato não repercutiu negativamente no andamento da mesma devido o universo e alcance da pesquisa estar devidamente delimitado.

Com este desiderato, o método que supomos ser o mais adequado, de acordo com o que pretendemos, é o método indutivo, uma vez que temos como suporte a observação da atuação dos servidores fiscais de contratos, onde estes têm suas atribuições previstas em lei. Uma vez nomeados devem agir em harmonia com o que preceitua a lei, porém em algumas ocasiões não vislumbram em sua atuação um guardião do erário para atender ao interesse da coletividade e a destinação dos gastos públicos.

Em relação ao tipo de pesquisa optamos pela pesquisa qualitativa, pois que mais relevante que quantificar, delimitar o número de contratos e convênios celebrados em determinado órgão público, o que nos chama a atenção é a forma como o servidor fiscal atual, muitas vezes apenas preocupado com o valor das diárias a serem percebidas para determinada fiscalização. Para tanto, necessariamente a abordagem destes atores é necessária para

²A Lei 8096\2015 de 01 de janeiro de 2015, publicada no DOE\PA em 01\01\2015, a qual dispõe sobre a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. Nesta, foi extinta a Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Renda\SETER juntamente com a Secretaria de Assistência Social, que originaram a atual SEASTER.

conseguirmos compreender a atuação dos mesmos inseridos no universo da administração pública.

A pesquisa foi conduzida através da técnica de entrevistas, ocasião em que lançamos mão de questionários com perguntas abertas e fechadas, totalizando três indagações, do universo quantitativo de sendo apenas uma aberta a qual será direcionada ao que de fato pretendemos com a referida produção acadêmica. O procedimento de abordagem aos atores envolvidos nesta produção limita-se ao universo dos servidores fiscais, principalmente aqueles mais atuantes, que estão envolvidos por vezes em mais de um contrato administrativo.

5. O FISCAL E A FISCALIZAÇÃO: EFEITOS E PERSPECTIVAS

Ultrapassada a etapa preliminar, ocasião em que houve a necessidade de situar o leitor na proposta da pesquisa o acesso aos servidores que exercem a atribuição de fiscalizar os atos da administração pública com o particular ocorreu de forma direta e objetiva, muito embora pertencemos a uma mesma categoria, ou seja, servidores públicos conseguimos de certa forma manter distanciamento, motivo pelo qual, algumas confissões ficaram adstritas ao âmbito pessoal e as que dizem respeito ao âmbito institucional esclarecemos da necessidade de apresentar nesta etapa finalística da pesquisa.

Uma vez em contato com os colaboradores da pesquisa, nos detivemos em questionar sobre o quantitativo de contrato para cada fiscal, se este servidor entende que é importante a fiscalização para a administração pública e quais os pontos negativos e positivos da atribuição de fiscal. Diante destas questões o enfoque foi direcionado para contextualizar a fiscalização no universo da administração e confirmarmos as hipóteses que subsidiaram a pesquisa.

Os relatos foram os mais diversos e surpreendentes, de fato alguns nos causaram certa preocupação como o que nos confessa que o seu papel enquanto fiscal atingia sua plenitude com a assinatura de relatórios, ocasião em que este fiscal apenas tinha a notícia que ficaria atuando em determinado contrato. Este relato ao mesmo tempo em que nos surpreendia, também sobre o mesmo, tentávamos supor ser emitido por servidores que estabeleceram vínculo temporário com aquele Órgão Público, e em assim sendo não tinham, em tese, compromisso com a administração pública.

Todavia, em contraponto ao relato acima tivemos a oportunidade de dialogar com servidores “de carreira” que apesar de serem fiscais de mais de dois contratos sentem-se comprometidos com a gestão do contrato, muito embora este fato suponha mais uma responsabilidade o mesmo acredita que é importante porque além de fiscalizar acompanhar a execução do contrato e o destino do recurso. Todavia, o mesmo informa como ponto positivo o

acompanhamento dos serviços prestados, o fiscal exerce mais uma “pressão” na empresa contratada além do contrato em si, muito embora goste de ser fiscal não dispõe de tempo hábil para conciliar funções externas e externas e as vezes atrapalha. Sobre o quesito gostar o mesmo informa que sinceramente não gosta de ser fiscal toma tempo, envolve o nome do servidor.

O contato com os fiscais, seguido do esclarecimento da pesquisa em alguns casos fazia com que estes ficassem recalcitrantes acerca da informação que nos forneceriam, em alguns casos, o mesmo preferiu negar-se ou simplesmente informar que apenas era comunicado de que havia um documento para o mesmo assinar e ele assinava. Deixava claro que não tinha o conhecimento adequado acerca do ato fiscalizatório, sua atuação se restringia a acompanhar “de longe” a execução contratual, e assim sendo acreditava que não poderia colaborar com a mesma.

Desta forma, a primeira pergunta que iniciou a pesquisa referia-se ao quesito referente a lotação e função que o servidor exerce, o desiderato era constatar que realmente existe uma disparidade entre a função que exercem e o papel de fiscalizar, pois que na maioria das vezes fiscalizam contratos que requerem conhecimento mínimo acerca do objeto pactuado e apenas aceitam de forma passiva a função de fiscalizar. À exemplo, dos contratos com empresas que prestam serviço de comunicação com a Secretaria e a sociedade em geral, o qual é fiscalizado por um agente administrativo que apenas necessita de ensino médio para exercer seu cargo no Estado.

O segundo quesito que se refere ao quantitativo de contratos administrativos fiscalizados por um único servidor, constatou-se que existe desproporção entre fiscal e contrato, assim, o mesmo fiscal exerce a fiscalização de dois ou mesmo três contratos administrativos. Nesta medida, torna-se difícil assegurar a efetividade da fiscalização, por este motivo temos notícia de muito pedido de repactuação, aditivos de valores e de prazo, pois que a rotina do contrato modifica ao mesmo tempo em que não se pode assegurar a excelência na fiscalização de modo a obedecer aos prazos e as cláusulas contratuais.

O terceiro ponto que tivemos necessidade de abordar, diz respeito a importância deste ato administrativo para o servidor fiscal de contrato. Assim, muito embora, este ato de gestão seja complexo e requer dedicação do fiscal os servidores que estão envolvidos nesta atividade entendem que é de fundamental relevância pois que acompanham a destinação das verbas públicas, o fiel cumprimento do contrato e das cláusulas contratuais, além de ser mais uma forma de pressionar a execução e acompanhar a destinação do recurso público.

Apontaram inclusive que cada setor deveria ter pelo menos um servidor que tivesse realizado o curso de gestão de projetos ou curso similar que são ofertados pela Escola de Governança do Pará. Neste caso, como o fiscal teria esta formação complementar seria mais fácil

acompanhar as fases da destinação adequada do recurso, a maioria dos entrevistados são contrários a contratação de empresa especializada para contribuir na fiscalização que, segundo apontam, facilitaria a ocorrência de fraudes.

Quando perguntados se exerceriam a fiscalização outra vez a maioria dos fiscais sinalizou de forma negativa, assim se pudessem não aceitariam exercer novamente esta atribuição porque entre os pontos levantados, eles elencam que: somam mais uma atribuição além daquela peculiar ao cargo público, possibilidade de ser responsabilizados por este ato, ausência de recompensa financeira e grande parte dos servidores da extinta SETER que participaram desta pesquisa ou mesmo se recusaram, fundamentaram sua postura no sentido de que apenas assinavam documentos de fiscalização sem ter acesso ao que realmente se tratava, apenas assinavam.

Nesta medida, ao celebrar-se um contrato administrativo geralmente ocorre a repetição de todas as cláusulas contratuais, sempre são iguais deveres e direitos de ambos e isso deve ser revisto, como forma de adequar o contrato a realidade das partes, foi o que nos relatou um dos fiscais que colaborou com a pesquisa ora apresentada. Entre as variáveis analisadas, como apresentada no início da referida produção acadêmica, não nos deparamos com este fato que realmente é relevante, pois que ao padronizar não se abre margem para adequações e possíveis formalização de aditivos contratuais.

Assim sendo, do material que nos apropriamos tanto no que diz respeito ao aspecto bibliográfico, de campo, de coleta de materiais e da mera observação ao nos referirmos a efetividade da fiscalização contratual devemos necessariamente antever nesta atribuição uma destinação efetivamente pública. Com o espreque de comprovar a efetividade dos atos fiscalizatórios dentro de uma perspectiva coletiva nos detivemos a averiguar o fiscal enquanto guardião do patrimônio público o qual deve agir com perspicácia e responsabilidade para garantir a fiel execução contratual e atingir o interesse coletivo.

Entre os quesitos que comprometem o bom andamento da fiscalização constatamos a falta de pessoal, em quantidade e com conhecimentos específicos relacionados com a execução contratual. Em outra ponta, temos uma sobrecarga de funções para aquele que foi nomeado fiscal de contrato, uma vez que o fiscal é um agente da Administração Pública e, ao ser nomeado para tal função, ele não deixa de exercer as suas atividades anteriores.

Esta somatória de funções muitas vezes impede que ele exerça com eficiência a função de fiscal, haja vista existir contratos, principalmente, aqueles decorrentes de obras ou de serviços, que por sua natureza necessitam da presença constante do fiscal até o término dos serviços. Muitas vezes, essa dedicação não é possível, o que contribui para uma execução mal

realizada, para uma inexecução contratual, ou na pior das hipóteses na má destinação dos recursos públicos.

Ante todo o exposto, comungamos do entendimento segundo o qual o servidor que exerce a função de fiscal deve ser reconhecido como elemento importante para a administração pública e por este diferencial ser bonificado, inclusive, financeiramente. Desta forma, a administração pública, em sentido lato, precisa ter a sensibilidade para compreender que este servidor, uma vez, nomeado fiscal tem dupla relevância, tanto para a administração pública como para a sociedade em geral.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 2008. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 9 de janeiro 2015.

BRASIL. **Decreto nº 870, de 07 de outubro de 2013. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Diário Oficial do Estado do Pará, Belém-Pa.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamento o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 19\12\2014.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais**. Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em: 9 de junho de 2014.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências**. Brasília, 1992. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/l8429.htm. Acesso em: 9 de agosto 2014.

BRASIL. **Lei nº 5.810 de 24 de janeiro de 1994. Dispõe sobre o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas do Estado do Pará**.

CITADINI, Antonio Roque. **Fiscalização da administração pública**. In: **CURSO DE PÓS GRADUAÇÃO LATO SENSU, ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO PÚBLICO**, 3., 2005, São Paulo. Citadini: palestras e seminários. Disponível em: <<http://www.citadini.com.br/>>. Acesso em: 12 jul. 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

FLIK, Uwe. **Questões de Pesquisa**. In: **Uma Introdução à Pesquisa Qualitativa**. Porto Alegre: Bookam, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 32^a ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 20. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

CONTROLE JUDICIAL EM SAÚDE: A TUTELA INDIVIDUAL E COLETIVA E OS LIMITES DE INTERVENÇÃO

Danielma Castro da Silva¹

¹ danielma21@hotmail.com. Secretaria de Estado de Saúde Pública - SESPA.

RESUMO:

O objetivo deste artigo é fazer uma breve análise sobre o controle judicial em saúde, levando em consideração a tutela individual e coletiva e os limites de intervenção do Poder Judiciário. A efetivação do direito à saúde enfrenta muitos entraves, revelando-se um verdadeiro desafio para a Administração Pública e para o Poder Judiciário brasileiro. Reconhece-se o direito fundamental à saúde, enquanto direito individual do ser humano, que por esta qualidade necessita de proteção por parte do Estado e da sociedade, no entanto questiona-se sobre os limites de intervenção judicial nesse sentido. O papel do Estado é proporcionar a cada indivíduo a saúde plena, intervindo para que esse direito seja plenamente efetivado. A saúde é um bem indivisível, cuja satisfação implica em uma comunhão de toda a sociedade, e a lesão de um direito individual reflete na coletividade, portanto tanto as demandas individuais quanto coletivas necessitam de proteção. O ideal constitucional seria o atendimento a todas as demandas que se apresentam, mas diante das limitações existentes cabe a máxima efetivação possível visando a proteção da vida humana.

Palavras – chave: Direito à saúde, Ações Individuais e Coletivas, Judicialização.

ABSTRACT:

The purpose of this article is to make a brief analysis on the judicial control in health, considering the individual and collective protection and limits of intervention of the judiciary. The realization of the right to health faces many obstacles, revealing a real challenge for public authorities and the Brazilian Judiciary. It is recognized the fundamental right to health, as an individual human right, which in this quality needs protection from the state and society but raises questions about the limits of judicial intervention in this regard. The state's role is to provide everyone the full health, intervening to that this right is fully efetivado. A health is an indivisible good, the satisfaction of which implies a communion of the whole society, and the injury of an individual right reflects the collective therefore both the individual and collective demands need protection. The constitutional ideal would be meeting all the demands that arise but given the current limitations it is the maximum possible effectiveness aiming at the protection of human life.

Keywords: Right to Health, Individual and Collective Actions, Judicialization.

INTRODUÇÃO

A questão do acesso à saúde é um dos principais problemas enfrentados pelo sistema público e pelos cidadãos brasileiros, tornando-se um assunto extremamente relevante na atualidade. O pensamento crítico que se instaurou no Brasil com relação a esse tema vem suscitando intensos debates no âmbito acadêmico e societário, principalmente após as manifestações que tomaram o país a partir de junho de 2013, e que culminou na implantação de medidas urgentes pelo Governo Federal para garantir o acesso à saúde de qualidade.

Nesse contexto, discutir sobre o direito fundamental à saúde em seus aspectos judiciais torna-se necessário, especialmente em um país em que a demanda é sempre superior à oferta de serviços públicos em saúde. No Brasil, há escassez de leitos, remédios, equipamentos, médicos, materiais... E o tempo que se espera em busca de um atendimento eficaz muitas vezes é maior que o tempo da preservação de uma vida.

Diante desse cenário crítico, a proteção aos direitos fundamentais, em especial o direito à saúde, é um dos principais objetivos do Estado brasileiro, consagrado constitucionalmente, pois a Constituição Federal de 1988 reconheceu a todo cidadão brasileiro o acesso universal e igualitário aos serviços de saúde, elevando-a à categoria de direito fundamental, também reconheceu que é dever do Estado garantir esse direito em conjunto com a coletividade.

A saúde, portanto, é um importante fator a ser considerado para realizar as expectativas humanas, principalmente porque ela é essencial para garantir que as pessoas possam se concretizar e desenvolver seus planos, sem saúde não há vida.

No entanto, o que se observa na realidade é que o atendimento à saúde no Brasil está muito distante de alcançar os ditames constitucionais, que ensejam o respeito à dignidade da pessoa humana. Crescem as ações na justiça buscando a tutela desse direito, afirmando que uma das condições mínimas para uma existência digna é a efetivação do direito à saúde e o Estado não pode se esquivar de sua responsabilidade, normatizada no texto constitucional.

Assim sendo, o objetivo deste artigo é fazer uma breve análise sobre as ações judiciais relacionadas ao direito à saúde, levando em consideração o papel do Judiciário nesse contexto. Para tanto, no primeiro capítulo tratar-se-á sobre o direito à saúde e seu respectivo conceito, no segundo capítulo, sobre a judicialização da saúde no Brasil, no terceiro capítulo sobre as ações individuais e coletivas em saúde, finalizando com uma breve análise sobre os limites de intervenção do Judiciário no controle de ações e serviços de saúde.

1 O DIREITO À SAÚDE

Lucena (2004) afirma que a saúde sempre foi uma preocupação mundial de todos os povos e em todas as épocas históricas. Em tempos mais remotos a humanidade relacionava a saúde a aspectos sobrenaturais relacionando o humano e o místico, nesse período, o tratamento muitas vezes era voltado para rituais de feitiços e pajelanças, envolvendo costumes e crenças. Em uma nítida evolução desse processo, outras ações foram sendo implementadas ao longo do tempo, mas de caráter meramente individual, desconsiderando os múltiplos aspectos que envolvem a saúde humana.

Segundo Lucena (2004), a noção e consciência da saúde relacionada com a diversidade de aspectos da vida social e o desenvolvimento de ações sistemáticas visando a sua proteção é muito

recente, e um processo ainda em construção. Novas questões estão sendo consideradas de modo a atingir as condições de saúde da população, sob um aspecto multifocal.

Nesse contexto, o conceito atual de saúde começou a ser desenhado a partir do ano de 1946 com o surgimento da Organização Mundial de Saúde (OMS), passando-se a se enfatizar as ações sociais e não somente individuais, atingindo um conceito abrangente: “saúde é o completo bem-estar físico, mental e social, e não apenas ausência de doenças” (LUCENA, 2004, p. 252).

Dessa forma, o Direito à saúde foi delineado sob um aspecto preventivo e reformador em esfera mundial. Para Silva (2010), o desenvolvimento tecnológico e social foi fundamental para o alargamento do conceito de saúde, que passou a assumir uma nova dimensão pautada na abrangência das questões sociais, e ambientais, que dependiam de sua efetiva aplicabilidade constitucional para afirmação da cidadania plena.

O Estado, juntamente com a sociedade civil, por meio de suas ações individuais e coletivas possibilitou a releitura da ultrapassada visão mística e estática de saúde, realizando um compromisso social de garantia mais dinâmica e abrangente capaz de atender as demandas sociais de todos os indivíduos.

Nesse prisma, foram concebidos instrumentos normativos que tornaram o direito à saúde exigível, destacando-se as diversas formas de promoção e proteção do direito fundamental à saúde em âmbito mundial.

Entretanto, no Brasil, ocorria um descompasso entre as transformações mundiais e a realidade econômica, política e cultural do país, que não conseguia acompanhar os avanços da saúde global.

Lucena (2004) afirma que a reforma do modelo de atenção à saúde foi ocorrendo de forma lenta e gradual, na vanguarda da Reforma Sanitária Brasileira advinda nas décadas de 1970/1980, que consagraram suas conquistas através da promulgação da Constituição Federal de 1988. Pela primeira vez reconheceu-se no Brasil a saúde como direito universal e igualitário de todos os cidadãos.

A saúde, portanto, passou a ser um dos direitos sociais arrolados no caput do art. 6º da CF/1988, além de estar presente em outros dispositivos que a consagram expressamente como um direito constitucional de todos os cidadãos e dever do Estado. Trata-se de um direito também subjetivo de cada indivíduo, passível de exigências para a sua concretização.

Além disso, a CF passou a considerar em seu Art.196 que:

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença

e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (BRASIL, 2015a)

Com a regulamentação do direito à saúde, criou-se o Sistema Único de Saúde – SUS, que foi um importante avanço nesse processo. A lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990 que normatizou esse sistema, expressamente reconheceu a saúde como direito fundamental em seu art. 2º: “A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício” (BRASIL, 2015b)

No entanto, a efetivação desse direito ainda enfrenta muitos entraves, porque a dificuldade em colocar em prática os princípios de universalidade, equidade e integralidade preconizados pelo SUS revela-se um verdadeiro desafio para a Administração Pública brasileira, e para o Poder Judiciário que se depara cotidianamente com inúmeros processos relacionados a essa questão.

Nesse sentido, a busca pela efetivação do direito à saúde vem ensejando diversas ações no contexto judiciário brasileiro. Não são raros os casos em que as necessidades por atendimento ou medicamentos ocupam as pautas de discussões nos principais tribunais do país dando origem a uma “enxurrada” de jurisprudências sobre esse assunto. Essa prática de provocar a manifestação do Judiciário vem sendo denominada de *judicialização da saúde*. A seguir, serão discutidos aspectos relacionados a essa questão.

2. A JUDICIALIZAÇÃO E SUA APLICAÇÃO NO ÂMBITO DA SAÚDE NO BRASIL

A partir do reconhecimento da saúde enquanto direito fundamental, ela passou a ser considerada como um bem intangível de verdadeira preciosidade ao ser humano, principalmente por sua característica indissociável do direito à vida, que necessita receber a tutela protetiva estatal em seu grau máximo de efetividade.

A prática de judicialização que vem ocorrendo no âmbito do Estado brasileiro é resultado de uma construção histórica de reconhecimento do direito à saúde enquanto direito subjetivo público que surgiu nesse contexto.

Alvaro de Oliveira (2011) ao analisar a teoria dos direitos subjetivos públicos a partir da concepção de Jellinek, reconheceu o indivíduo como sujeito de direitos que estaria apto a reclamar a tutela jurisdicional do Estado, estreitando a relação de uma construção jurídica pautada na responsabilidade do Estado, principalmente porque o dever que ele tem de outorgar jurisdição habita no interesse de quem busca a satisfação do seu direito.

Segundo Barroso (2013) na Europa Continental em que o Estado Constitucional de Direito se consolidou a partir do final da II Guerra Mundial, vigorava um modelo conhecido

como Estado legislativo de direito. A aplicação constitucional dependia de seu desenvolvimento pelo legislador ou pelo administrador, pois por se tratar de um documento unicamente político, suas normas não eram aplicáveis diretamente, tampouco era passível de controle de constitucionalidade pelo Judiciário, cujo controle era tímido e irrelevante diante da centralidade da lei e da supremacia do parlamento.

Conforme Barroso (2013), somente com o advento do Estado Constitucional de Direito passou a vigorar a centralidade da Constituição e a supremacia judicial, ocorrendo a primazia de um tribunal constitucional ou suprema Corte na interpretação final e vinculante das normas constitucionais.

Como resultado, houve um amento da prática da judicialização, quando questões relevantes do ponto de vista político, social ou moral passaram a ser decididas em caráter final pelo Poder Judiciário, que passou a protagonizar o cenário político e constitucional.

Barroso (2013) aduz que, como consequência, a questão da judicialização tornou-se uma prática frequente no mundo inteiro, inclusive no Brasil, e as principais causas estavam relacionados ao reconhecimento da importância de um Judiciário forte e independente como elemento essencial para as democracias modernas e a desilusão com a política majoritária em razão da crise de representatividade e funcionalidade.

Nesse contexto, a judicialização passou a ser uma circunstância do desenho institucional brasileiro decorrente principalmente de dois fatores: o modelo adotado de constitucionalização abrangente e analítica e o sistema de controle de constitucionalidade vigente, que não dava alternativa ao Judiciário de se pronunciar sobre a questão.

O direito à saúde é um exemplo das decisões que têm dominado o cenário jurídico no Brasil, não são raros os casos em que na busca pela satisfação desse direito o Judiciário vem protagonizando a sua efetivação. No atendimento a esse direito, em que a norma é clara quanto ao dever do Estado na concretização, muitas vezes diante de casos concretos cabe ao juiz interpretar a necessidade de atendimento à demanda.

Alvaro de Oliveira (2011) considera que, atualmente, o problema do constitucionalismo não mais reside no fato de reivindicar uma posição formal de autonomia do cidadão nas suas relações com o Poder Estatal, tal como no Estado Liberal, mas como potencialização das relações sociais de forma mais equânime da dignidade e desenvolvimento humano na comunidade.

Com efeito, ocorreu um declínio do normativismo legalista, assumindo uma importância fundamental o papel dos direitos fundamentais como fonte jurídica das normas de princípios necessários ao desenvolvimento da justiça, fazendo com que normas de princípio,

conceitos jurídicos indeterminados e juízos de equidade passassem a assumir posição predominante na aplicação do direito.

Segundo Barroso (2013), ocorreu uma mudança na concepção tradicional dos direitos fundamentais, que antes eram considerados como simples garantias para mero direito de defesa do cidadão em face do Estado, mas que para a atual doutrina são tidos como direitos constitutivos institucionais com ampla e forte potencialização.

O direito fundamental a um processo justo e o direito fundamental a uma efetividade qualificada, tanto no âmbito do direito à saúde quanto nos demais direitos sociais, ensejam o estabelecimento de um conceito de efetividade e segurança numa perspectiva dinâmica no contexto do direito processual civil e da Constituição Federal.

Com efeito, para Barroso (2013), os direitos fundamentais não devem se limitar ao ato inicial de postulação em juízo, perpetuando-se ao longo de todo o procedimento, mas deve ser finalizado de forma adequada e efetiva para a produção de decisões justas com clara integração entre o direito material e processual.

Dessa forma, entende-se que ao assegurar o direito ao devido processo legal encampado no Art. 5º, LIV, da CF, deve-se exigir do Judiciário o desenvolvimento completo de suas funções, tanto instrutórias quanto decisórias, para que a demanda possa realizar-se faticamente com segurança e efetividade.

No direito à saúde cuja evolução social assume uma dimensão atrelada à dignidade da pessoa humana e à construção da cidadania plena de todos os indivíduos, a efetividade constitui um direito de todo cidadão e um dever do Estado. No entanto, intensos debates têm sido realizados nesse sentido, principalmente relacionados ao direito individual a prestações em face da coletividade e a legitimidade e limites da atuação do Poder Judiciário no caso concreto, o que se passa analisar.

3. AÇÕES JUDICIAIS INDIVIDUAIS E COLETIVAS EM SAÚDE

As ações coletivas em saúde são aquelas destinadas a tutelar interesses de um grupo de indivíduos e não apenas um interesse individual, embora nada impeça que os efeitos sejam sentidos das duas formas.

De acordo com a perspectiva da integralidade, não é aceitável que os serviços de saúde estejam organizados exclusivamente para responder às doenças de uma população. Os serviços devem se preparar para realizar uma apreensão ampliada das necessidades da população de seu território, assim como para interrogar-se sobre as melhores formas de responder a tais necessidades.

Didier Jr. (2012), discute sobre o desenvolvimento dos institutos de processo coletivo sem sufocar os processos individuais no âmbito dos direitos fundamentais, pois o autor parte da premissa que o ordenamento jurídico brasileiro prioriza as ações individuais quando o processo coletivo seria mais hábil para a efetivação dos direitos fundamentais.

O autor afirma que na legislação brasileira podem coexistir a ação coletiva e a ação individual, cujo objetivo é proteger o acesso à justiça do titular do direito individual. No entanto, a tutela coletiva se configura como o meio mais adequado e eficaz para combater a morosidade da justiça e a diversidade de decisões judiciais sobre a mesma matéria, que por vezes violam o princípio da igualdade.

Barroso (2013) considera que a realidade brasileira é bastante desigual para garantir que todos tenham acesso aos serviços públicos de saúde, por esse motivo a solução seria mais viável quando atendidas as demandas coletivas levando-se em consideração principalmente aqueles menos favorecidos, numa relação equitativa, com respeito ao princípio da igualdade, conforme o autor

(...) na situação brasileira na qual impera absoluta desigualdade social, o princípio da igualdade, para ser substancialmente aplicado, exige o curso de equidade. Do contrário, o tratamento apenas igualitário determinará a realização de políticas iníquas de assistência à saúde. Deve-se, ainda, salientar que o binômio igualdade/equidade implica noção de solidariedade entre os diversos segmentos sociais. As ações estatais devem se orientar pela transferência de recursos e materiais da parcela social melhor aquinhoadada para aquela mais excluída. E, assim, busca-se minimizar as desigualdades e a exclusão social (BARROSO, 2013, p. 275).

Somente em atendimento a esses princípios evidenciados pelo autor é que de fato poderá se obter uma maior justiciabilidade no acesso à saúde, sem que as desigualdades se sobreponham ao alcance das normas constitucionais.

Dias (2013) ressalta que a abordagem tradicional que analisa a teoria do processo gravada pelo signo do individualismo não consegue se relacionar com o controle judicial e não identifica nenhum papel relevante do processo no âmbito da interpretação, aplicação e concretização dos direitos fundamentais, principalmente por ter uma forte tendência de isolar o conhecimento processual das questões materiais, a fim de manter a cientificidade do direito processual.

Segundo Dias (2013), os conflitos que existem nas demandas em saúde, partem de um nível micro para o macro, principalmente por conta dos limitados recursos e da organização administrativa, que não dá conta de atender a todas as demandas que se apresentam. Além de

outros aspectos relacionados a desvios de recursos, e interesses políticos que comprometem a qualidade do sistema.

Nesse sentido, o processo passaria a ser um instrumento de proteção dos direitos fundamentais. Ocorre que, pelas inúmeras ações que se apresentam, há necessidade de controle e de organização dessas demandas. A instauração de processos coletivos em saúde, segundo esses autores, seria uma saída para conter esse avanço que se apresenta em nível de um Estado democrático.

Segundo Ávila (2009), só se sabe se um processo é adequado ou justo, se os atos praticados no processo forem proporcionais e razoáveis ao ideal de proteção do direito alegado. Com efeito, os deveres de proporcionalidade e razoabilidade são inafastáveis do direito a um processo adequado ou justo, sendo as próprias medidas de proteção do direito fundamental pleiteado.

Ocorre que a vida é um importante fator a ser considerado para justificar a postulação em juízo de sua proteção, e não deve estar restrita somente na esfera coletiva, mas principalmente deve-se valorizar a vida digna a que todos têm direito, ainda que individualmente. Sendo assim, levando-se em consideração a íntima relação que o direito à saúde possui nesse contexto, há de se considerar que não pode haver obstáculos para sua efetivação e o controle judicial atuaria justamente para cumprir a previsão constitucional estabelecida.

Nesse sentido, podemos citar Sarlet (2009) asseverando que as normas relativas à saúde dos indivíduos não podem ser limitadas em sua aplicabilidade imediata e integral, pois o indivíduo titular do direito à vida não pode ficar refém da inércia do poder governamental para que desempenhe seu papel de regular a atividade de saúde, ou mesmo do Poder Executivo, no sentido de dar efetividade ao tratamento de saúde aos indivíduos. Como assim ensina o doutrinador:

É, contudo, no âmbito do direito à saúde que talvez encontremos a maior gama de questionamentos, bem como a produção mais relevante na seara doutrinária e jurisprudencial, especialmente no que concerne à possibilidade de se reconhecerem direitos subjetivos diretamente embasados na Constituição. Além disso, é nesta seara que os problemas de efetivação assumem dimensão muitas vezes trágica, não sendo raros os casos em que a falta das prestações materiais ceifou a vida dos titulares do direito.

[...]

A denegação dos serviços essenciais de saúde acaba - como só acontecer - por se equiparar à aplicação de uma pena de morte para alguém cujo único crime foi o de não ter condições de obter com seus próprios recursos o atendimento necessário, tudo isso habitualmente sem qualquer processo e, na maioria das vezes, sem possibilidade de

defesa, isso sem falar na virtual ausência de responsabilização dos algozes, abrigados pelo anonimato dos poderes públicos (SARLET, 2009, p. 310-311).

Essa questão assume uma relevância fundamental, pois a preservação da vida é uma máxima estatutária que não pode submeter-se ao anonimato do Poder Público. Trata-se de um bem jurídico que merece proteção máxima do Estado e da sociedade, deve-se observar qual o papel do Poder Judiciário na concretização das políticas de saúde, quando não realizadas por quem deveria de fato atendê-las tanto a nível coletivo quanto individual.

O autor Brito Filho (2013), ao reconhecer o indivíduo como destinatário do direito fundamental à saúde, afirma que o acolhimento de teorias restritivas nas prestações de serviços de saúde pelo Estado seria quase que como uma sentença de morte para os menos favorecidos. Nos dizeres do autor:

(...) quando há restrições na prestação de serviços de saúde pelo Estado, o que este faz é: decidir quem atenderá, e quem não atenderá; decidir para quem fornecerá medicamentos, e para quem não fornecerá; decidir quem tem direito de participar da vida em sociedade, e quem não terá; mais que isso, decidir, às vezes, quem vive e quem morre (BRITO FILHO, 2013, p. 63).

Portanto, a proteção aos direitos fundamentais é um dos principais objetivos do Estado brasileiro, consagrado na CF, por este motivo não há critérios proporcionais à negativa da pretensão a esses direitos. Embora se saiba que não existam recursos ilimitados para atender a todas as demandas, não há justificativa plausível para a escolha de um bem jurídico em detrimento de outro tido como fundamental, como é o caso do direito à saúde.

Sendo assim, haveria limites para a intervenção do Poder Judiciário na efetivação do direito à saúde, seja a nível coletivo ou individual? Defende-se que não, conforme demonstrado a seguir.

4. CONTROLE JUDICIAL EM SAÚDE: HÁ LIMITES PARA ESSA INTERVENÇÃO?

Sousa Neto (2010) afirma que no passado havia a predominância da ideia de que somente quando autorizado pelo legislador o Judiciário poderia se manifestar, sendo sua atuação restringida pelas normas editadas e positivadas pelo processo legislativo. Por esse motivo, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário na condenação da Administração Pública na provisão das prestações sociais é uma das principais inovações no âmbito constitucional brasileiro.

As mudanças com relação à atuação jurisdicional, segundo Sousa Neto (2010) foram ocorrendo principalmente a partir da década de 1990, quando decisões judiciais determinaram o fornecimento medicamentoso para os portadores de HIV, dando margem a outras decisões no mesmo sentido sendo proferidas pelo STF.

Contudo, há autores que consideram que devem haver limites para a intervenção judiciária no âmbito da efetivação das políticas públicas de saúde, cuja atuação não pode se revestir de caráter absoluto e sem critérios objetivos que atentem para a realidade brasileira diante dessa questão. Não é este o posicionamento que se adotou neste artigo, embora se considerem as críticas doutrinária com relação a questão do controle judicial em saúde.

Entende-se que o direito à saúde não pode ser objeto de negociação política, porque normalmente exige-se uma decisão rápida na análise dos processos de saúde, cuja parte que necessita do provimento jurisdicional já esgotou a esfera administrativa e não conseguiu garantir o direito fundamental que foi assegurado pela Constituição. Esse direito está além das normas expressamente admitidas e num juízo de ponderação cabe ao juiz atender a demanda que se apresenta sem adentrar em discussões políticas que inviabilizem a sua aplicação.

Barroso (2010), levando em consideração a questão do intenso controle judicial em saúde, acentuou as principais críticas a essa matéria, a principal delas apoia-se no fato de que a norma constitucional aplicável à saúde está positivada na forma de norma programática e o Poder Judiciário não pode atuar como legislador positivo ao concretizar esse direito.

Para o autor, o artigo 196 da Carta Magna deixa claro que o direito à saúde se dará através de *políticas sociais e econômicas* (BRASIL, 2015a), não fazendo qualquer alusão à tomada de decisões judiciais nesta área.

Dessa forma, ao atuar na efetivação desse direito, o Judiciário estaria infringindo o princípio da separação dos Poderes em relação aos órgãos executores de políticas públicas, principalmente porque essas ações assumem a feição de normas programáticas, dependentes de formulação para se tornarem exigíveis, que somente os Poderes Executivo e Legislativo estariam aptos a desenvolver, e o Judiciário não se incluiria nesse processo de execução.

Uma das questões que mais vem ensejando críticas é a cláusula da reserva do possível, baseada no argumento das limitações financeiras do Estado. De acordo com esta linha de argumentação, os recursos públicos não seriam suficientes para atender a todas as demandas sociais, desorganizando a atividade da Administração Pública ao impor a tomada de decisões difíceis.

Nessa linha de entendimento, Barroso (2010) também utilizou o julgado do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, que em 1994 justificou a não concessão de medida cautelar a paciente portador de insuficiência renal baseado nos seguintes argumentos: “o alto custo do

medicamento, a impossibilidade de privilegiar um doente em detrimento de outros, e a impropriedade de o Judiciário *imiscuir-se na política de administração pública*” (grifo do autor).

Dessa forma, para quem defende a negação das prestações individuais em saúde diante do excesso do controle judicial das decisões, utilizam o argumento de que essa prática acarreta a não realização prática da Constituição Federal, que estabelece a cidadania como condição geral de todos os indivíduos, e não apenas daqueles que podem obter a tutela jurisdicional.

Entretanto, Sarlet (2009) ressalta que o papel do Poder Judiciário não está na intervenção ou na criação de políticas públicas em matéria de saúde, pois na totalidade dos casos seu papel é apenas a efetivação do cumprimento de políticas já existentes e não cumpridas pela Administração.

Ao justificar esse entendimento o autor esclarece:

Neste contexto, verifica-se, notadamente ao se lançar um olhar sobre a realidade nacional, que, em sua maior parte, os direitos sociais (e objetivos de cunho social) estabelecidos na Constituição já foram objeto de considerável regulamentação e implementação por inúmeras políticas públicas. Basta aqui referir o exemplo do direito à saúde, para que se perceba que poucos são os serviços e procedimentos excluídos, em tese, da previsão legal ordinária (SARLET, 2009, p. 304).

Há de se considerar, portanto, que no Brasil a maioria das ações judiciais envolvendo o direito à saúde é para garantir medidas já previstas em lei e não cumpridas por fatores diversos ao planejamento administrativo. Por conseguinte, o controle judicial se operaria para determinar sua aplicabilidade no mundo dos fatos, a fim de proteger o maior de todos os bens jurídicos fundamentais, a própria vida.

Mas o principal argumento favorável ao controle judicial em saúde encontra guarida no art. 5º, inciso XXXV, da CF/1988, que assim dispõe: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 2015a).

De acordo com esse entendimento, o constituinte antecipadamente legitima o Judiciário para se manifestar em casos de lesão e ameaça às garantias previstas em seus dispositivos e demais normas infraconstitucionais, assumindo uma compreensão abrangente, ou seja, qualquer fato ou ato administrativo está sujeito a ser apreciado e anulado pelo Poder Judiciário em seu exame de legalidade.

Corroborando com essa posição, Rocha (2011) afirma que a legitimidade do Judiciário decorre do próprio texto constitucional, enquanto guardião da Constituição que deve zelar pela supremacia e efetividade de suas normas, principalmente quando se trata de direitos fundamentais, pois quando executa uma política pública para preservar um direito está desempenhando legitimamente sua função. Para o autor, existem diversos fatores que

favorecem o controle judicial em saúde. Dentre esses fatores destacam-se a dimensão subjetiva e a dimensão objetiva dos direitos fundamentais.

A dimensão subjetiva dos direitos fundamentais, segundo Rocha (2011), relaciona-se com a capacidade de originar direitos subjetivos que podem ser acionados judicialmente pelo indivíduo, caso haja omissão ou negação do Estado em cumprir determinada prestação necessária à saúde. Por outro lado, a dimensão objetiva pauta-se por um conjunto de valores objetivos que sustentam a ordem constitucional impondo ao Estado-juiz um dever de proteção, expandindo-se por todo o ordenamento jurídico.

Nessa linha de argumentação, o direito à saúde assume um caráter objetivo e subjetivo da prestação, principalmente porque como titular desse direito, o indivíduo não pode tornar-se refém da inércia governamental que afronta o direito à vida. Por esse motivo, a intervenção judiciária seria exatamente necessária para coibir essa omissão ensejando a proteção do direito fundamental à saúde de forma coletiva e individual.

Verifica-se claramente nas políticas públicas assistenciais, que na inércia do Executivo e Legislativo, o Judiciário muitas vezes se vê obrigado a tomar decisões que interferem diretamente na administração desses dois governos, para que assim, estes sejam compelidos a cumprir os ditames constitucionais, assegurando aos indivíduos o acesso adequado à assistência.

Além disso, há um debate que perpassa pela efetividade dos direitos sociais, quanto ao envolvimento da disponibilidade de recursos para o atendimento dos comandos constitucionais, chamada de reserva do possível. Há um reconhecimento de que não apenas os direitos fundamentais sociais implicam em gastos para o Estado, mas aos direitos fundamentais individuais não se pode negar a provocação judicial plena, pois estes também ensejam custos públicos, e devem estar previstos e planejados pelo Estado.

Portanto, não se deve deixar de considerar que embora os recursos sejam escassos e não consigam atender a todas as demandas sociais, o direito à saúde, bem como o direito à vida devem ser assegurados pelo Poder Judiciário, principalmente por estarem protegidos constitucionalmente, inclusive com previsão orçamentária.

Sendo assim, entende-se que a saúde, por estar consagrada como um direito na Carta Constitucional, é responsabilidade do Estado e depende da prestação pelo Poder Público por todos os meios disponíveis para garantir sua execução no plano social, e o Judiciário não poderia omitir-se no caso da omissão dos demais poderes na efetivação desse direito fundamental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A saúde é um importante fator a ser considerado no contexto atual, principalmente por seu caráter essencial na construção e concretização dos planos humanos. O direito à vida digna está protegido por um sustentáculo constitucional de reconhecimento da saúde enquanto direito fundamental.

A proteção aos direitos fundamentais é um dos principais objetivos do Estado brasileiro, consagrado na CF, que deve ser assegurado em sua máxima efetividade. Embora se saiba que não existam recursos ilimitados para atender a todas as demandas, não há justificativa plausível que justifique a negativa a essa pretensão.

O Poder Público em sua atuação no plano político e organizacional brasileiro não pode esquivar-se do problema da saúde pública, sob pena de incidir, seja por ação ou omissão, em grave comportamento inconstitucional. Trata-se de um direito que não pode ser objeto de mera negociação com outros direitos, devido sua importância social cujo não atendimento atenta contra a dignidade da pessoa humana.

As ações individuais e coletivas que se apresentam no âmbito do Poder Judiciário devem ser analisadas de forma a proteger o acesso à justiça combatendo a morosidade na análise dos processos e na diversidade de decisões judiciais sobre a mesma matéria, embora se saiba da natureza complexa nesse exercício de ponderação.

A saúde é um bem indivisível, cuja satisfação implica em uma comunhão de toda a sociedade, e a lesão de um direito individual reflete na coletividade, portanto tanto as demandas individuais quanto coletivas necessitam de proteção. O ideal constitucional seria o atendimento a todas as demandas que se apresentam, mas diante das limitações existentes cabe a máxima efetivação possível visando a proteção da vida humana.

Uma solução seria a adoção de princípios diante de demandas conflitantes, principalmente por conta das diversidades existentes no âmbito da saúde, em que interesses individuais e coletivos estão em permanente conflito, mas que nem por isso devem deixar de ser atendidos, sob pena de haver grave violação constitucional.

Trata-se de uma questão relevante e que precisa ser sempre analisada, principalmente porque o direito à saúde além de estar reconhecido como direito fundamental pela Constituição Federal brasileira, é uma consequência imediata da dignidade da pessoa humana que precisa ser protegida em seu grau máximo de efetividade.

REFERÊNCIAS

ALVARO DE OLIVEIRA, Carlos Alberto. **Os direitos fundamentais à efetividade e à segurança em perspectiva dinâmica**. 2011. Repro. 155, pp. 11 – 26

AVILA, Humberto. **O que é devido processo legal**. 2009.RePro 163, pp. 50-59.

BARCELOS, Ana Paula de. **O Direito a Prestações de Saúde: Complexidades, Mínimo Existencial e o Valor das Abordagens Coletiva e Abstrata**. In: Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie. SOUZA NETO, Claudio Pereira de. e SARMENTO, Daniel (Coord.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p.895.

BARROSO, Luís Roberto. **Da Falta De Efetividade à Judicialização Excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial**. In: Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie. SOUZA NETO, Claudio Pereira de. e SARMENTO, Daniel (Coord.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **Constituição, Democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo**. As novas faces do ativismo judicial. Marcelo Novelino et al (coords.) Salvador: Juspodivim, 2ª tiragem, 2013, pp. 225-270.

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiros de. **Direito Fundamental à Saúde: propondo uma concepção que reconheça o indivíduo como seu destinatário**. In: Temas Atuais de Direito. FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa (coord.). 1 Ed. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2013. p. 63-74.

DIAS, Jean Carlos. **O controle judicial: direitos fundamentais e teoria do processo**. Revista de Direito Constitucional e Internacional da RT n83; abr-jun-2013.

DIDIER JR., Fredie. e ZANETI JR., Hermes. **Relações entre o Processo Coletivo e o Processo Individual**. Tutela Jurisdicional Coletiva, 2 serie. DIDIER JR., Fredie, MOUTA, Jose Henrique e MAZZEI (coords). Salvador: Juspodivim, 2012, pp. 293-308.

LUCENA, Cintia. **Direito à Saúde no Constitucionalismo Contemporâneo**. In: O Direito à Vida Digna.ROCHA, Carmen Lúcia Antunes (Coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2004.p.247-252.

ROCHA, Eduardo Braga. **A Justiciabilidade do Direito Fundamental à Saúde no Brasil**. 1.ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011.p.137-139.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SILVA, Ricardo Augusto Dias da. **Direito Fundamental à Saúde: o dilema entre o mínimo existencial e a reserva do possível**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p.75-76.

**CONSEQUÊNCIAS DA PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº.
81/2014: RETROCESSO NO COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO**

Débora Maria Ribeiro Neves¹

¹ Advogada. Mestre em Direito pela UFPA. Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela UNAMA. Pós-graduanda em Direito do Estado pela Estácio FAP.

RESUMO:

Este breve ensaio destina-se ao estudo das consequências jurídicas da Promulgação da Emenda Constitucional nº. 81 de 05 de junho de 2014, que inseriu alteração na redação do artigo 243 da Constituição Brasileira de 1988, passando a permitir a expropriação de propriedades, nas quais for constatada a exploração de trabalho escravo. Esta Emenda tem origem na Proposta de Emenda Constitucional-PEC nº. 438/2001 e aguardava votação na Câmara dos Deputados em 2º turno desde 2004. Portanto, há 10 anos o Estado brasileiro aguardava a promulgação dessa Emenda, a fim de propiciar maior efetividade no combate ao trabalho análogo ao de escravo; não obstante, essa Emenda poderá representar verdadeiro retrocesso no combate a esse ilícito, uma vez que vinculou sua aplicação à edição de Lei posterior que conceitue o que é “trabalho escravo”, desconsiderando toda legislação, doutrina e jurisprudência existente sobre o tema.

Palavras – chave: Emenda Constitucional. Trabalho Escravo. Expropriação. Propriedade. Retrocesso.

ABSTRACT:

This brief essay is intended to study the legal consequences on establishment of Constitutional Amendment 81 of June 5, 2014, which introduces changes on article 243 of the Brazilian Constitution of 1988, allowing properties expropriation in which the exploration of slave labor is found. This Amendment begins on Proposed Constitutional Amendment-PEC. 438/2001 and has been waiting vote in the House of Representatives on 2nd round since 2004. Brazilian state is awaiting at least for 10 years the establishment of this Amendment in order to provide greater effectiveness against labor analogous to slavery; however, this amendment could represent real backwards talking about combating this illicit, since it links its application on later Law that conceptualizes what is "slave labor", disregarding all previous Law, doctrine and existing jurisprudence on the subject.

Keywords: Constitutional Amendment. Slave Labor. Expropriation. Property. Backwards.

INTRODUÇÃO

Após 10 (dez) anos aguardando votação na Câmara dos Deputados do Congresso Nacional, foi promulgada a Emenda Constitucional-EC nº. 81/2014, cujo texto tem origem na Proposta de Emenda Constitucional-PEC nº. 438/2001. A EC nº.81/2014 conferiu nova redação ao artigo 243 da Constituição Brasileira de 1988-CB/88, vejamos:

Redação anterior

Art. 243. As glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins será confiscado e reverterá em benefício de instituições e pessoal especializados no tratamento e recuperação de viciados e no aparelhamento e custeio de atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão do crime de tráfico dessas substâncias.

Redação da EC nº. 81/2014²

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei.

Importante registrar que, a redação original da PEC nº. 438/2001, aprovada no Senado Federal em 01/11/2001, dispunha de forma diversa daquela aprovada pela Câmara dos Deputados e promulgada em 05 de junho de 2014.

A redação original lecionava que: “as glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas à reforma agrária, com o assentamento prioritário aos colonos que já trabalhavam na respectiva gleba, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e se reverterá, conforme o caso, em benefício de instituições e pessoal especializado no tratamento e recuperação de viciados, no assentamento dos colonos que foram escravizados, no aparelhamento e custeio de atividades de fiscalização, controle e prevenção e repressão ao crime de tráfico ou do trabalho escravo”³.

O que podemos verificar é que, inicialmente, não havia previsão da necessidade de edição de Lei específica para conceituar o trabalho análogo ao de escravo, portanto, estávamos diante de norma constitucional de eficácia plena, com efeitos imediatos, e que fazia menção ao crime de submissão à condição análoga à de escravo, previsto no art. 149 do Código Penal Brasileiro-CPB, de modo que

²²CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. *Art.* 243. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 jul. 2014.

³³Redação original da PEC nº. 57-A/1999 (número original da PEC). Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=109048&tp=1>>. Acesso em: 13 jul. 2014.

CONSEQUÊNCIAS DA PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº. 81/2014: RETROCESSO NO COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO

poderíamos inferir a utilização do conceito de trabalho escravo já contido na legislação penal, cuja redação data de 2003:

CPB. Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto: (Redação dada pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003)

Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem:

I - cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho;

II - mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho.

§ 2º A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido:

I - contra criança ou adolescente;

II - por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem.

De modo diverso, a redação aprovada na EC nº. 81/2014 passou a exigir expressamente a edição de Lei posterior específica para conceituar o que pode ser considerado como “trabalho – análogo ao de – escravo”, sem o que a nova redação constitucional não possui aplicação imediata, sendo norma constitucional de eficácia limitada, dependente, portanto, da vontade legislativa em editar lei com o conceito de trabalho escravo, para, somente após, possibilitar a utilização da expropriação da propriedade pelas autoridades administrativas e judiciais competentes, como uma das sanções possíveis, além das consequências administrativas, trabalhistas e penais aplicáveis ao caso concreto.

À primeira vista, a redação aprovada não atendeu aos anseios das autoridades envolvidas no combate ao ilícito do trabalho escravo e frustrou a expectativa da sociedade de modo geral.

2 CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS – O RISCO DA REGULAMENTAÇÃO DA EMENDA

Antes da promulgação da Emenda Constitucional nº. 81/2014 e até que seja editada a nova Lei regulamentadora exigida pela EC, o conceito jurídico de trabalho *análogo ao de* escravo, termo tecnicamente correto, possui embasamento normativo sólido e consistente, que evoluiu ao longo do tempo com o debate e contribuição doutrinária e jurisprudencial nacional e internacional sobre o tema, razão pela qual buscaremos demonstrar que não há lacuna ou omissão legislativa quanto ao conceito de trabalho escravo, ao contrário, a legislação existente hoje é suficientemente detalhada e apta a dar efetividade ao combate do trabalho escravo, não havendo, portanto, necessidade de nova lei com o mesmo objetivo, conceituar; especialmente se a intenção for a de restringir o entendimento já consolidado sobre o tema, o que caso venha a

CONSEQUÊNCIAS DA PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº. 81/2014:
RETROCESSO NO COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO

ocorrer, representará retrocesso da legislação pátria, indo de encontro com a legislação internacional e com os fundamentos de proteção dos Direitos Humanos.

Os principais instrumentos normativos utilizados na fiscalização, combate e punição ao trabalho escravo⁴ são os seguintes, de âmbito internacional: Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas-ONU; Convenções nº. 29, 95 e 105 da Organização Internacional do Trabalho-OIT; Convenção sobre a Escravatura das Nações Unidas; Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos da ONU; Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU; Pacto de São José da Costa Rica; dentre outros.

O ordenamento jurídico brasileiro, por sua vez, possui vasta legislação sobre o tema, dentre os quais podemos destacar: CB/88 (art. 1º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 170, 186, 184, 193, 194, 195); Lei nº. 4.504/64; Código Penal Brasileiro (art. 149); Normas Regulamentadoras-NR do Ministério do Trabalho e Emprego-MTE; dentre outras.

Inicialmente, cumpre destacar o disposto nos art. 184 e 186 da CB/88. Nesse ponto, a Constituição traz os conceitos de *função social da propriedade* e de *desapropriação*, nos seguintes termos:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

(...)

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. (grifos nossos).

Quando analisamos as características do trabalho análogo ao de escravo, verificamos que a função social da propriedade não é respeitada, uma vez que os trabalhadores são submetidos à condições degradantes, sem o mínimo de bem-estar que possibilite a sobrevivência com dignidade, em total desrespeito à legislação trabalhista, o que, por si só, caracteriza o descumprimento da função social conforme disposto no art. 186 da CB/88, transcrito acima.

⁴⁴ Para aprofundar o tema consultar: NEVES, Débora Maria Ribeiro. *Trabalho escravo e aliciamento*. São Paulo: LTr, 2012, p. 17-84.

CONSEQUÊNCIAS DA PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº. 81/2014: RETROCESSO NO COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO

Nesse sentido, a União poderia desapropriar as terras para fins de reforma agrária, mediante a concessão de indenização ao proprietário, conforme art. 184 da CB/88, supramencionado.

Ocorre que, tal medida não atingiria o objetivo de reprimir a prática do trabalho escravo, sendo contraditória a possibilidade de concessão de indenização pela prática de um crime. Daí a importância da edição da EC nº.81/2014 que passou a prever a possibilidade não de desapropriação, mas sim de expropriação da terra, ou seja, o perdimento da propriedade sem direito a qualquer tipo de indenização ou compensação, à título de sanção.

As principais justificativas para a restrição ao direito fundamental de propriedade, previsto no art. 5º, XXII, da CB/88, são o descumprimento de sua função social (art. 5º, XXIII da CB/88) e a violação da dignidade da pessoa e do valor social do trabalho, ambos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, III e IV da CB/88).

Também merece destaque a previsão contida no art. 149 do CPB, principal norma conceituadora do trabalho análogo ao de escravo, que dispõe de forma detalhada as condutas caracterizadoras do ilícito.

De acordo com a Lei nº. 10.803/2003 (que alterou a redação do art. 149), e ao nosso ver, o trabalho análogo ao de escravo é gênero do qual podemos extrair 7 (sete) espécies: trabalho forçado, jornada exaustiva, condições degradantes, restrição da locomoção em função da dívida – servidão por dívida, cerceamento do uso de transporte, vigilância ostensiva e apoderamento de documentos e objetos pessoais.

Para possibilitar melhor compreensão sobre as várias espécies de trabalho escravo, descreveremos a seguir, resumidamente, nosso entendimento sobre cada uma delas, e o porquê o trabalho análogo ao de escravo não é e nem pode ser entendido somente como sinônimo de “correntes” e “senzala”, havendo muitas outras condutas envolvidas, além da restrição da liberdade (aprisionamento físico), propriamente dita.

O trabalho forçado é aquele prestado contra a vontade do trabalhador, não voluntário, compulsório ou obrigatório, onde não há liberdade, aqui entendida em seu sentido amplo, abrangendo a locomoção e a autodeterminação.

A jornada exaustiva é aquela além dos limites legais, previstos, por exemplo, na Consolidação das Leis do Trabalho-CLT, é a jornada que esgota a saúde física e mental do trabalhador, é muito além da jornada extraordinária permitida pelas leis trabalhistas. Estamos aqui tratando da questão tempo à disposição para o trabalho.

Não se pode entender a jornada exaustiva como mera realização de jornada extraordinária, rotineira no mercado de trabalho brasileiro e mundial, pois, as horas extras de trabalho são possíveis e legalmente previstas, dentro dos parâmetros descritos na CLT, de outro lado, temos a jornada exaustiva ou extenuante, ou seja, quando o ritmo de trabalho imposto, sem ou com mínimos intervalos para descanso, higiene, alimentação e vida social, causa

CONSEQUÊNCIAS DA PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº. 81/2014: RETROCESSO NO COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO

verdadeira humilhação ao trabalhador, exposto ao risco de acidentes de trabalho, adoecimento, e esgotamento físico e mental, isso é trabalho escravo.

Sobre a jornada exaustiva, leciona Brito Filho (2010)

É preciso ser claro então, no caso da jornada exaustiva, para que ela, de forma isolada, possa caracterizar o trabalho escravo. É preciso diferenciar, então, o excesso de jornada, sujeito ao pagamento das verbas decorrentes de trabalho em horário suplementar, da jornada que exaure o ser humano, impossibilitando-o de usufruir dos demais aspectos da vida em sociedade⁵ (BRITO FILHO, 2010, p. 280).

Outra importante espécie, que merece destaque pela recorrência nos flagrantes de trabalho escravo, é o trabalho em condições degradantes, que pode ser caracterizado como aquele prestado sem as mínimas condições de higiene, saúde, segurança, alimentação e moradia, que não garante o mínimo para que o ser humano viva e exerça seu trabalho com dignidade. Estamos aqui tratando das condições nas quais o trabalho é prestado e das condições de manutenção e sobrevivência do trabalhador no ambiente de trabalho⁶.

É trabalho degradante aquele prestado em condições: excessivas, perigosas, insalubres, penosas, sob violência e/ou vigilância, com humilhação de qualquer espécie. É degradante toda prestação de trabalho em que o homem é considerado como coisa, como objeto.

Já a restrição da locomoção em função da dívida, espécie conhecida como servidão por dívida, ocorre quando o empregador impede o deslocamento do trabalhador em razão da dívida contraída de forma fraudulenta.

Existem também as espécies por equiparação previstas no parágrafo primeiro do art.149 do CPB, que são o cerceamento do uso de qualquer meio de transporte, impedindo o trabalhador de deixar o local de trabalho; a vigilância ostensiva imposta aos trabalhadores por meio de pessoas armadas, com a finalidade de impedir fugas e vigiar a realização do trabalho; e o apoderamento dos documentos e objetos pessoais dos trabalhadores, igualmente com o intuito de mantê-los no local.

Portanto, o conceito amplo e detalhado trazido pela norma penal é essencial para a correta caracterização e punição dos empregadores que se utilizam da exploração dos trabalhadores de forma análoga à de escravo.

Entendemos que, sem a previsão expressa das sete espécies citadas acima, a tarefa de punir os autores do crime seria dificultosa ao extremo, para não dizer impossível.

⁵ BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. *Escravidão contemporânea: o ministério público do trabalho e o combate ao trabalho escravo*. In: SENNA, Adriana Goulart de; DELGADO, Gabriela Neves; NUNES, Raquel Portugal. *Dignidade humana e inclusão social: caminhos para a efetividade do direito do trabalho no Brasil*. São Paulo: LTr, 2010, p. 280.

⁶ Nesse aspecto, vale frisar que não será a mera insuficiência do número de bebedouros ou banheiros sujos que caracterizarão o trabalho análogo ao de escravo, pois, nessa proporção são sim irregularidades trabalhistas. Mas são características do trabalho escravo a não disponibilização de água potável, e quando o único meio de se obter água para o consumo humano seja proveniente do córrego mais próximo, ou ainda, a inexistência de banheiros, obrigando os trabalhadores a fazerem suas necessidades fisiológicas a céu aberto. Vê-se, portanto, que a distinção entre o trabalho análogo ao de escravo e as meras irregularidades trabalhistas é, de modo geral, evidente e clara.

CONSEQUÊNCIAS DA PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº. 81/2014: RETROCESSO NO COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO

Hodiernamente, não se pode esperar que a caracterização do trabalho escravo contemporâneo dependa da presença de correntes ou recibo de compra de “escravos”, a prática é antiga mas as condutas são outras, a escravidão da atualidade é, e deve continuar sendo, caracterizada pelas violações atuais às normas de direitos de humanos. A restrição da liberdade é apenas uma das espécies da prática do trabalho escravo.

Nesse sentido, dispõe Bitencourt (2007)

Reduzir significa sujeitar uma pessoa a outra, em condição semelhante à de escravo, isto é, condição deprimente e indigna. (...) um estado de servidão, de submissão absoluta (...). (...) reduzindo-o à condição de coisa.

(...) o agente poderá praticá-lo, por exemplo, retendo os salários, pagando-os de forma irrisória, mediante fraude, fazendo descontos de alimentação e de habitação desproporcionais aos ganhos, com violência ou grave ameaça etc.

(...) a execução de trabalho em condições desumanas, indignas ou sem remuneração adequada. (...).

Tipifica-se o crime, por exemplo, no caso de alguém forçar o trabalhador a serviços pesados e extraordinários, com a proibição de deixar a propriedade agrícola sem liquidar os débitos pelos quais era responsável. Não será, contudo, qualquer constrangimento gerado por eventuais irregularidades nas relações de trabalho que tipificará esse crime (BITENCOURT, 2007, p. 614-615).

Importante salientar, no ilícito em comento, quais os bens jurídicos tutelados. Quando falamos de trabalho escravo, estamos diante da violação de dois principais bens jurídicos tutelados: a liberdade e a dignidade. Nesse sentido leciona Bitencourt (2007)

O bem jurídico protegido, neste tipo penal, é a liberdade individual, isto é, o status libertatis, assegurado pela Carta Magna brasileira. Na verdade, protege-se aqui a liberdade sob o aspecto ético-social, a própria dignidade do indivíduo, também igualmente elevada ao nível de dogma constitucional.

Reduzir alguém a condição análoga à de escravo fere, acima de tudo, o princípio da dignidade humana, despojando-o de todos os seus valores ético-sociais, transformando-o em res, no sentido concebido pelos romanos. (...) (BITENCOURT, 2007, p. 618, grifos nossos).

Desse modo, podemos verificar que a legislação pátria é complexa a ponto de descrever detalhadamente as condutas que caracterizam o trabalho análogo ao de escravo, e que a previsão constitucional da possibilidade de expropriação da propriedade na qual fosse flagrada tal prática, viria complementar o arcabouço legislativo colocado à disposição dos operadores do direito para punir efetivamente os empregadores criminosos.

Nesse sentido, a edição da EC nº. 81/2014 representa significativo avanço no combate ao trabalho escravo. Não obstante, e ao mesmo tempo, poderá representar retrocesso, na medida em que condicionou a realização da expropriação à lei posterior que venha a “conceituar” trabalho escravo, delimitando o alcance da expressão, em uma nítida tentativa da bancada ruralista do Congresso Nacional de limitar o conceito e restringir ao mínimo a aplicação das

CONSEQUÊNCIAS DA PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº. 81/2014: RETROCESSO NO COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO

sanções previstas, especialmente a expropriação da propriedade, que pode simplesmente, após tanto esforço, nunca ser efetivada e se tornar letra morta na Constituição Brasileira.

O que precisamos ter em mente é que, a edição de nova lei regulamentadora, poderá ensejar, não somente a inaplicabilidade da expropriação da propriedade na qual for verificada a prática do trabalho escravo, como também poderá prejudicar a atuação das autoridades administrativas e judiciárias de outras esferas do direito, como, por exemplo, no âmbito trabalhista, penal e administrativa.

Havendo restrição do conceito de trabalho escravo que passe a considerar este como caracterizado somente na hipótese de cerceamento da liberdade física, em sentido estrito, excluindo as hipóteses típicas de jornada exaustiva e condições degradantes de trabalho, por exemplo, estar-se-ia matando toda a base doutrinária e jurisprudencial que hoje serve de base para a aplicação das sanções previstas e Lei e em Normas Regulamentadoras, pelos fiscais do MTE, pelo Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Federal, Polícia Federal, Justiça do Trabalho e Justiça Federal.

Uma vez publicada nova Lei, com novo conceito mais restritivo do que é considerado trabalho análogo ao de escravo, haveria prejuízo na criminalização da conduta, pois, revogaria tacitamente o dispositivo contido no art. 149 do CPB, inviabilizando, na prática, a criminalização da conduta.

O esvaziamento do tipo penal acarretaria a impunidade dos empregadores, e deixaria a Justiça Federal de “mãos atadas” para aplicação das sanções penais, um verdadeiro contrassenso após tanta luta para definição da competência para apreciação do crime de trabalho escravo, que somente foi pacificada como sendo de competência federal em 2006 pelo Supremo Tribunal Federal, que considerou a espécie como crime contra a organização do trabalho. Se com a atual redação do art. 149 do CPB ainda hoje o Ministério Público Federal encontra dificuldades para obter a condenação dos empregadores criminosos, com a restrição do tipo penal experimentaríamos a completa paralisia das sanções penais ao trabalho escravo.

Igualmente, na esfera trabalhista, haveria engessamento da atividade dos Auditores-Fiscais do Trabalho, que ao verificar *in locu* as práticas das condutas típicas do trabalho escravo, passariam a ter dificuldade para caracterizá-lo com base apenas na restrição da liberdade em seu sentido estrito (trabalho forçado), ficando praticamente dependentes de flagrar trabalhadores presos a correntes e em senzalas, ficando impedidos de punir na esfera administrativa as demais condutas que impõem tratamento humilhante e degradante aos trabalhadores.

Consequentemente, a Justiça do Trabalho e Ministério Público do Trabalho nada poderiam fazer diante das práticas violadoras dos direitos humanos dos trabalhadores, que deixariam de ser protegidos e tutelados por essa esfera do poder público.

A restrição do conceito de trabalho escravo vai na contramão da doutrina e dos tratados e convenções internacionais que disciplinam a matéria, podendo, inclusive, gerar a aplicação de

CONSEQUÊNCIAS DA PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº. 81/2014: RETROCESSO NO COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO

sanções dos organismos internacionais ao Brasil, por descumprimento dos tratados e convenções dos quais é país-membro ou signatário.

Forçoso reconhecer, porém, que há, de fato, a necessidade de expedição de Lei regulamentadora do art. 243 da CB/88, com a nova redação dada pela EC nº. 81/2014, pois, é imperioso que se defina o trâmite processual a ser seguido até a decisão definitiva quanto à expropriação da propriedade, a fim de estabelecer a competência para apreciação e julgamento da medida, quais os requisitos necessários para sua concretude, se dependerá de decisão colegiada ou trânsito em julgado da sentença, qual a justiça competente, etc. Entendemos que tão somente nesse aspecto se faz necessária Lei regulamentadora, com o único fito de garantir a observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, da legalidade e da motivação das decisões.

O que não se pode aceitar é que, com a justificativa de regulamentar o procedimento para o regular processamento e condenação ao perdimento da propriedade (expropriação) em virtude da prática de trabalho escravo, criem verdadeira aberração normativa, fazendo com que o Brasil retroceda à época da Lei Áurea, impondo atraso ao nosso país em face da comunidade internacional⁷, especialmente por ser o Brasil um dos países com maiores índices de flagrantes desse crime, segundo relatórios da ONU e da OIT.

Em 2010, a ONU publicou Relatório⁸ sobre as formas contemporâneas de escravidão no Brasil, no qual emitiu algumas recomendações ao governo brasileiro, dentre as quais podemos citar: fim da impunidade, atendimento das necessidades básicas da população como alimentação e educação a fim de diminuir a vulnerabilidade dos trabalhadores em relação ao aliciamento, e aprovação da “PEC nº. 438/01”.

Como se pode verificar, é necessário cautela na formulação da nova Lei regulamentadora da EC nº.81/2014, pois, as consequências da edição da Lei inadequada poderão esvaziar não somente o próprio do art. 243 da CB/88, como também outros dispositivos previstos na legislação infraconstitucional, os quais, além de amplamente utilizados, são essenciais no combate ao trabalho escravo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme demonstrado nesse breve ensaio, foi possível verificar que a atual legislação brasileira possui consonância com o ordenamento jurídico internacional, e a edição da EC nº.81/2014 veio ao encontro das recomendações dos organismos internacionais, que há muito reclamavam a aprovação da antiga PEC como forma de reforçar o combate ao trabalho escravo.

⁷ Em 1995, o governo brasileiro reconheceu oficialmente a existência de formas contemporâneas de escravidão no território nacional, o que foi assumido publicamente em uma reunião da ONU, por representantes do governo do então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso.

⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Report of the special rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences, Gulnara Shahinian: Mission to Brazil*, Disponível em: <www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/15session/A.HRC.15.20..Add.4_en.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2014, p. 7 (tradução livre).

CONSEQUÊNCIAS DA PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº. 81/2014: RETROCESSO NO COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO

Do mesmo modo, a aprovação da EC representou significativo avanço normativo, na medida em que, o que se tinha até então, era tão somente a previsão constitucional da figura jurídica da desapropriação (art. 184 e ss. da CB/88), que em nada contribuía para o combate ao trabalho escravo, na medida em que indenizar o empregador-criminoso seria o mesmo que dar-lhe um prêmio pelo tratamento humilhante que este dispensava aos seus empregados.

Possibilitar o perdimento da propriedade em virtude da prática do trabalho escravo, é medida que vem reforçar e complementar de maneira decisiva o combate a essa prática, na medida em que, juntamente com a sanção penal, representa o maior temor do grande proprietário de terras, e possui natureza muito mais eficaz do que a imposição de multas, muitas das vezes irrisórias perto do poderio econômico dos latifundiários e empresários, que possuem em sua cadeia a exploração de mão de obra escrava.

A expropriação da terra pode, de maneira eficaz, inibir a prática do crime de trabalho escravo, desestimulando a exploração da mão de obra e diminuindo a reincidência, pois, com o risco de prejuízo maior (perda da propriedade) do que os benefícios auferidos com a exploração, a tendência é que cada vez menos se utilizem desse ilícito.

Contudo, é preciso que a expropriação ocorra na prática, não bastando sua mera disposição na Constituição. O avanço teórico deve ser posto em prática. E é aqui que reside a grande problemática analisada nesse estudo.

O primeiro grande equívoco, em nosso entendimento, foi condicionar a aplicação da norma à edição de lei, pois essa imposição transformou a norma constitucional em norma de eficácia limitada, dependente de nova Lei, congelando as expectativas de aplicação imediata.

O segundo problema é a tendência de que a nova Lei regulamentadora não se limite a dispor sobre o devido processo legal que a medida deve observar, com a definição das competências e trâmites processuais, imiscuindo-se no mérito do trabalho escravo, alterando o sentido e limite da expressão, redefinindo seu conceito, e alterando, conseqüentemente, o conteúdo de outras normas já existentes. Alteração essa que, ao que tudo indica, será em prejuízo da legislação atual, restringindo o conceito de tal medida que se tornará extremamente dificultoso apenar os empregadores-criminosos.

A redução do conceito – passando a considerar como trabalho análogo ao de escravo somente o trabalho forçado, ou seja, quando há a restrição da liberdade em sentido estrito – irá desconsiderar a existência, comprovada, de outros modos de execução desse crime, especialmente as hipóteses mais comuns que são a jornada exaustiva e as condições degradantes de trabalho.

Nesse sentido, fica a preocupação dos operadores do direito quanto às consequências da elaboração de Lei inadequada à atual realidade do trabalho escravo, especialmente no Brasil, onde o trabalho forçado, de modo geral, não é encontrado de forma isolada, ou ainda é encontrado de forma “camuflada” por meio de outras condutas, que, além de restringir a

CONSEQUÊNCIAS DA PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº. 81/2014:
RETROCESSO NO COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO

liberdade, também imprimem subjugação, humilhação, e violação dos direitos humanos dos trabalhadores, que são cerceados de sua dignidade.

A liberdade é, sem sombra de dúvida, direito fundamental que deve ser preservado, não obstante, o conceito jurídico de trabalho escravo, não deve restringir-se a esse aspecto.

A dignidade da pessoa humana é o maior bem jurídico tutelado pela legislação que hodiernamente trata do trabalho escravo, de modo que não se pode permitir a exclusão dessa proteção na nova Lei regulamentadora da EC nº.81/2014, em total afronta à CB/88 e aos direitos humanos fundamentais.

REFERÊNCIAS

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Código penal comentado*. 4. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. *Escravidão contemporânea: o ministério público do trabalho e o combate ao trabalho escravo*. In SENA, Adriana Goulart de; DELGADO, Gabriela Neves; NUNES, Raquel Portugal. *Dignidade humana e inclusão social: caminhos para a efetividade do direito do trabalho no Brasil*. São Paulo: LTr, 2010.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. *Art. 243*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 jul. 2014.

NEVES, Débora Maria Ribeiro. *Trabalho escravo e aliciamento*. São Paulo: LTr, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Report of the special rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences, Gulnara Shahinian: Mission to Brazil*, Disponível em:<www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/15session/A.HRC.15.20..Add.4_en.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2014 (*tradução livre*).

PEC nº. 57-A/1999 (número original da PEC). Disponível em:

<<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=109048&tp=1>>. Acesso em: 13 jul. 2014.

**AUTOS DIGITAIS E A DISTRIBUIÇÃO DE AÇÕES VIRTUAIS EM DEZ VARAS DE
JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS DA COMARCA DE BELÉM/PA, NO PERÍODO DE 2011
A 2014**

Eleomira Mercês Oliveira¹

¹eleomira.oliveira@tjpa.jus.br, Tribunal de Justiça do Estado do Pará

RESUMO:

O acesso à justiça é um direito fundamental e cabe ao Estado a sua implementação através das mais diversas formas, dentre elas a criação dos Juizados Especiais e o processo eletrônico. O Estado do Pará, através da parceria entre Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA) e Conselho Nacional de Justiça (CNJ), implantou os autos virtuais nos Juizados Especiais e desde o ano de 2011 dez varas cíveis dos juizados especiais da capital atendem o jurisdicionado através deste tipo de processo. Por serem escassos os trabalhos que relacionem a distribuição de ações cíveis e autos judiciais digitais na capital do Estado, este estudo teve como propósito pesquisar se a utilização do processo eletrônico induz ao crescimento da quantidade de ações recebidas nas dez varas cíveis criadas. Para tanto, foram utilizados os relatórios emitidos pelo CNJ e pelo TJPA, referentes à distribuição de processos virtuais no período de 2011 a 2014. Constatou-se que o número geral de ações digitais distribuídas entre as 10 varas cíveis não aumentou por conta da utilização do processo eletrônico. Além disso, cada vara possui número distinto de distribuição, independentemente dos autos digitais, o que pode agravar o congestionamento processual existente. Portanto, os autos virtuais não são fatores determinantes para o crescimento de demanda por serviços nas dez varas cíveis da capital e a distribuição por bairros sugere ser a causa da diferença no número de recebimento de ações por vara.

Palavras – chave: Juizados Especiais, Distribuição, Processo eletrônico.

ABSTRACT:

The Access to Justice is a fundamental right and its implementation depend on State that can do it through several ways as Special Courts creation and electronic process. Pará State, through Court of the State of Pará (TJPA) and National Council of Justice (CNJ) partnership, deployed the virtual case records in Special Courts. Since the year of 2011, ten civil courts of Special Courts in Belém have managed out of claimants by this kind of legal action. There are few studies that link the civil laws distribution to virtual case in the State capital. Thus, the propose of this study, was verify if the electronic process induces the increase the number of actions received by ten civil court created. Therefore, issued reports by TJPA and CNJ regarding the distribution of virtual legal actions in the period from 2011 to 2014 were analyzed. It was noted that electronic action did not cause increase, in general, number of digital actions among ten civil courts. In addition, each civil court has different number of distributed actions independently of virtual cases that can make the actual congestion actions worse. In conclusion, the virtual cases are not determining factor to increase the demand in ten civil courts in capital of State. Besides, the distribution per neighborhoods suggests being the cause of difference in the number of civil actions received per each civil court.

Keywords: Special Courts, Distribution, Electronic legal action.

INTRODUÇÃO

A Ideia de acesso à justiça como um direito fundamental do ser humano surgiu no século XX e foi objeto de trabalho de pesquisa intitulado Acesso à Justiça, que, mesmo sem apresentar um conceito fechado sobre o tema, indica as finalidades básicas do sistema jurídico, quais sejam: um sistema realmente acessível a todas as pessoas, por meio do qual se possa resolver litígios, perquirir direitos

sobre a proteção do Estado e produzir resultados, individual e socialmente, justos (CAPPELLETTI e GARTH, 1988).

“O ‘acesso’ não é apenas um direito social fundamental, crescentemente reconhecido; ele é, também, necessariamente, o ponto central da moderna processualística”².

Como tentativa de concretizar o acesso à justiça e buscando efetivar parte da chamada justiça social, a Lei nº 7244/1984 foi promulgada no Brasil, criando os “juizados de pequenas causas”, que permitiu o julgamento mais célere e simplificado das ações de até vinte salários mínimos, visando-se aumentar a atuação estatal sobre lides de menor valor e de matéria de baixa complexidade (Pinto, 2008).

Sete anos após a promulgação da Constituição de 1988, publicou-se a Lei nº 9099/95, Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, utilizando o método não adversarial da conciliação para solução de litígios. Esta busca por soluções alternativas se deu consequência de uma crise, pois o crescimento científico do direito processual não garantiu, por si só, o aperfeiçoamento do judiciário nem a administração da justiça (GRINOVER *et al*, 2008).

Além disso, a ciência processual criou morosidade no trâmite das ações, contribuindo para a obstrução das vias de acesso ao Poder Judiciário e para o distanciamento entre esse Poder e seus usuários (GRINOVER *et al*, 2008).

A nova lei ampliou o rito simplificado para o âmbito cível e penal e explicitou, em seu art. 2º, cinco critérios: da oralidade, da simplicidade, da informalidade, da economia processual e da celeridade, que logo se revelaram princípios, que formam um complexo meio interpretativo (Piske, 2012).

Segundo o princípio da oralidade, os atos processuais poderão ser praticados de forma oral e reduzidos a termo nos autos. Assim, a Lei 9099/95 permite que a petição inicial, em processo de conhecimento (art.14), o início de uma execução (art. 52, IV), os embargos declaratórios (art. 53 §1º), os pedidos contrapostos (art.17), e a contestação (art.30) sejam apresentados pelas partes de forma escrita

²CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Tradução e revisão Ellen Gracie Northfleet, 1988. Disponível em: <http://www.academia.edu/6522484/MAURO_CAPPELLETTI_ACESSO_%C3%80_JUSTI%C3%87A>

ou oral, com a redução a termo das petições junto à secretaria de cada vara ou durante as audiências, conforme o ato (CHIMENTI, 2012).

Essas possibilidades são possíveis para as causas de até 20 (vinte) salários mínimos e para a parte que não constituir advogado, o que provocou o questionamento quanto à constitucionalidade do art.9º da Lei 9099/95.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (AdIn) 1539/2003³, interposta pelo Conselho Federal da OAB, o STF prolatou decisão afirmando não existir ofensa à Constituição Federal o fato de a parte demandar ou defender-se sozinha em sede de juizado especial. Declarou ainda a razoabilidade da referida lei em possibilitar ao cidadão o acesso ao Poder Judiciário de forma simples, rápida e efetiva, sem maiores despesas e entraves burocráticos.

O segundo princípio apresentado pela lei em comento é o da simplicidade, que pode ser interpretado como a simplificação de atos processuais. Isso se deu por tentativa de que determinados procedimentos fossem simplificados e de fácil acesso aos cidadãos (Veneral et al, 2014). A própria Lei 9099/95 determina em seu art.14, §3º, que o pedido deve ser formulado de forma simples e em linguagem acessível, podendo, inclusive, ser apresentado através de fichas ou de formulários impressos.

Por sua vez, o princípio da informalidade, também chamado de princípio da instrumentalidade das formas, instrui que, independente da forma adotada, os atos processuais devem ser considerados válidos sempre que, ao atingirem sua finalidade, não acarretem prejuízo para uma das partes, conforme art.13 §1º da Lei nº9099/95 (CHIMENTI, 2012).

Já o princípio da economia processual “visa a obtenção do máximo rendimento da lei, com o mínimo de atos processuais” (CHIMENTI, 2012), tendo como consequência a economia de tempo e de recursos. Quanto menos complexa for a causa, menos formal deve ser seu procedimento, com menor números de atos e, por consequência, maior celeridade (ROSSATO, 2012).

A lei dos juizados especiais também se preocupou com o tempo de duração das demandas judiciais através do princípio da celeridade, uma vez que o processo jurisdicional na justiça comum não representou “a insuperável conquista da civilização” e que a sua prolongação no tempo desfaz a sensação de justiça e de proteção oferecida pelo Estado (GRINOVER *et al*, 2008).

Rossato (2012) informa que o princípio não só reafirma que o processo deve ter razoável duração, conforme o previsto no art.5º, LXXVIII da Constituição da República, com também é condizente com a lógica dos juizados, pois demandas de pequena complexidade, aliadas à informalidade e à simplicidade, já conduzem a celeridade.

Diante da Lei 9099/95 e, com base no art. 98, I da Constituição da República, os Estados da Federação implantaram os Juizados Especiais Estaduais. Para assegurar justiça

³Acessível em:<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=385535>>.

rápida e de baixo custo, houve a publicação da Lei estadual nº 6.459/2002⁴, que dispõe sobre o Sistema dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do Estado do Pará. Atualmente, este Sistema é formado por 55 unidades de atendimento, sendo 33 na Região Metropolitana de Belém e 22 no Interior, e está composto por varas cíveis, criminais e da fazenda pública⁵.

Das unidades da capital, há as que trabalham com ações cíveis e criminais ao mesmo tempo, como a 1ª e 2ª Varas do Juizado Especial Cível e Criminal do idoso e a Vara de Juizado Especial Cível e Criminal de Mosqueiro. Em âmbito estritamente cível, no distrito de Icoaraci, existe uma Vara do Juizado Especial Cível e há uma Vara Cível de Acidentes de Trânsito. Por conta da peculiaridade de cada uma, elas não fazem parte do presente trabalho.

Assim, na capital paraense há dez varas de Juizados Especiais exclusivamente cíveis e são as escolhidas para este estudo por apresentarem o mesmo tipo de competência: a de território. Elas estão divididas conforme os bairros de Belém e com base na Resolução nº017/2011-GP⁶, Quadro 1.

Quadro 1: Distribuição de competência territorial por vara e quantidade de bairros atendidos por cada uma delas.

Varas	Bairros	Quantidade de Bairros
1ª	Cidade Velha, Condor, Batista Campos, além das Ilhas da Comarca de Belém	03 mais ilhas
2ª	Fátima, São Brás, Canudos e Cremação	04
3ª	Marco, Souza e Parque Verde	03
4ª	Jurunas, Campina, São Clemente e Tapanã	04
5ª	Umarizal, Castanheira e Uma	03
6ª	Guamá, Montese e Universitário	03
7ª	Sacramento, Telégrafo e Barreiro.	03
8ª	Pedreira, Maracangalha, Miramar, Benguí, Val-de-Cães e Pratinha	06
9ª	Marambaia, Guanabara, Águas lindas, Aura e Curió-Utinga	05
10ª	Reduto, Coqueiro, Mangueirão, Cabanagem e Nazaré	05

Fonte: Elaboração da autora, 2018

Todavia, essa competência territorial é atrelada à competência de matéria. A regra da Lei 9099/95, no art.4º e seus incisos, dispõe que as ações cíveis são propostas segundo o domicílio do réu ou no lugar onde a obrigação deva ser satisfeita. Podem ser propostas também à escolha do reclamante, nas ações de reparação de danos de qualquer natureza.

Além disso, o Código de Defesa do Consumidor, no artigo 101, I, determina que as ações de responsabilidade civil podem ser propostas no domicílio do autor, o que aumenta a abrangência territorial de cada Vara do Juizado Especial Cível de Belém.

⁴Disponível em: <<http://www.alepa.pa.gov.br/portal/detalheLei.php?idLei=NTI0V0RuTTFxK3pUR1BDZlZsRmUxanc9>>.

⁵ Unidades na região metropolitana, disponível em: <<http://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/institucional/Juizados-Especiais/1176-Regiao-Metropolitana-de-Belem.xhtml>>. As unidades no interior estão disponíveis em: <<http://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/institucional/Juizados-Especiais/1183-Comarcas-do-Interior.xhtml>>.

⁶Publicada no Diário da Justiça, Edição nº 4802/2011, de quinta-feira, 19 de maio de 2011, acessível em <http://dje.tjpa.jus.br/>, acesso em 12.04.2015.

A atual distribuição por bairros se deu através da Resolução nº017/2011-GP. Anteriormente, existiam três varas de relação de consumo, uma de acidente de trânsito e outras sete cíveis.

Com a nova resolução, extinguiu-se as varas de relação de consumo, passando todas as existentes, com exceção da Vara Cível de Acidentes de Trânsito, a receberem ações cíveis, incluindo as consumeristas. Houve a renumeração das varas e a redistribuição por bairros da capital.

Assim, distribuiu-se a competência territorial, mantendo-se a mesma estrutura física e recursos humanos em cada vara estudada, que, em regra geral, possui um juiz, um assessor, um diretor de secretaria, dois oficiais de justiça, quatro analistas judiciários ou auxiliares de justiça e dois estagiários, podendo existir ainda os conciliadores voluntários.

Com relação às ações, o chamado processo eletrônico foi implementado na capital paraense no ano de 2008, por intermédio de software denominado PROJUDI (Processo Judicial Digital), desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com base na Lei nº 11.419/2006 e mediante a Resolução de nº 005/2008-GP.

Os autos digitais foram implantados gradualmente nas varas da capital e a distribuição de ações cíveis passou a ser, a partir de então, na modalidade virtual. Já no início de 2011, o Projudi estava instalado e em funcionamento nos dez Juizados Especiais Cíveis de Belém.

Contudo, as varas mantiveram os autos físicos pré-existentes, migrando cada ação desse tipo para um programa denominado “libra”. Assim, atualmente, as varas trabalham com ações físicas e eletrônicas simultaneamente, com exceção da 6ª Vara, que foi implantada já com o sistema de processos virtuais.

Diante de tal realidade, necessário se faz o presente trabalho, que tem como objetivo geral verificar se a implantação dos autos virtuais contribuiu para o aumento do número geral de distribuição de ações em dez varas de Juizados Especiais Cíveis da Comarca de Belém/PA, no período de 2011 a 2014.

Como objetivo específico, observar se o que ocorre com os dados gerais sobre a distribuição de ações no período observado se reflete de igual forma em cada uma das 10 varas cíveis estudadas.

A metodologia aplicada para adquirir tais objetivos foi a quantitativa. Primeiramente, delimitou-se o estudo à distribuição de ações virtuais em dez varas dos Juizados Especiais Cíveis da Comarca de Belém no período de 2011 a 2014. As informações gerais sobre a distribuição de ações foram acessadas por meio de relatórios anuais, via internet, disponibilizados pelo CNJ e TJPA.

Fez-se o levantamento geral da distribuição de ações nas dez varas cíveis ao ano e somou-se os resultados para obtenção do recebimento total no período de 2011 a 2014. Em

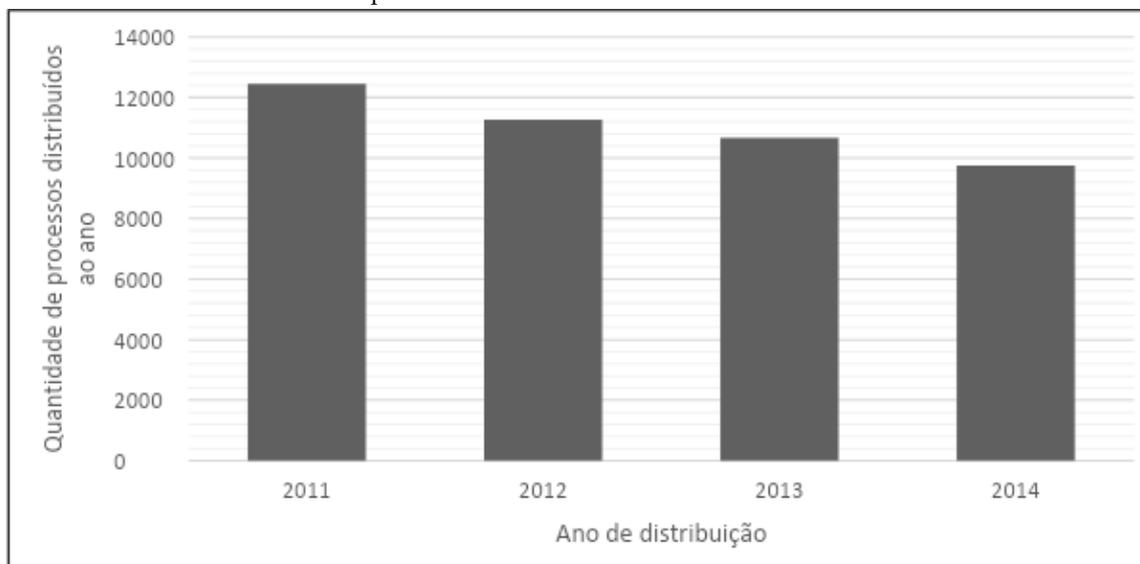
seguida, calculou-se a razão entre o número geral de ações recebidas pelo número de anos para se obter a média de distribuição ao ano.

O mesmo procedimento foi adotado em cada uma das dez varas para a obtenção de média de recebimento individualizada, com o intuito de saber se a distribuição por unidade jurisdicional repetia o resultado geral apresentado.

RESULTADOS

Foram distribuídos⁷ um total de 44.148 processos durante os anos de 2011 a 2014 nas dez varas dos Juizados Especiais Cíveis estudadas e a média de ações recebidas ao ano foi de 11.037 ações virtuais. Além disso, o número de processos distribuídos virtualmente diminuiu no mesmo período (figura 1).

Figura1: Quantidade geral de processos virtuais distribuídos nas dez varas cíveis dos juizados Especiais de Belém nos anos de 2011 a 2014



Fonte: Elaboração da autora, 2018

Com relação às varas estudadas, seus resultados não acompanham o apurado geral, apesar das varas parecem caminhar para uma distribuição mais equânime ao longo dos anos (Tabela 1).

Contudo, as diferenças entre elas não permitem que esta estabilização seja mais rápida, o que gera sobrecarga de recebimento de ações em algumas unidades, principalmente para a 2ª, 3ª, 4ª e 10ª Vara, e distribuição abaixo da média para outras, como a 7ª e 6ª vara (Tabela 1).

A diferença no percentual de participação anual parece estar atrelada à atual distribuição por bairros, uma vez que as varas têm equivalentes quantidades de recursos físicos, tecnológicos e humanos para o recebimento do mesmo serviço.

⁷ Dados obtidos através de: <<http://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/institucional/Portal-da-Estatistica/372-Movimentos-Processuais.xhtml>>, acesso em 03.03.2015.

Caso não houvesse distribuição por bairros, cada vara observada estaria próxima a 10% do total de ações recebidas. Todavia, em 2011, cinco delas receberam mais de 10% do total de ações e cinco não ultrapassaram 8% de participação do total de recebimentos (Tabela 1).

No segundo ano, a quantidade de participação subiu para seis unidades que trabalhavam acima de 10%, uma em 9%, duas alcançaram 8% e uma teve apenas 6% de participação (Tabela 1).

Os anos de 2013 e 2014 tiveram resultados equivalentes, pois quatro varas receberam mais de 10%, duas receberam 10%, duas alcançaram os 9%, o que demonstra uma possível estabilização no número de recebimento de ações digitais entre elas. Todavia, duas varas ficaram com 5% e 7% de participação geral durante dois anos seguidos (Tabela 1).

Logo, apesar da diminuição no número geral de recebimento de processos virtuais no período de 2011 a 2014, não se pode afirmar que o mesmo ocorreu em todas as varas estudadas no mesmo período.

Tabela 1: Total de processos distribuídos por vara, de processos recebidos ao ano e percentual de participação de cada uma ao ano

DISTRIBUIÇÃO DE AÇÕES VIRTUAIS										
Varas Cíveis da Comarca de Belém	2011	Participação anual	2012	Participação anual	2013	Participação anual	2014	Participação anual	Total por vara	Media por vara
1ª Vara	1727	14%	936	8%	971	9%	916	10%	4550	1137,5
2ª Vara	1454	12%	1541	14%	1291	12%	1207	12%	5493	1373,3
3ª Vara	1315	11%	1205	11%	1326	13%	1252	13%	5098	1274,5
4ª Vara	1030	8%	1212	11%	1257	12%	1150	12%	4649	1162,3
5ª Vara	1536	12%	1018	9%	1063	10%	915	9%	4532	1133
6ª Vara	2110	17%	962	8%	966	9%	860	9%	4898	1224,5
7ª Vara	670	5%	629	6%	574	5%	482	5%	2355	588,8
8ª Vara	916	7%	1250	11%	1110	10%	969	10%	4245	1061,3
9ª Vara	684	6%	1230	11%	771	7%	699	7%	3384	846
10ª Vara	1010	8%	1283	11%	1346	13%	1305	13%	4944	1236
Total por ano	12452		11266		10675		9755		44148	

Fonte: Elaboração da autora, 2018.

DISCUSSÃO

O TJPA, através da Secretaria de planejamento, coordenação e finanças, juntamente com a sua coordenadoria de Estatística, elaborou relatório estatístico por vara do juizado especial dos anos de 2009 a 2013⁸. No período, sete das dez varas apresentavam taxas de congestionamento⁹ entre 62% a 73% e apenas três estavam com percentuais abaixo de 50%: a 2ª

⁸ Acessível em: <<http://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=12470>>, acesso em 28.03.2015.

⁹ "A taxa de congestionamento mede a efetividade do tribunal em um período, levando-se em conta o total de casos novos que ingressaram, os casos baixados e o estoque pendente ao final do período anterior ao período base", conceito obtido através do endereço: <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/gestao-e-planejamento-do-judiciario/indicadores/486-rodap>>

vara, com 47%, a 6ª vara com 26% e a 7ª vara com 17%. No mesmo trabalho, há indicação que a média nacional de congestionamento era de 53%.

Esses dados não explicam a diferença da quantidade de recebimento de ações virtuais recebidas por vara. Entretanto, contribui para entender o motivo das varas com maior número de ações virtuais apresentarem maior congestionamento processual, e as que têm menor entrada, indicarem melhor desempenho, com exceção da 2ª vara que apresenta alta distribuição e congestionamento abaixo de 50%. Logo, quanto maior o número de ações, maior congestionamento.

A implantação dos autos eletrônicos não representou um motivo para o aumento de demanda pelos serviços das dez varas cíveis de Belém durante os três primeiros anos do período estudado. Bem como não manteve baixa a taxa de congestionamento processual, apesar de se ter acreditado que as varas, através do Projudi, atenderiam de forma mais célere ao jurisdicionado¹⁰.

Uma possível causa para as diferenças encontradas na distribuição de ações virtuais para as varas estudadas seria o atual recebimento de ações por bairros, não como fator determinante, mas preponderante.

Sadek (2009), alerta que os relatórios expedidos pelo CNJ não podem ser dissociados da realidade vivida por cada Tribunal no país ou das características socioeconômicas de cada Estado da Federação ou de suas cidades. Alerta ainda que fatores como IDH e PIB por estado da federação podem fazer a diferença nos resultados obtidos pelos relatórios emitidos pelo CNJ.

Nobre (2008), corrobora com a ideia de Sadek ao afirmar que não se pode olvidar das diferenças locais existentes “quando se cogite de planejar ou de estabelecer programas e metas nacionais, mesmo por que essas peculiaridades, sobretudo em matéria de procedimentos, são essenciais à garantia do pleno respeito ao princípio federativo”.

Esta observação também pode embasar a tomadas de decisões e interpretações sobre os dados apurados em âmbito local, uma vez que Belém tem peculiaridades que não são comuns a outras capitais brasileiras.

Apesar de a Resolução nº017/2011-GP, que redistribuiu a competência das varas cíveis, apresentar os motivos da redistribuição, qual sejam: o crescimento demográfico do município de Belém, os indicadores de distribuição e congestionamento das varas de relações de consumo da Comarca da Capital; e a necessidade de estabelecer, de forma equânime, a competência dos órgãos judiciais do Sistema dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais na

e/gestao-planejamento-e-pesquisa/indicadores/13659-03-taxa-de-congestionamento>. Acesso em 04.04.2015.

¹⁰No ano de 2010, a desembargadora Célia Regina Pinheiro, então coordenadora dos Juizados Especiais e integrante da equipe de expansão do Projudi em Belém, concedeu entrevista ao portal ORM plantão, onde se pronunciou revelando a intenção que se tinha com a implantação do processo eletrônico: “Com a virtualização, eliminamos toda a parte burocrática, como a autuação e tramitação manual. Isso porque o processo deixa de ser físico. Dessa maneira, os servidores são aproveitados nas outras funções que lhes cabem, agilizando e mantendo em dia o expediente”. Entrevista publicada em: <http://www.orm.com.br/plantao/imprimir.asp?id_noticia=347803>, acesso em 28.03.2015.

Comarca da Capital, a resolução não apresentou a metodologia adotada para a distribuição dos bairros por vara.

Se for levado em consideração somente a densidade demográfica¹¹ de Belém e excluídas as informações sobre a localização de pessoas jurídicas, em especial as empresas e condomínios, sejam comerciais ou residenciais, o poder aquisitivo e o grau educacional da população por bairros, dentre outros fatores, poderá ocorrer um impedimento de acesso à justiça.

Como exemplo, segundo a Resolução nº 17/2011-GP, a 3ª Vara do JEC cuida de três bairros, sendo dois contíguos: Marco e Souza. Contudo, o terceiro bairro, o Parque Verde, fica distante dos outros dois bairros. O mesmo ocorre na 4ª Vara em relação aos bairros de Jurunas e Campinas de um lado e São Clemente e Tapanã de outro. A 5ª vara, localizada no bairro da Campina, cuida dos bairros de Umarizal, no centro da cidade, e, distante a quilômetros, do Castanheira e do Una, que são bairros periféricos e limítrofes ao município de Ananindeua.

Essas diferenças entre varas podem acarretar dificuldades de locomoção na busca pelo judiciário, com gastos adicionais de transporte, por exemplo, principalmente para a população carente.

No ano de 2009, o CNJ, através do Departamento de Pesquisa Judiciária¹², informou que no Brasil há aumento do número de ações, o que difere do período estudado nas dez varas cíveis de Belém.

O conselho atribuiu o crescimento da litigiosidade no país como consequência dos direitos dados, e ainda não consolidados, pela Constituição Federal de 1988, o que elevou o congestionamento do trâmite processual e morosidade da prestação jurisdicional.

Pesquisas encomendadas pelo CNJ¹³ identificaram que não basta a visão do judiciário sobre si mesmo. É necessário o estudo dos aspectos externos, mais diretamente ligados à prestação jurisdicional. Além disso, em uma judicialização, há vários atores, públicos e privados, que estimulam a litigiosidade e seu crescimento.

Informa também que a circunstância socioeconômica no país contribui para demandas voltadas ao sistema de crédito e que há diversos incentivos para a litigância em uma cultura cuja conciliação não está consolidada.

Diante disso, a distribuição de ações eletrônicas também precisa estar atenta para esses favores externos e internos ao serviço público em âmbito das varas cíveis da capital paraense.

¹¹ Segundo o IBGE, densidade demográfica seria o “número de habitantes por unidade de superfície (habitantes/km²)”. Disponível em: http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/pdfs/definicoes_sociais.pdf.

¹² Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/pesq_sintese_morosidade_dpj.pdf.

¹³ Pesquisas disponíveis em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_pesquisa_pucpr_ edital1_2009.pdf;

em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_pesquisa_fgv_ edital1_2009.pdf; e

em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_pesquisa_pucrs_ edital1_2009.pdf.

CONCLUSÃO

- O processo eletrônico não determinou aumento da quantidade de ações cíveis distribuídas nas 10 varas no período estudado; e que a quantidade geral de ações recebidas decresceu no mesmo período.
- A quantidade de ações virtuais recebidas é desigual entre as varas e isso contribuiu com o congestionamento processual em grande parte delas.
- A implantação dos autos virtuais não garantiu, por si só e em curto prazo, a celeridade processual esperada, apesar dos inúmeros benefícios do programa virtual.
- Os percentuais de distribuição de ações indicam que a divisão das varas por bairros produz desigualdade de atuação entre elas e, por conta disso, cria desvantagem ao serviço público, ao Estado e aos cidadãos.
- São necessários novos os ajustes no recebimento de distribuição de ações virtuais, seja pela exclusão da competência por bairros e adoção do recebimento da distribuição por sorteio, ou através de uma nova divisão de competência territorial que leve em conta o número de pessoas físicas e jurídicas, o perfil de cada bairro e de seus moradores, dentre outros fatores.
- Com o intuito de aperfeiçoar a prestação jurisdicional, são necessários novos trabalhos para verificar meios de diminuir as diferenças encontradas no recebimento de ações entre as dez varas. É imprescindível também que haja pesquisas que identifiquem os fatores e agentes que participam e influenciam, direta ou indiretamente, no processo judicial em âmbito de juizado especial cível na capital paraense.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Claudia Maria. **Demandas repetitivas relativas ao sistema de crédito no Brasil e proposta para sua solução**. Relatório final. Curitiba, outubro de 2010. Acessível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_pesquisa_pucpr_edital1_2009.pdf. Acesso em 30.03.2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 28.03.2015.

CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução e revisão Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, 1988. Disponível em: <http://www.academia.edu/6522484/MAURO_CAPPELLETTI_ACESSO_%C3%80_JUSTI%C3%87A>. Acesso: 09.02.2015.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Teoria e prática dos Juizados Especiais Cíveis Estaduais e Federais**. Editora Saraiva, 13ª edição, São Paulo, 2012.

FILHO, Hermílio P. dos; TIMM, Luciano B., FOCHEZATTO, Adelar, LUCIANO, Edimara M., MACHADO, Rafael B., SOBOTTKA, Emil A., FRANCO, Simone, FREITAS, Fabrício L de C., CRAVO, Daniela, MENDONÇA, Silvia B., WIEDENHOFT, Guilherme. **Demandas Judiciais e Morosidade da Justiça Civil. Relatório Final Ajustado. Porto Alegre, março de 2011**. Pontifícia

Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Acessível em http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_pesquisa_pucrs_edital1_2009.pdf, acesso em 29.03.2015.

GIANNATTASIO, Arthur R. C., OLIVEIRA, Fabiana Luci, RAMOS, Luciana de Oliveira, ASPERTI, Maria Cecília de Araujo, SILVA, Paulo Eduardo A. da, BUENO, Rodrigo de L. S., MORITA, Rubens. **Relatório final de pesquisa. Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da Justiça.** Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo – Direito GV. Novembro de 2010. Acessível em <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_pesquisa_fgv_edital1_2009.pdf>, acesso em 28.03.2015.

GRINNOVER, Ada P.; WATABE, Kazuo; NETO, Caetano L. Coordenação. **Mediação e Gerenciamento do Processo Revolução na prestação jurisdicional.** Editora Atlas, São Paulo, 2008.

Justiça em números 2014. **Relatório. Ano base 2013. Coordenadoria de Estatística TJPA.** Disponível em <<http://www.tjpa.jus.br//CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=12773>>. Acesso em 28.03.2105.

MATTOS, Fernando Pagani. **Acesso à Justiça: um princípio em busca de efetivação.** Curitiba: Juruá, 2011.

NOBRE, Milton Augusto de B. **Gestão do Poder Judiciário: algumas reflexões.** Revista Digital A Leitura, Caderno da Escola Superior de Magistratura do Estado do Pará, Vol. 01, n.01 (nov.2008). Acessível em:<http://esmpa.overseebrasil.com.br/imagens/Image/REVISTA_A_LEITURA/NUMERO_1/A%20LEITURA%20NR1%20V1%20Novembro-2008.pdf>. Acesso em 13.04.2015.

PINTO, Fernanda P. Araújo; NETO, Ganem Amiden; Varella, Santiago Falluh. **Demandas Repetitivas e a Morosidade na Justiça Cível Brasileira.** Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Pesquisas Judiciárias. Brasília, julho de 2011. Disponível em:<http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/pesq_sintese_morosidade_dpj.pdf>. Acesso em 29.03.2015.

PINTO, Oriana Piske de A.M. **Abordagem Histórica e Jurídica dos Juizados de Pequenas Causas aos atuais Juizados Especiais Cíveis e Criminais Brasileiros - Parte II,** por ACS — publicado em 08/08/2008, em <<http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/artigos/2008/abordagem-historica-e-juridica-dos-juizados-de-pequenas-causas-aos-atuais-juizados-especiais-civeis-e-criminais-brasileiros-parte-ii-juiza-oriana-piske-de-azevedo-magalhaes-pinto>>. Acesso em 09.04.2015.

PISKE, Oriana. **Princípios orientadores dos Juizados Especiais.** In: TJDFT, publicado em 20/03/2012. Disponível em:<<http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/artigos/2012/principios-orientadores-dos-juizados-especiais-juiza-oriana-piske>>. Acesso em 18 de março de 2015.

ROSSATO, Luciano Alves. **Sistema dos Juizados Especiais - análise sob a ótica civil,** coleção Saberes do Direito; 48. Editora Saraiva, São Paulo, 2012.

SADEK, Maria Tereza. **Justiça em números: novos ângulos.** Disponível em <http://www.amb.com.br/docs/noticias/2009/AMB_Sadek_Justica_em_numeros_novos_angulos.pdf>. Acesso em 28.03.15.

VENERAL, Débora Cristina. CASTELLI, Rodrigo. SILVA, Marco A.M da. CORAT, Cláudia R.Sanson. **Recursos, tutelas de urgência e processo coletivo.** Coleção Direito Processual Civil e Direito Ambiental. Editora Intersaberes. Livro eletrônico, 2014.

_____. **Lei 7.244, de 07 de novembro de 1984** (Lei de criação e funcionamento do Juizado Especial de Pequenas Causas). Diário Oficial da União, 08 nov. 1984. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1980-1988/L7244.htm>. Acesso em: 28.03.2015.

_____. **Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995.** (Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais). Diário Oficial da União, 27 set. 1995. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9099.htm>>. Acesso: 28.03.15.

_____. **Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006** (Lei de informatização do processo judicial). Diário Oficial da União, 20 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11419.htm>. Acesso em: 28.03.2015.

_____. **Lei 6.549, de 22 de maio de 2002** (Lei que dispõe sobre o Sistema dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do Estado do Pará, alterada pela Lei nº 6.869, de 20/06/2006, publicada no DOE Nº 30.708, de 22.06.2006). Disponível em: <<http://www.alepa.pa.gov.br/portal/detalheLei.php?idLei=YVYrR090cVlrK05BbWNmWXJWeTV5VUE9>>. Acesso em: 30.03.2015.

_____. **Resolução nº017/2011-GP** (Dispõe sobre a Jurisdição e Renomeação das Varas de Juizados Especiais Cíveis e Criminais da Comarca de Belém), publicada no Diário **de justiça**, Edição nº 4802/2011, de 19 de maio de 2011, acessível em <<http://dje.tjpa.jus.br/>>. Acesso em 12.04.2015

**A OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA NAS
CONTRATAÇÕES DE PROFESSORES NA REDE ESTADUAL DE ENSINO NO
MUNICÍPIO X ESTADO DO PARÁ**

Linalva das Neves Ferreira¹

¹ Pós-graduada em Direito do Estado Pela Faculdade Estácio de Sá, Bacharel em Direito pela Universidade da Amazônia, Técnica Pedagógica da Secretaria Estadual de Educação – SEDUC; Assessora Jurídica da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Marituba, Advogada militante na seara Trabalhista.

RESUMO:

Este ensaio trata sobre a observância do princípio da moralidade administrativa nas contratações de professores da Rede Estadual de Ensino no Estado do Pará, o estudo se deu a partir de pesquisa realizada em três escolas da Rede Estadual de Ensino de Município da área Metropolitana de Belém. Dentre os temas abordados estão: O Estado democrático de direito, a administração pública, seus princípios, atos, bem como sobre a previsão legal de acesso ao serviço público segundo a Constituição Federal de 1988. Buscou-se analisar a observância do princípio da moralidade administrativa na forma de investidura ao cargo de professor na Rede Estadual de Ensino no intuito de suscitar reflexões acerca da efetividade do referido princípio. Dentre as principais conclusões do estudo tem-se que apesar da previsão legal dos princípios a serem observados pela administração pública, ainda se verifica constante violação aos preceitos constitucionais.

Palavras-chave: Princípio da moralidade. Administração pública. Observância. Contratação. Professores.

ABSTRACT:

This essay deals with the observance of the principle of administrative morality in contracts of Education State Network teachers in the state of Pará, the study was performed based on a survey of three public schools of the metropolitan area of Belém. Between the topics covered are: The State and its purpose, the public administration, its principles, actions, and on the legal provision for access to public service according to the Federal Constitution of 1988. The analysis started from the principle of administrative morality in form of the endowment professorship at the State Education Network to raise reflections on the effectiveness of that principle. Among the main conclusions of the study is the fact that despite the legal provision the principles to be observed by the public administration, there is still constant violation of constitutional provisions.

Keywords: Principle of morality. Public administration. Observance. Hiring. Teachers.

INTRODUÇÃO

O Estado democrático pressupõe um Estado de direito que tem por alicerce uma constituição que rege juridicamente todos os aspectos da vida social, política, econômica, educacional, administrativa, tendo em vista promover o bem comum de seus cidadãos.

Neste sentido, a administração pública é vista como instrumento essencial na efetivação das políticas públicas do Estado e do alcance de sua finalidade maior. Assim, a Constituição Federal estabelece competências e limitações aos poderes do Estado, dentre as quais se destaca a função da administração pública, tendo em vista definir seus campos de atuação, os limites e vedações, a fim de evitar arbitrariedades que colidam com os princípios do Estado Democrático de Direito.

Nessa perspectiva a Constituição elenca de forma expressa os princípios basilares da administração pública, estabelecendo 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”.

Dentre os princípios supracitados destaca-se o princípio da moralidade, uma vez que guarda relação direta com a conduta do agente público, do princípio extrai-se que os atos da administração devem estar em conformidade com os princípios da ética, da legalidade e da boa fé. Assim a efetivação do princípio perpassa pela prática de atos pautados na honestidade, nos aspectos legais.

Apesar da previsão legal de que a administração pública deve observar os princípios constitucionais, principalmente no que se refere ao princípio da moralidade administrativa, tem-se verificado nos noticiários e nas denúncias realizadas ao Ministério Público que tais princípios vêm sofrendo violações. No campo das contratações de pessoal, mais especificamente professores tem se observado que ainda é uma prática comum, que se de um lado tem violado o mandamento constitucional do acesso aos cargos públicos, de outro tem ferido o princípio da moralidade administrativa, servindo como manobras políticas, que fortalecem currais eleitorais, o nepotismo e o favorecimento pessoal.

Este ensaio tem por objetivo analisar a observância do princípio da moralidade administrativa nos processos de contratação de professores na Rede Estadual de Ensino do Município X, mais precisamente as Escolas X, Y e Z, suscitando reflexões acerca dos atos da administração pública e a observância dos princípios constitucionais.

2 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Preliminarmente ao estudo sobre a administração Pública e a obediência aos princípios constitucionais, cabe uma breve introdução ao Estado Democrático de Direito buscando compreender sua relação com a sociedade e o papel da administração pública nesse contexto.

A Constituição Federal DE 1988 instituiu o Estado Democrático de Direito:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do 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 sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Para Santos (2011) O Estado Democrático de Direito pode ser assim definido:

Estado democrático de direito é um conceito que designa qualquer Estado que se aplica a garantir o respeito das liberdades civis, ou seja, o respeito pelos direitos humanos e pelas garantias fundamentais, através do estabelecimento de uma proteção jurídica. É um estado de direito onde as próprias autoridades políticas estão sujeitas ao respeito das regras de direito (SANTOS, 2010, p. 21)

A esse respeito José Afonso da Silva assevera que a concepção de Estado Democrático de Direito reúne os princípios do Estado Democrático e do Estado de Direito, e mais que isso, incorpora um terceiro elemento, o componente revolucionário de transformação social, que pressupõe transformação do status quo, a promoção da justiça social. O Estado de Direito se de um lado imprime a ideia de submissão a lei, a determinação de direitos individuais, coletivos; o Estado democrático pressupõe a participação popular, a sede de transformação social tendo em vista o bem-estar da coletividade.

A configuração do Estado Democrático de Direito não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado Democrático e Estado de direito. Consiste, na verdade, na criação de um conceito novo, que leve em conta os conceitos dos elementos componentes, mas os supere na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do status quo. (SILVA, 1996, p. 81)

Neste sentido a essência da vontade do constituinte não se resumiu a instituir um Estado Democrático de Direito, de assegurar direitos fundamentais e estabelecer mecanismos de participação popular, numa perspectiva meramente formal, mas mais que isso, a de assegurar a efetividade material da democracia, da participação popular e da transformação social, capaz de promover a igualdade material, a justiça social.

O Estado Democrático Direito e seus fundamentos devem ser base para as políticas públicas, para as relações jurídicas, para o exercício do poder em todas as esferas administrativas. Nesse viés, Anjos Filho e Rodrigues (2006) enfatizam o papel fundamental do princípio do Estado Democrático de Direito na limitação a atividade legiferante, jurisdicional e administrativa:

O princípio constitucional tem uma dimensão negativa de impor um limite à atividade legiferante, jurisdicional e administrativa, no sentido de não admitir que as mesmas ensejem resultados que contrariem os preceptivos constitucionais. Ao mesmo modo tem uma dimensão positiva de propiciar e estimular condutas de todos os Poderes Públicos em favor da concretização dos princípios. Nesse sentido, o princípio do Estado Democrático de Direito impõe não só condutas omissivas, no sentido de não serem violados os valores da cidadania, da dignidade da pessoa, do trabalho e da livre iniciativa, e do pluralismo político, mas também, e aí reside a novidade do constitucionalismo Moderno, comportamentos positivos no sentido de efetivamente promovê-los e concretizá-los (ANJOS e RODRIGUES, 2006, p. 88)

3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração pública configura-se como instrumento essencial a consecução da finalidade do Estado, qual seja, o bem comum, o bem-estar social o interesse coletivo. A

“administração Pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos” (DI PIETRO, 2002, p.61).

Carvalho Filho (2012, p.11), compreende a administração sob dois aspectos, o objetivo, que implica “na própria atividade administrativa exercida pelo Estado, por seus órgãos e agentes”, delineando a função administrativa, e o aspecto subjetivo, que diz respeito ao sujeito da ação administrativa, englobando, os agentes, os órgãos, instituições que executam a atividade administrativa. O Autor Ressalta ainda, que a gestão dos interesses públicos pelo Estado, em suas variadas formas, seja através da prestação do serviço público, na intervenção sob a propriedade privada, na economia, no exercício do poder de polícia, ainda que de certa maneira beneficie o próprio Estado, indiretamente tem por objetivo o bem-estar, a segurança e o interesse público.

A Nação brasileira vive o Estado Democrático de Direito, que significa um Estado regido por uma constituição da qual emana todo o ordenamento jurídico e alicerça as relações políticas, econômicas e sociais. E considerando a administração pública como o instrumento fundamental à efetividade do modelo de Estado adotado, a segurança jurídica dos administrados, o bem-estar da coletividade, assim como o uso arbitrário do poder público, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu princípios a serem perseguidos pela administração pública.

3.1 Princípios da administração pública

A Constituição Federal estabelece os princípios sob os quais devem estar alicerçados os atos da administração pública, elencando-os expressamente, o princípio da legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência.

3.1.1 Princípio da legalidade

O princípio decorre do entendimento de que toda conduta da administração pública deve estar alicerçada sob a lei, sob pena de ser considerada nula, ilícita. A administração pública, seus órgãos, agentes, somente é permitido o que há previsão expressa em lei, diferentemente do particular, a quem é permitido o que a lei não proíbe. Dessa forma, somente é legítimo o ato que é autorizado em lei. (CARVALHO FILHO, 2012).

3.1.2 Princípio da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade guarda íntima relação com o princípio da isonomia, uma vez que o referido impõe à administração a igualdade de tratamento aos administrados, desde que estejam em mesma situação jurídica, sendo vedado o favorecimento de algumas pessoas. Neste sentido, deve a administração buscar como finalidade precípua, o interesse público. (CARVALHO FILHO, 2012).

3.1.3 Princípio da Publicidade

O princípio da publicidade decorre do entendimento de que os atos da administração devem ser públicos, a fim de possibilitar maior controle dos administrados acerca da legalidade, legitimidade e eficiência dos atos dos agentes públicos. (CARVALHO FILHO, 2012).

3.1.4 Princípio da Eficiência

O princípio da eficiência guarda relação com a produtividade e economicidade, qualidade, presteza, uma vez que estabelece critérios para o oferecimento dos serviços públicos, das obras públicas, dos recursos tecnológicos, dos modelos de gestão da qualidade. A visão da administração nesse viés possibilita a redução dos gastos com o dinheiro público, otimização dos processos, permitindo aos administrados maior controle sobre os atos da administração. Apesar da inserção do referido princípio, questiona-se o alcance da eficiência na administração pública, da falta de controle e punição aos agentes. (CARVALHO FILHO, 2012).

a. Princípio da moralidade

A Constituição Federal estabelece de forma expressa o princípio da moralidade como um dos princípios sob o qual devem estar alicerçados os atos da administração pública, juntamente com os princípios de legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

Art. 37. 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 (CARVALHO FILHO, 2012, p. 21).

O princípio da moralidade pode ser entendido como aquele que impõe ao agente público que seus atos e sua conduta devem estar pautados na ética, honestidade, cabendo a este definir os critérios de conveniência e de oportunidade, o que é considerado honesto ou desonesto, justo. O estabelecimento de tal princípio como base da administração pública se deu pela preocupação do constituinte em proteger os administrados de arbitrariedades dos administradores, bem como as relações internas que se estabelecem entre os agentes públicos.

A violação do Princípio da Moralidade pela administração pública está intimamente relacionada ao desvio de poder.

[...] a imoralidade administrativa surgiu e se desenvolveu ligada à ideia de desvio de poder, pois se entendia que em ambas as hipóteses a Administração Pública se utiliza de meios lícitos para atingir finalidades metajurídicas irregulares. A imoralidade estaria na intenção do agente. (DI PIETRO, 2008, p. 78).

Para Carvalho Filho (2012), os princípios que regem a administração pública possuem conteúdos diferenciados, no entanto guardam íntima relação em determinadas situações, como é o caso do princípio da moralidade e da legalidade que por vezes a violação de um direito previsto em lei, princípio da legalidade, configura afronta ao princípio da moralidade e da impessoalidade.

Nesse viés, Alexandrino e Vicente Paulo (2008) perceberam que “para atuar observando a moral administrativa não basta ao agente cumprir formalmente a lei na friez de sua letra. É necessário que se atenda à letra e ao espírito da lei, que ao legal junte-se o ético” (ALEXANDRINO E VICENTE PAULO, 2008, p.124).

Uma análise da intenção do legislador nos permite verificar que ao estabelecer expressamente na Constituição os princípios que deverão alicerçar a atuação da administração pública, não se trata apenas de elencar princípios isolados, independentes a serem perseguidos pela administração pública, mas de estabelecer princípios integrados, que sirvam de parâmetros, limites à administração tendo em vista resguardar a sociedade de possíveis arbitrariedades.

a. Atos da administração pública

Os atos da administração pública são aqueles que expressam a vontade do Estado, ou daqueles que o representem, os quais produzem efeitos sob os administrados, devendo estar em consonância com a Lei, sendo eivados de legitimidade até que se prove o contrário e sujeitos ao controle do judiciário. (DI PIETRO, 2008, p. 204). Os atos administrativos são compostos pelos elementos: competência/sujeito; objeto; forma; finalidade e motivo.

De acordo com Di Pietro (2008), os elementos podem assim ser entendidos:

Quanto ao **elemento competência** do ato administrativo, refere-se ao fato de que o sujeito que pratica o ato deve ter competência para tal, estando relacionada “às pessoas jurídicas políticas; a distribuição e competência da constituição Federal; em relação aos órgãos e servidores constantes na lei.”

O **elemento forma**, diz respeito ao fato de que os atos administrativos devem obedecer à forma prescrita em lei, podendo a administração optar pela forma mais adequada, desde que não afete direito dos administrados.

O **elemento finalidade** refere-se ao resultado buscado pela Administração Pública, sendo elemento essencial e expresso.

O **elemento objeto compreende o efeito** jurídico produzido pelo ato, o conteúdo do ato, a materialização da vontade da administração.

O **elemento motivo corresponde ao dispositivo jurídico que baseia o ato, que o justifica.**

4 DA INVESTIDURA NO SERVIÇO PÚBLICO

A Constituição Federal estabelece de forma expressa a regra geral de investidura no cargo ou emprego público enfatizando que a entrada deve se efetivar por meio de aprovação prévia em concurso público de prova ou de provas e títulos, conforme preceitua o Art. 37, II:

A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

O legislador ao limitar o acesso ao serviço público por meio de concurso de provas ou provas e títulos, primou pela qualidade do serviço, exigindo que seja executado por profissionais competentes, qualificados, sujeitos a avaliação continuada do seu desempenho prestado por pessoas devidamente capacitadas para o desempenho das atribuições do serviço público, por outro lado, visou também evitar que os cargos públicos fossem utilizados como meio de favorecimento pessoal e interesses diversos do interesse coletivo.

No entanto, o Constituinte permite algumas exceções a regra da investidura por concurso público, como o caso do cargo comissionado, e em casos de necessidade da administração a contratação temporária, desde que atendidos os requisitos estabelecidos no Art. 37, inciso IX, “a Lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”, deixando claro que estas devem atender ao critério fundamental da necessidade temporária de excepcional interesse público, ou seja, deixa claro que as contratações são por tempo determinado.

Ocorre que muitos agentes têm se valido desse precedente constitucional para justificar contratações permanentes, renovação de contratos, desconsiderando e desvirtuando o sentido da norma constitucional.

O critério da necessidade excepcional de interesse público nasceu da preocupação do constituinte em prever as urgências da administração pública no que tange a contratação de pessoal, no intuito de preservar a continuidade do serviço público, reconhecendo a necessidade de tempo para a organização de certames de concurso para o preenchimento dos cargos públicos. Conforme esse requisito, o agente público não está livre para definir pelo critério de oportunidade e conveniência sobre a necessidade de contratação de pessoal, é necessário que se comprove a excepcional necessidade de interesse público, inclusive sob a possibilidade de renovação dessas contratações, já que reza a Constituição que o acesso ao cargo público se dá por meio de concurso público.

Nas contratações temporárias pela administração pública sem o atendimento ao requisito da necessidade temporária de excepcional interesse público, verifica-se que o ato administrativo fere concomitantemente o princípio da legalidade e da moralidade, a medida que deixa de observar o preceito constitucional do acesso aos cargos públicos por meio de concursos públicos, e administração passa muitas vezes a se utilizar da exceção constitucional

aproveitando-se das contratações como manobras políticas que fortalecem os currais eleitorais e o favorecimento pessoal. Conforme o mandamento constitucional, o Art. 37, II.

5 A CONTRATAÇÃO DE PROFESSORES NA REDE ESTADUAL DE ENSINO NO MUNICÍPIO X, E A OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE

Esse estudo partiu da análise do acesso ao serviço público no cargo de professor na Rede Estadual de Ensino no Município de X, no intuito de identificar o percentual de professores contratados de forma precária na administração pública. Os dados foram obtidos a partir das informações prestadas pelo corpo gestor e pedagógico das escolas objeto da pesquisa, realizada no período de abril de 2015. Por questões éticas não serão identificadas as escolas, faremos referência às mesmas pelos termos X, Y e Z.

Escola X

A Escola X possui 32 professores, destes 25 são concursados e 07 são contratados, 78% concursados e 21,87% contratados. Dos 07 professores contratados, 04 são contratados há mais de 02 anos.

Escola Y

A Escola Y possui 60 professores, destes 45 são concursados e 15 são contratados, 75% concursados e 25% contratados. Dos 15 professores contratados, 10 são contratados há mais de 02 anos.

Escola Z

A Escola Y possui 63 professores, destes 47 são concursados e 16 são contratados, 74,60% são concursados e 25,39% contratados. Dos 16 professores contratados, 11 são contratados há mais de 02 anos.

Observou-se nas escolas pesquisadas que de fato a maioria dos professores ter sido investido no cargo de professor por meio de concurso público, no entanto ainda se verifica um grande número de professores contratados em caráter precário. Dos contratados constatou-se que a maioria já está nessa condição há mais de 02 (dois) anos, o que demonstra que a administração não tem observado o princípio do acesso ao serviço público, tendo ainda realizado contratações de acordo com seus interesses, favorecendo pessoas em detrimento de outras, o que afronta o princípio da moralidade administrativa.

A esse respeito, como já mencionado, a Constituição é clara ao estabelecer que o acesso ao serviço público se fará por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos, e assegura a administração a prerrogativa de realizar contratações de pessoal em casos em que configurada esteja a hipótese do art. 37, inciso IX, em havendo necessidade temporária de excepcional interesse público.

O que tem se verificado na administração pública é que o administrador público, principalmente o executivo, vem lançando mão dessa exceção constitucional para benefício

político eleitoral, uma vez que se utiliza do instituto para justificar contratações que ultrapassam os limites da necessidade temporária, e acabam por favorecer pessoas, e fortalecer curras eleitorais, desvirtuando o sentido da norma constitucional. A respeito da necessidade excepcional, ressalta-se:

Há, contudo, que se ter em conta que a necessidade excepcional não pode ter sido gerada pela inércia do administrador público. Ou seja, é princípio norteador da Administração o planejamento, estando até mesmo positivado no art. 6º, inciso I, do Decreto-lei nº200/1967, devendo os órgãos e entidades públicas adequar as suas projeções de contratação de pessoal às necessidades do serviço e à disponibilidade orçamentária(...) Assim, mostra-se irregular a atuação do gestor público que, ao longo de anos, não implementa procedimentos de concurso público e, em dado momento, efetua contratação excepcional temporária, sem concurso, sob o argumento de que, caso não a promova, advirão prejuízos à prestação de serviços públicos.

Diante do quadro evidenciado na Rede Estadual, constata-se que apesar de parte dos professores serem concursados, uma parcela considerável dos professores lotados é contratada pela administração pública estadual, extrapolando o prazo determinado pela necessidade temporária, o que evidencia a violação do princípio constitucional do acesso ao serviço público e do princípio e da moralidade administrativa.

O princípio da moralidade como supracitado, trata-se de um dos princípios basilares a serem observados pela administração segundo a Constituição Federal, guardando relação íntima com os princípios da legalidade e da impessoalidade. Um dos questionamentos acerca do princípio da moralidade reside fundamentalmente, sua subjetividade, ficando a sua interpretação a cargo do agente público. Para Carvalho Filho (2012, p. 21) do princípio da moralidade, depreende-se que os atos dos agentes públicos devem estar pautados na ética, honestidade, cabendo a este definir os critérios de conveniência e de oportunidade, o que é considerado honesto ou desonesto, justo. (CARVALHO FILHO, 2012, p. 21), infelizmente, parte dos agentes públicos tem se aproveitado dessa discricionariedade para atender a seus interesses pessoais, afastando-se dos interesses da coletividade, desvirtuando a finalidade da administração pública.

6 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Há que se reconhecer, inicialmente, a importância de uma constituição elencar princípios a serem observados pela administração pública tendo como finalidade impor limites a atuação do poder do Estado, bem como proteger os administrados de possíveis arbitrariedades daqueles que se encontram em situação de poder. O princípio da moralidade juntamente com os demais princípios da legalidade, impessoalidade, eficiência, configuram como essenciais a garantia do Estado democrático de Direito.

É dever do administrador público cumprir os preceitos legais e buscar como finalidade precípua o interesse público, devendo para tanto alicerçar seus atos nos princípios da legalidade, impessoalidade e, principalmente, da moralidade. Nesse contexto, cabe buscar as formas mais democráticas, transparentes e eficientes de atingir seus objetivos. Neste sentido, no cargo público deve ser adotado o como meio de acesso, o concurso público.

Observa-se que apesar da previsão constitucional dos referidos princípios, em especial o princípio da moralidade, ainda se observa situações de violações.

No que se refere ao acesso ao serviço público, especificamente ao cargo de professor na rede estadual de ensino, apesar da previsão constitucional da investidura ao serviço público se dá por via do concurso público de provas ou provas e títulos, foi possível verificar nas escolas pesquisadas que uma parcela considerável ainda é investido por meio de contratação a nível precário pelo Estado. Vale ressaltar, que o ensino é atividade fim e permanente do Estado, logo a administração pode se planejar conforme a demanda de estudantes para a realização de concurso público para provimento dos cargos na educação.

Essa realidade não se limita aos municípios pesquisados, mas tem sido uma prática constante nas diferentes regiões brasileiras, o que evidencia o desrespeito pela Constituição Federal e aos princípios basilares da administração pública, em especial aos princípios da legalidade e da moralidade, visto que os administradores públicos têm se utilizado das exceções constitucionais para buscar interesses individuais, favorecimentos pessoais, afastando-se cada vez mais do interesse público, finalidade precípua da administração pública e do Estado democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 16. ed São Paulo: Método, 2008. p. 124.

ANJOS FILHO, Robério Nunes dos; RODRIGUES, Geisa de Assis. Estado Democrático de Direito: conceito, história e contemporaneidade. In: Sérgio Gonini Benício. (Org.). **Temas de Dissertação nos Concursos da magistratura Federal**. 1.ed.São Paulo: Editora Federal, 2006, v. 1, p. 97-113.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DALLARI, Adilson Abreu. **Regime Constitucional dos Servidores Públicos**. 2. Ed. Editora Revista dos Tribunais.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

JUNIOR, José Cretella. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**, vol. 4, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MATA, Marco Antonio Sevidanes da. **Contratação temporária de pessoal na Administração Pública - Desvirtuamento do uso da exceção prevista no art. 37, IX, da Constituição Federal**. Disponível em: www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao. Acesso em abril 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

SANTOS, Adairson Alves dos. O Estado Democrático de Direito. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 91, ago 2011. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10143&revista_caderno=9>. Acesso em maio 2015.

SILVA, José Afonso. "O Estado Democrático de Direito". In: **Revista de direito administrativo**, 173: 15-34, Rio de Janeiro: Jul./Set. 1988, pg. 21.

**SAÚDE PÚBLICA: MECANISMOS DE PROTEÇÃO E A RESPONSABILIDADE
ESTATAL NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE**

Luzia do Socorro Palheta dos Santos Araújo¹

¹ Artigo científico apresentado no curso de Especialização em Direito do Estado pela Universidade Estácio de Sá, em convênio com a Escola de Governança Pública do Estado do Pará (EGPA). Procuradora Autárquica e Fundacional do Estado do Pará lotada no Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Pará (IASSEP). Especialista em Direito Civil e Processual Civil pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Concluinte do curso de Especialização em Direito do Estado pela Universidade Estácio de Sá, em convênio com a Escola de Governança Pública do Estado do Pará (EGPA). Endereço eletrônico: alebraza085@gmail.com

RESUMO:

O Direito à saúde faz parte de um complexo de direitos e garantias fundamentais inseridos no texto constitucional, o qual também possui a tutela do Estado para sua implementação. Entretanto este direito embora fundamentado na Carta Magna e presente em outros normativos complementares, tem sido alvo da inefetividade na prestação dos serviços públicos. Na busca por melhorias no atendimento aos usuários mediante a falta de leitos, medicamentos e demais serviços, tornou-se imprescindível a viabilização de mecanismos protetivos que possibilitasse o evitamento de recorrentes situações, que enseja danos aos que têm como única alternativa o Sistema Único de Saúde-SUS. O presente artigo visa demonstrar a responsabilidade do Estado frente às demandas relacionadas aos serviços públicos de saúde e os instrumentos de proteção utilizados pelos destinatários destes serviços, inclusive abordando uma ótica consumerista, como forma de mitigar prováveis violações ao Direito à saúde.

Palavras – chave: Direito à saúde, Estado, Responsabilidade, Sistema Único de Saúde, Mecanismos de proteção.

ABSTRACT:

The right to health is part of a complex of fundamental rights and guarantees inserted in the Constitution, which also has state protection for its implementation. However, this right away based on the Constitution and present in other complementary standards, has been the target of ineffectiveness in the provision of public services. In the search for improvements in service to users by lack of beds, medicines and other services, it has become essential to the viability of protective mechanisms that would enable avoidance of recurrent cases that entails damage that has no choicethe Unified Health System. This article aims to demonstrate the responsibility of the State forward the demands related to public health services and protection tools used by recipients of services including addressing a consumerist perspective, as a way to mitigate probable violations of the right to health.

Keywords: Right to Health, State Responsibility, Health System, Protection mechanisms.

INTRODUÇÃO

A saúde pública quando não é efetiva, ensejará a possibilidade de prejuízo para a população de um modo geral, haja vista que o direito à saúde é garantia constitucional, estabelecida como um direito fundamental. O fato de uma pessoa estar doente e necessitar de tratamento, sugere que cuidados específicos deverão ser dispensados a ela objetivando o restabelecimento de sua saúde.

Considerando que atualmente os meios de comunicação de um modo geral, tem revelado uma situação que está cada dia mais comum na vida daqueles que necessitam e dependem exclusivamente do serviço público para tratarem de seus problemas de saúde, torna-se imprescindível a viabilização de mecanismos que visem evitar a ocorrência destas

situações, haja vista ser o Estado responsável pela efetivação de direitos inclusive o direito à saúde.

O Estado possui o status de garantidor dos direitos fundamentais, dentro do normativo, em que pese ser através dele que podemos vislumbrar este *dever ser* do ente federativo. É na Carta Magna que encontramos descritas as obrigações estatais, de forma quem sabe não tão clara e um tanto ampla em relação a determinados direitos fundamentais, como exemplo o direito à saúde.

Todo cidadão ao nascer, recebe direitos que irão auxiliá-lo a desenvolver um conjunto de fatores que promoveram não só uma vida *sem doenças*, como frisa Dallari² que ter direito à saúde enseja “estar livre de condições que o impeçam de ter um completo bem estar físico, mental e social”, ou seja, o cidadão, ao procurar o serviço público, deverá ser atendido por este de maneira efetiva, de forma a promover o restabelecimento de sua saúde, caso isto não ocorra, o mesmo sofrerá um dano não raramente irreparável.

O tema basilar desta pesquisa tem uma intrínseca relação com o direito, pois quando não ocorre a efetivação do direito à saúde, possibilita-se a ocorrência de violação ao princípio da dignidade da pessoa humana, assim como ao cerceamento dos direitos e garantias fundamentais, ensejando reflexões de como o Estado por meio do Sistema Único de Saúde, implementando suas responsabilidades, podem firmá-lo ou negá-lo.

Serão expostos aspectos relativos à saúde como serviço público, a responsabilização civil objetiva do Estado frente ao não cumprimento da obrigação descrita no texto constitucional qual seja, “saúde direito de todos e dever do Estado”.

Devido o Estado prestar um serviço aos seus usuários através do Sistema Único de Saúde-SUS, será imprescindível uma análise dos mecanismos de proteção disponíveis nos casos em que ocorram prováveis omissões na falta da prestação do serviço, por conseguinte urge a necessidade de uma breve análise sob a ótica do Código de Defesa do Consumidor, demonstrando se existe ou não uma relação de consumo entre o Estado e o usuário quando este procura pelo atendimento visando a efetivação do recebimento do serviço desejado.

Na elaboração desta pesquisa, foram necessárias leituras minuciosas de doutrinas, jurisprudências, artigos publicados em jornais e sites da internet. O método de raciocínio a ser utilizado foi o indutivo, gerado a partir de observações de fatos publicados pelos meios de comunicação e constantes em decisões de nossos tribunais. O procedimento pautou-se nas pesquisas bibliográficas, bem como na legislação vigente de forma a embasar melhor o tema escolhido. Após realização da coleta de dados, houve a necessidade de uma abordagem qualitativa de forma a analisar o conteúdo da pesquisa, de maneira dialética de modo a vislumbrar-se soluções que possam diminuir senão evitar possíveis violações e omissões à saúde enquanto direito social bem como estabelecer uma análise reflexiva, da possibilidade do uso da legislação consumerista, objetivando proteger o máximo possível o usuário do Sistema

² DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. 2. ed.reformulada. São Paulo: Moderna, 2004, p.74.

único de Saúde, mediante a impossibilidade da prestação de um serviço público de saúde eficaz e adequado.

2 O ESTADO COMO GARANTIDOR DO DIREITO À SAÚDE

Sendo que a “saúde é direito de todos e dever do Estado³” conforme o descrito no Art. 196 da Constituição Federal de 1988, este direito deverá ser garantido pelo Estado para quem procurar por estes serviços, fornecendo-os mediante políticas públicas⁴, que visem à redução do risco de doenças bem como ao acesso de forma irrestrita e sem discriminação às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde.

Conforme Andrade⁵, não pode o Estado, assim representado nas 03 esferas, quais sejam, federal, estadual e municipal “[...] deixar de ser responsabilizado caso o paciente não tenha a sua disposição remédios, médicos, leitos”, enfim, todos os mecanismos necessários ao seu pleno restabelecimento.

2.1 A lei orgânica de saúde (lei 8.080/90- Lei do Sistema Único de Saúde - SUS)

Com o intuito de evitar possíveis entraves na implementação dos serviços públicos de saúde, o Estado através da Lei n. 8.080 de 19 de setembro de 1990, conhecida como Lei Orgânica de Saúde, criou o Sistema Único de Saúde (SUS), o qual possui um conjunto de objetivos e atribuições, nos quais percebemos a materialização do direito à saúde elencado na Constituição de 1988, elevando-o ao patamar de “direito humano fundamental”, bem como é ratificado a amplitude desta garantia, o que de maneira irrestrita atribui a todo cidadão a prerrogativa de exigir do Estado o pleno atendimento de suas necessidades por ocasião do acometimento de doenças assim como de sua prevenção.

2.1.1 Objetivos principais da lei orgânica de saúde

No artigo 5º da lei em epígrafe encontram os seus objetivos quais sejam:

- I- a identificação e divulgação dos fatores condicionantes e determinantes da saúde;
- II- a formulação de política de saúde destinada a promover, nos campos econômico e social, a observância do disposto no §1º, do artigo 2º desta lei;

³ BRASIL. **Constituição de República Federal do Brasil de 1988**. 6. ed. Brasília: Senado, 2006.

⁴ AITH. Fernando. Políticas de Estado e políticas de governo: o caso da saúde pública. In: BUCCI. Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p.232.

⁵ ANDRADE, Zenaida Tatiana Monteiro. Da efetivação do direito à saúde no Brasil. **Âmbito Jurídico**, XIV, n. 86, mar 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9037>. Acesso em: 13 mar. 2012.

III- a assistência às pessoas por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada das ações assistenciais e das atividades preventivas.⁶

A lei do Sistema Único de Saúde acolheu em seu conteúdo, mecanismos que visam estabelecer a efetivação do direito à saúde, regulando sua atividade tal como disposto no art.196 da Constituição Federal de 1988 “a saúde é direito de todos e dever do Estado”⁷, podemos encontrar tal assertiva a seguir descrita:

Art. 1º Esta lei regula, em todo o território nacional, as ações e serviços de saúde, executados isolada ou conjuntamente, em caráter permanente ou eventual, por pessoas naturais ou jurídicas de direito público ou privado.

§ 1º **O dever do Estado de garantir a saúde** consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.⁸ (BRASIL 2006, p. 58, grifo nosso),

Quando o assunto é saúde priorizamos aquilo que envolve a doença, ou seja, o atendimento médico-hospitalar, entretanto o ideal seria pensar em saúde enquanto *evitamento* de enfermidades, pois se o usuário da rede pública possuísse alimentação adequada, moradia estruturada com saneamento básico, acesso a educação de boa qualidade e renda suficiente para manter este padrão, conseqüentemente o exercício ao direito à saúde seria alcançado de maneira ampla e substancial.

2.1.2 A efetividade do Sistema Único de Saúde mediante o mínimo existencial e a reserva do possível

A lei do Sistema Único de Saúde absorve em seu conteúdo, os mais variados mecanismos para que o usuário seja atendido em suas necessidades assim consideradas como “mínimo existencial” dentro das condições que permitem um serviço digno, o que para Torres Apud Silva⁹ compreenderia “o conjunto de condições iniciais para o exercício da liberdade” sendo que para Barcellos apud Silva neste conjunto estariam incluídos os seguintes aspectos “[...] atendimento no parto, saneamento básico e o acompanhamento da criança no pós-natal, atendimento preventivo em clínicas gerais e especializadas [...]”¹⁰ cabendo ao *Estado-juíz* analisar as questões sobre as quais incidam sobre cada caso concreto.

⁶ BRASIL. **Lei n. 8080, de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. 13 mar. 2012.

⁷ BRASIL, 2006.

⁸ Ibidem, 2006.

⁹ TORRES apud SILVA, Ricardo Augusto Dias da. Direito Fundamental à Saúde: o dilema entre o mínimo existencial e a reserva do possível. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 80.

¹⁰ BARCELLOS apud SILVA, 2010, p. 81.

Entretanto, no âmbito estatal, há fatores de ordem econômica a serem considerados na medida em que, para que haja implementação das políticas públicas de saúde, deverá ser observado o que chamamos de “reserva do possível, ou seja, o Estado dentro de um orçamento, adequar suas atividades relativas às demandas no que diz respeito ao exercício do direito à saúde.

Em nossos tribunais houve um grande aumento nas demandas relativas ao exercício do direito à saúde, nas quais o mínimo existencial e a reserva do possível fundamentam as decisões:

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER - FORNECIMENTO DE MEDICAÇÃO - DIREITO À SAÚDE - DEVER DO ESTADO (SENTIDO AMPLO) ASSEGURADO CONSTITUCIONALMENTE - RESERVA DO POSSÍVEL - OBSERVÂNCIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL - RECURSO DESPROVIDO.¹¹

Apesar da abrangência do Sistema Único de Saúde bem como dos diversos normativos¹² que impõem ao Estado o dever de assegurar a assistência para quem depende exclusivamente do sistema público de saúde, tem sido cada vez mais frequente o usuário recorrer ao judiciário para que suas necessidades individuais sejam atendidas, ou seja, a judicialização da saúde, em que pese está descrito e garantido a assistência à saúde, em decorrência da insatisfação do usuário do sistema bem como do não atendimento de suas necessidades mais urgentes, o judiciário acabou se tornando uma alternativa eficaz e célere haja vista que, em algumas situações, caso não houvesse a intervenção judicial o desfecho poderia ser irreversível e a saúde sofreria danos que poderiam até ser fatais.

2.2 Serviços públicos de saúde e a responsabilização estatal

O Estado através de políticas públicas viabiliza o atendimento de seus usuários de forma a contemplar a todos, igualmente, possibilitando que todo e qualquer pessoa acometida ou não de determinada enfermidade possa ser atendida e ter sua saúde restabelecida, mas e quando esta expectativa não é alcançada, quais os mecanismos de exigibilidade que o usuário pode utilizar para sua plena satisfação? Ou ainda, que medidas poderia utilizar para evitar perdas e danos à sua saúde?

¹¹BRASIL. Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul. Apelação nº 29049/MS, 4ª Câmara Cível, Relator: Des. Josué de Oliveira, Data de Julgamento: 17/01/2012, Data de Publicação: 23/01/2012. Disponível em: <<http://tj-ms.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21358986/apelacao-civel-ac-29049-ms-2011029049-0-tjms/inteiro-teor-21358987>>. Acesso em: 26 jun.2014.

¹² Além do SUS, outros mecanismos legais foram criados como a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, a qual assegura o direito à saúde a este grupo considerados vulneráveis; a Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994 e a lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, ambas visam o atendimento adequado quanto a utilização do serviço de saúde pública; Lei nº 9,313, de 13 de novembro de 1996, que versa sobre a distribuição de medicamentos aos portadores de HIV e doentes de AIDS de forma gratuita; Lei nº 9.797, de 6 de maio de 1999 alterada pela Lei nº 10.223, de 15 de maio de 2001 a qual prevê a obrigatoriedade da cirurgia plástica reparadora nos casos de mutilações decorrentes de tratamento de câncer tanto na esfera pública quanto na privada entre outras.

Contudo, este autor ressalta a necessidade de que seja avaliada, a extensão do prejuízo sofrido pelo usuário destes serviços, na medida em que o Código Civil de 2002, nos explicita o seguinte:

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, **comete ato ilícito.**

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (art. 186 e 187), causar dano a outrem, **fica obrigado a repará-lo.**

Parágrafo único. **Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa,** nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem. (grifo nosso)¹³

Nesse sentido é que Freitas¹⁴ afirma “O Estado e os prestadores de serviços públicos devem arcar com os riscos inerentes à conduta comissiva ou omissiva”, observar-se o fato na crescente falta de leitos nos hospitais da rede pública, provocando a recusa de atendimento aos pacientes com indicação de internação, estabelecendo o liame de causa no qual a responsabilidade é extracontratual haja vista que não deriva de um contrato e sim de uma imposição constitucional bem como é objetiva, ou seja, independe do elemento culpa.

2.3 A responsabilidade objetiva do estado na prestação do serviço público de saúde

A responsabilização estatal será melhor compreendida ao analisarmos a definição do que seja serviço público para Melo:

Serviço Público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à **satisfação da coletividade em geral**, mas fruível singularmente pelos administrados, **que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça às vezes**, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais -, intuídos em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo [...] (MELO apud ZANCANER, 2006, p. 342 grifo nosso).¹⁵

No caso em questão, a satisfação do usuário do serviço prestado pelo Estado ou por aqueles que receberam a prerrogativa de atuar em seu nome, é fator relevante, a partir do momento que não é alcançado este objetivo e ainda causar dano a quem não foi atendido em sua necessidade emergencial, deverá incorrer na reparação do prejuízo sofrido imposto a outrem.

¹³ BRASIL, Código civil. **Novo código civil**: atualizado. São Paulo: Saraiva, 2009.

¹⁴ FREITAS, Juarez. Proporcionalidade e vedação de excesso e inoperância. In: FREITAS, Juarez (org.). **Responsabilidade civil do estado**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 180.

¹⁵ MELO apud ZANCANER. Weida. Responsabilidade do Estado, serviço público e os direitos dos usuários. In: FREITAS, Juarez (org.). **Responsabilidade civil do estado**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 342.

Para este autor a responsabilidade do Estado é “[...] instituto jurídico norteador do processo interpretativo do direito [...] instituto garantidor do princípio da legalidade [...]”¹⁶ sendo assim é inegável que o Estado promova políticas públicas a fim de evitar que estas ocorrências se repitam bem como procurar soluções céleres tendo em vista que a saúde, objeto deste estudo, é o bem jurídico supremo, sobre o qual os demais dependem em sua essência.

Lima¹⁷ em artigo intitulado “a diminuição de leitos hospitalares no Brasil”, faz uma análise sobre a grande incidência de falta de leitos não só na rede pública como também na rede privada, afirma que a demanda por leitos é bem maior que o disponível e que devido o repasse dos serviços prestados ser irrisório, não atendendo as despesas realizadas como exames de alta complexidade, medicamentos e até mesmo a alimentação, acarretaram o fechamento de muitos hospitais nos últimos anos, colaborando em grande parte para que o fluxo de pacientes que necessitam de atendimento para efetivo tratamento, encontrem dificuldades no momento da internação, haja vista que os leitos disponíveis na rede pública sejam menores que o número de pacientes que necessitem ser internados.

Quando alguém não é internado por exclusiva falta de leito, conseqüentemente tem agravado seu estado geral, e em alguns casos evoluindo à óbito, é visível o dano sofrido. Dano este promovido por fatos alheios a sua vontade e causado pela não efetivação de um direito ratificado no normativo pátrio, como dever do Estado, como bem declina Justen Filho:

O Estado possui uma responsabilidade administrativa consistente na materialização de deveres jurídico-político determinantes para a construção de uma democracia republicana, e **uma responsabilidade civil, fruto do dever especial de diligência e vigilância** que deve ser observado no exercício das funções atribuídas ao Estado e aos seus agentes. (JUSTEN FILHO, 2006, 248, grifo nosso).¹⁸

Entende-se com esta exposição, que a precaução faz parte asseguradora do direito à saúde, implicando a responsabilidade civil do Estado não somente na efetiva reparação do prejuízo, mas em se estabelecer condutas que visem evitar que situações nas quais ocorra a falta da prestação do serviço, aconteçam com tanta frequência.

Desta forma, o ente estatal não poderá atuar nos casos individuais sem avaliar seus reflexos na coletividade posto que, a integralidade dos serviços públicos de saúde não é absoluta, sendo imprescindível uma análise de cada caso.

3 MEDIDAS JUDICIAIS COMO MECANISMO DE PROTEÇÃO DO USUÁRIO DO SISTEMA DE SAÚDE PÚBLICA

¹⁶ FREITAS, loc. cit.

¹⁷ LIMA, Dagoberto José Steinmeyer. **A diminuição de leitos hospitalares no Brasil**. São Paulo, 07/04/2011. Disponível em: <<http://institucional.fbh.com.br/2011/04/25/a-diminuicao-dos-leitos-hospitalares-no-brasil/>>. Acesso em: 13 mar. 2012.

¹⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. A responsabilidade do Estado. In: FREITAS, Juarez (org.). **Responsabilidade civil do estado**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 248.

O Estado possui o dever de atender a todos quando o assunto é saúde, entretanto mediante a grande demanda aos serviços públicos, muitas vezes ocorrem situações na qual os usuários do sistema por não conseguirem a prestação estatal, precisam recorrer a determinados órgãos para obterem o atendimento desejado sob o risco de nem sempre serem atendidos.

O direito de acesso à justiça constante em nossa Constituição no artigo V, inciso XXV bem define que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito", sendo a saúde reconhecida como direito público subjetivo de característica individual, torna legítimo esta busca do direito entre o *cidadão-credor e o estado-devedor*.

Neste sentido, a Defensoria Pública intervém garantindo de forma gratuita a assistência judiciária bem como o Ministério Público destaca-se por sua atuação de forma eficaz, como exemplo, temos a decisão do Ministério Público do Estado do Pará¹⁹, que no dia 27 de janeiro de 2012, através do juiz Homero Lamarão, da 1ª Vara Cível da comarca de Marituba, deferiu liminar obrigando o Hospital de Clínicas Gaspar Viana a internar uma senhora, como também a realizar todos os procedimentos necessários na mesma e em caso de descumprimento da decisão o hospital pagaria multa diária no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Além desta decisão, são recorrentes as jurisprudências encontradas em nossos tribunais, contudo, nem sempre se evita um dano mais grave ao usuário que procura por atendimento senão vejamos no julgado a seguir

EMENTA: RESPONSABILIDADE CIVIL. MORTE EM HOSPITAL. AUSÊNCIA DE TRATAMENTO ADEQUADO. PACIENTE QUE É DEIXADO EM UMA MACA NO CORREDOR DO NOSOCÔMIO POR FALTA DE LEITO NA UTI. OMISSÃO ESPECÍFICA. APLICAÇÃO DA TEORIA OBJETIVA. NEXO CAUSAL ENTRE O FALECIMENTO E A OMISSÃO NA PRESTAÇÃO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA ADEQUADA E EFICIENTE. NEGLIGÊNCIA DA EQUIPE MÉDICA. DEVER DE INDENIZAR CARACTERIZADO. "(...) havendo uma omissão específica, o Estado deve responder objetivamente pelos danos dela advindos. Logo, se o prejuízo é consequência direta da inércia da Administração frente a um dever individualizado de agir e, por conseguinte, de impedir a consecução de um resultado a que, de forma concreta, deveria evitar, aplica-se a teoria objetiva, que prescinde da análise da culpa" (TJSC, AC n. , rel. Des. Luiz César Medeiros, j. 15.9.09). AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO EXCLUDENTES DO NEXO CAUSAL. ENCARGO QUE RECAI SOBRE O RÉU NÃO CUMPRIDO. É ônus do réu a demonstração de fato extintivo, modificativo e impeditivo do direito do autor, na forma do art. 333, II, do CPC, condição sem a qual não há como afastar a procedência do pleito inicial. DANOS MATERIAIS. MANUTENÇÃO DO QUANTUM ARBITRADO NA SENTENÇA, QUE SE ESCOROU EM PROVA DOCUMENTAL. Emergindo certo o dever de indenizar, deve o magistrado levar em conta a prova documental acostada aos autos a fim de fixar o valor dos respectivos danos materiais. PENSÃO MENSAL. ESPOSA QUE DEPENDIA ECONOMICAMENTE DA VÍTIMA. TERMO INICIAL E FINAL. REPARAÇÃO DEVIDA. Nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a pensão mensal deve ser fixada no importe de 2/3 do valor recebido mensalmente pela vítima, desde a sua morte até a data em que o de cujus completaria 70 anos de idade. DANO MORAL. MORTE DE FAMILIAR. DEVER DE INDENIZAR CONFIGURADO. QUANTUM INDENIZATÓRIO. REDUÇÃO QUE SE IMPÕE EM ATENÇÃO AO SEU CARÁTER REPRESSIVO-PEDAGÓGICO.333IICPC1. É evidente que

¹⁹ PARÁ. Marituba: justiça obriga hospital a dar assistência a idosa. **Ministério Público do Estado do Pará**. 27/01/2012. Disponível em: <<http://www.mp.pa.gov.br/index.php?action=MenuInterna&id=757&class=N>>. Acesso em: 15 mar. 2012.

a morte de um pai gera, em seus filhos e cônjuge, um severo abalo, que merece ser indenizado pela via do dano moral. 2. O valor da indenização a ser arbitrada deve seguir critérios de razoabilidade e proporcionalidade, mostrando-se efetivo à repreensão do ilícito e à reparação do dano, sem, em contrapartida, constituir enriquecimento ilícito. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA REFORMADA APENAS PARA DIMINUIR O VALOR DA INDENIZAÇÃO E READEQUAR OS ÍNDICES DE CORREÇÃO E JUROS. RECURSO E REMESSA, EM PARTE, PROVIDOS.²⁰ (BRASIL, 2014).

Decisões como estas, tentam sanar a sangria que ocorre no serviço público, considerando a dificuldade que a população encontra mediante a necessidade deste tipo de atendimento e a indisponibilidade de leitos, ora esbarrando em sua inexistência, ora na burocracia amenizadas pela intervenção do judiciário que enquanto guardião da Constituição e consequentemente dos direitos e garantias ali previstos, procurando efetivá-los nas lacunas do encargo assistencial do Estado e ao eventual prejuízo decorrente do não cumprimento do mesmo.

4 SERVIÇOS PÚBLICOS E A POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR COMO MECANISMO DE PROTEÇÃO AO DIREITO SAÚDE

O serviço de saúde encontra-se entre aqueles considerados essenciais em acordo com a Lei 7.783 de 28 de junho de 1989: “art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais: I – [...]; II - assistência médica e hospitalar;” (grifo nosso)²¹. Como podemos perceber o normativo é taxativo quanto à quais sejam os serviços considerados essenciais, contudo não especifica se a assistência médica e hospitalar seria pública ou privada, o que torna sua aplicação ampla não delimitando sua abrangência.

A essencialidade é intrínseca ao serviço público exatamente por ser público, sua utilização dever ser ininterrupta, sob pena de provocar danos a todos os seus usuários caso tenham seu fornecimento seja interrompido ensejando aos prestadores desta, a obrigação de reparação haja vista o não cumprimento daquilo a que se obrigaram.

A lei 8.078 de 11 de setembro de 1990²² que dispõem sob a proteção ao consumidor–Código de Defesa do Consumidor-CDC, em seu artigo 3º, explícita que o “fornecedor poderá ser público ou privado” bem como, no artigo 6º do referido código afirma-se que entre os direitos dos consumidores está a “adequada prestação de serviços públicos em geral”, não colocando neste caso, nenhuma restrição quanto ao tipo de serviço prestado pelo Estado.

Dependendo do serviço prestado, o Estado poderá ou não ser considerado fornecedor. Diante disso, talvez se vislumbre, o motivo do usuário do Sistema Único de Saúde ter

²⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Apelação Cível nº 617153/SC., 3ª Câmara de Direito Público da Capital, Relator: Francisco Oliveira Neto, Data de Julgamento: 10/10/2011. Disponível em: <<http://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20601600/apelacao-civel-ac-617153-sc-2011061715-3/inteiro-teor-20831860>>. Acesso em: 13 set. 2014.

²¹ BRASIL. Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989. **Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7783.htm>. Acesso em: 20 set. 2014.

²² BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. **Código de defesa do consumidor.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm>. Acesso em: 20 set. 2014

dificuldades quanto a ser considerado consumidor. A defesa nacional, a segurança pública e a saúde pública são mantidas pela arrecadação geral de tributos, não havendo individualização da remuneração, fato este de grande importância na caracterização da relação consumerista.

Neste conflito de nomenclaturas e dúvidas quanto ao uso do Código de Defesa do Consumidor quando o assunto em questão é a saúde pública, podemos encontrar não somente decisões que afirmam, mas também as que negam, como descrita a seguir:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS TIDOS POR VIOLADOS. SÚMULA 284/STF. SAÚDE. SERVIÇO PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE REMUNERAÇÃO DIRETA. RELAÇÃO DE CONSUMO NÃO CONFIGURADA 1. O prequestionamento não exige que haja menção expressa dos dispositivos infraconstitucionais tidos como violados, entretanto, é imprescindível que no aresto recorrido a questão tenha sido discutida e decidida fundamentadamente, sob pena de não preenchimento do requisito do prequestionamento, indispensável para o conhecimento do recurso. Incidência das Súmulas 282/STF e 211/STJ. 2. É pacífico o entendimento desta Corte Superior no sentido de que a simples alegação genérica, desprovida da indicação de quais os dispositivos teriam sido efetivamente violados pelo Tribunal de origem, não é suficiente para fundar recurso especial, atraindo a incidência da Súmula 284/STF. 3. As Turmas de Direito Público que integram esta Corte já se manifestaram no sentido de inexistir qualquer tipo de remuneração direta no serviço de saúde prestado por hospital público, posto que seu custeio ocorre por meio de receitas tributárias, de modo que não há falar em relação consumerista ou aplicação das regras do Código de Defesa do Consumidor à hipótese. 4. Nesse sentido: REsp 1187456/RJ, 2ª Turma, Rel. Ministro Castro Meira, DJe 1º/12/2010; REsp 493.181/SP, 1ª Turma, Rel. Ministra Denise Arruda, DJ 1º/2/2006. 5. Agravo regimental não provido.²³

Observa-se no julgado acima que em um a relação de consumo foi estabelecida entre a usuária do SUS e um hospital particular, posto que devido à falta de leito na Unidade de Tratamento Intensivo no hospital da rede pública a mesma promoveu a responsabilização estatal pelas despesas contraídas mediante a indisponibilidade do serviço que era atribuição do poder público e em outra é claramente exposto a inviabilidade da aplicação da lei consumerista.

Para Nunes (2011)²⁴ independentemente se o fornecedor de serviços é público ou privado, se este serviço é remunerado ou gratuito, se há do outro lado um consumidor recebendo esta prestação, a relação será de consumo, aplicando-se as normas previstas no Código de Defesa do Consumidor, afirma que o critério remuneração não seria o motivo precípua de afastamento da incidência da norma neste caso específico, contudo faz ressalva quanto ao administrado-contribuinte afirmando a existência de doutrinas divergentes.

²³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no REsp: 1471694/MG 2014/0188437-2, Rel.: Min. Mauro Campbell Marques, Data de Julgamento: 25/11/2014, T2 - Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 02/12/2014. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/155079377/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1471694-mg-2014-0188437-2>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

²⁴ NUNES. Luís Antônio Rizzato. **Curso de direito do consumidor**. 6. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva. 2011.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atribuição do Estado enquanto garantidor do direito à saúde de maneira universal e igualitária, formalizada após a promulgação da Constituição de 1988, através do surgimento do Estado Democrático de Direito, atribuiu a este o status de Direito Social e ensejou o exercício da cidadania de forma digna, na qual o poder público age de maneira curativa e preventiva estabelecendo a eficácia da prestação da tutela estatal aos seus jurisdicionados.

Todavia, não bastava apenas a Carta Magna descrever que a saúde é “direito de todos e dever do Estado”, foi necessário a criação da Lei n. 8.080 de 19 setembro de 1990, conhecida como a Lei Orgânica de Saúde ou Lei do Sistema único de Saúde-SUS, para regular a atividade estatal na prestação dos serviços de saúde e assim atingir seus objetivos como acesso universal com eficácia e eficiência a seus usuários.

Vale ressaltar que a ineficiência do direito à saúde não foi resolvida com a criação da referida lei, posto que ao analisarmos sua aplicabilidade pautada no mínimo existencial dentro da reserva do possível, encontramos conflitos que não raramente são decididos em nossos tribunais.

O aumento considerável de demandas judiciais, relacionadas aos serviços públicos e privados de saúde, revela o grave problema enfrentado pelos usuários, seja por conta de falta de leitos para internação ou pela falta de medicamentos, sem contar os pedidos de autorização para procedimentos cirúrgicos, o que nos fez considerar no presente trabalho não só como seria a responsabilização do Estado, mas quais seriam os meios a serem utilizados para coibir, corrigir e ou estes problemas.

A atuação dos órgãos judiciais como o Ministério Público e a Defensoria nas questões mais urgentes, têm fornecido principalmente aos usuários dos serviços públicos de saúde, meios de defesa quando ocorrem as omissões do Estado no que se refere a sua obrigatoriedade de prestar um serviço integral e adequado.

Na medida em que o poder público não tem conseguido efetivar de modo pleno o que dispõem como garantia fundamental, revelando um sistema de saúde falho e necessitado de reformulações quanto a sua implementação, os diversos mecanismos de proteção disponíveis possibilitam aos usuários, que estes possam exigir das instituições um serviço com dignidade para aqueles que o tem como único meio de solução para os problemas relacionados à saúde.

Dentre todos os dispositivos legais que são utilizados para responsabilizar o Estado temos o Código de Defesa do Consumidor, posto que o referido normativo utiliza a responsabilidade objetiva em sua aplicação, entretanto sua aplicação está restrita aos serviços que possuem uma remuneração, ou seja, os atendimentos limitam-se aos consumidores que possuem planos de saúde do setor privado. A saúde pública por não ter em seus serviços o requisito da remuneração é excluída dos atendimentos, sendo estas demandas encaminhadas a órgãos especializados como Ministério Público e Defensoria.

Em que pese o Direito à saúde envolve tanto a saúde pública como a privada, percebe-se que ainda existem barreiras na saúde pública a serem transpostas quanto a sua integralidade, desse modo, os mecanismos de proteção à saúde utiliza pelos usuários do Sistema Único de Saúde fomentam a responsabilização estatal ensejando com isso eficácia no exercício *quali-quantitativo* deste direito constitucional.

REFERÊNCIAS

AITH, Fernando. Políticas de Estado e políticas de governo: o caso da saúde pública. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

ANDRADE, Zenaida Tatiana Monteiro. Da efetivação do direito à saúde no Brasil. **Âmbito Jurídico**, XIV, n. 86, mar 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9037>. Acesso em: 13 mar. 2012.

BRASIL, Código civil. **Novo código civil**: atualizado. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 6. ed. Brasília: Senado, 2006.

BRASIL. Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989. **Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7783.htm>. Acesso em: 20 set. 2014

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. **Código de defesa do consumidor**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm>. Acesso em: 20 set. 2014.

BRASIL. Lei n. 8.080, de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. 13 mar. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no REsp: 1471694 MG 2014/0188437-2, Rel.: Min. Mauro Campbell Marques, Data de Julgamento: 25/11/2014, T2 - Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 02/12/2014. Disponível em: <[HTTP : / / STJ . j u s brasil.com.br/jurisprudencia/155079377/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1471694-mg-2014-0188437-2](http://www.stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/155079377/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1471694-mg-2014-0188437-2)>. Acesso em: 20 jan. 2015.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Apelação Cível nº 617153/SC., 3ª Câmara de Direito Público da Capital, Relator: Francisco Oliveira Neto, Data de Julgamento: 10/10/2011. Disponível em: <<http://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20601600/apelacao-civel-ac-617153-sc-2011061715-3/inteiro-teor-20831860>>. Acesso em: 13 set. 2014

BRASIL. Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul. Apelação nº 29049/MS, 4ª Câmara Cível, Relator: Des. Josué de Oliveira, Data de Julgamento: 17/01/2012, , Data de Publicação: 23/01/2012. Disponível em: <<http://tj-ms.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21358986/apelacao-civel-ac-29049-ms-2011029049-0-tjms/inteiro-teor-21358987>>. Acesso em: 26 jun. 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. 2. ed.reformulada. São Paulo: Moderna, 2004.

FREITAS, Juarez. Proporcionalidade e vedação de excesso e inoperância. In: FREITAS, Juarez (org.). **Responsabilidade civil do estado**. São Paulo: Malheiros, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. A responsabilidade do Estado. In: FREITAS, Juarez (org.). **Responsabilidade civil do estado**. São Paulo: Malheiros, 2006.

LIMA, Dagoberto José Steinmeyer. **A diminuição de leitos hospitalares no Brasil**. São Paulo, 07/04/2011. Disponível em: <<http://institucional.fbh.com.br/2011/04/25/a-diminuicao-dos-leitos-hospitalares-no-brasil/>>. Acesso em: 13 mar. 2012.

NUNES. Luís Antônio Rizzato. **Curso de direito do consumidor**. 6. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

PARÁ. Marituba: justiça obriga hospital a dar assistência a idosa. **Ministério Público do Estado do Pará**. 27/01/2012. Disponível em: <http://www.mp.pa.gov.br/index.php?action=Menu_Interna&id=757&class=N>. Acesso em: 15 mar. 2012.

SARLET. Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa e direitos fundamentais**. 9. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SILVA, Ricardo Augusto Dias da. **Direito fundamental à saúde: o dilema entre o mínimo existencial e a reserva do possível**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ZANCANER, Weida. Responsabilidade do Estado, serviço público e os direitos dos usuários. In: FREITAS, Juarez (org.). **Responsabilidade civil do estado**. São Paulo: Malheiros, 2006.

INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA EM CASOS DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DO AGENTE PÚBLICO, CONFORME ART. 9º, VII DA LEI Nº 8.429/1992

Marcos Fabrício Alencar Gonçalves¹

¹ Artigo científico apresentado no curso de Especialização em Direito do Estado pela Universidade Estácio de Sá, em convênio com a Escola de Governança Pública do Estado do Pará (EGPA). Procuradora Autárquica e Fundacional do Estado do Pará lotada no Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Pará (IASSEP). Especialista em Direito Civil e Processual Civil pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Concluinte do curso de Especialização em Direito do Estado pela Universidade Estácio de Sá, em convênio com a Escola de Governança Pública do Estado do Pará (EGPA). Endereço eletrônico: alebrazo85@gmail.com

RESUMO: O presente artigo científico tem por objetivo traçar uma análise acerca da possibilidade de se inverter o ônus da prova em ações de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito de agentes públicos, nos moldes da hipótese legal contida no art. 9º, inc. VII da Lei Federal nº 8.429/1992, aplicando-se o Princípio da Moralidade Administrativa.

Palavras-chave: Moralidade Administrativa. Improbidade Administrativa, Enriquecimento Ilícito, Inversão do Ônus da prova.

ABSTRACT: The present scientific paper aims at establishing an analysis about the possibility of inversion the burden of proof in actions of administrative misconduct for illicit enrichment of public agents, along the lines of the legal hypothesis contained in the article 9, item VII of the Federal Law nº 8.429/1992, by applying the The Principle of Administrative Morality.

Keywords: Administrative morality. Administrative misconduct, Illicit Enrichment, Inversion the burden of proof.

INTRODUÇÃO

O presente artigo científico tem por escopo trazer à baila a discussão acadêmica em torno da inversão do ônus da prova em ações de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito, nos moldes previstos pelo art. 9º, inc. VII da Lei Federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992, tendo por base a aplicação do Princípio da Moralidade Administrativa, presente no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

A motivação para escolha desse tema, no âmbito dos ramos dos direitos administrativo e constitucional, foram os dissabores que mais afligem os brasileiros há décadas: a corrupção! Fenômeno que destrói o primado dos direitos sociais (individuais e coletivos) e os valores morais do Estado brasileiro construídos pela Constituição de 1988.

O Brasil, desde 2012, em especial 2013 e, em março de 2015, viveu momentos de efervescência política da sociedade, em que milhares de pessoas estão realizando manifestações por todo o país reivindicando o efetivo combate à corrupção, tendo em vista as investigações da “Operação Lava Jato” (FOLHA DE S. PAULO, 2015).

De acordo com o jornal eletrônico BBC BRASIL (2014), a organização não-governamental (ONG) Transparência Internacional publicou o Índice de Percepção da Corrupção, com base em dados prospectados pelo Banco Mundial e Fórum Econômico Mundial, onde consta um *ranking* com 175 países considerados mais limpos e livres da corrupção, em que o Brasil está 69ª colocação, atrás de seus vizinhos sul-americanos Uruguai e Chile (que dividem o 21º lugar) e de países africanos, menos desenvolvidos economicamente, como Botsuana (31º) e Cabo Verde (42º).

Com vistas nas justificativas acima, a problemática em torno desse assunto diz respeito, sobretudo, acerca da envergadura que se pode dar a uma possível interpretação/aplicação da inversão do ônus da prova em ações de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito, com o fim de combater a corrupção de forma mais eficiente.

O objetivo deste trabalho visa demonstrar a força normativa do Princípio da Moralidade Administrativa, com o escopo de torna mais efetiva a Lei de Improbidade Administrativa, com a inversão do ônus da prova nos casos de enriquecimento ilícito.

A hipótese conceitual em discussão do presente artigo científico gravita em torno do ônus da prova em ações civis de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito do agente público, com suporte na aplicação do Princípio da Moralidade Administrativa.

Para o desenvolvimento deste artigo científico o método dedutivo foi de fundamental importância, aliado à realização de pesquisas bibliográficas em doutrina (impressa e digital), junto com pesquisas à legislação nacional, com o intuito de construir a discussão em torno do objeto de estudo escolhido.

1 O VALOR DOS PRINCÍPIOS COMO NORMAS JURÍDICAS

Primeiramente, faz-se necessário compreender o alcance do Princípio da Moralidade Administrativa, que passa pela percuente análise em torno da efetividade normativa dos princípios inscritos na Constituição Federal de 1988.

Como bem se sabe todas as ciências de uma maneira geral, das ciências naturais, às ciências sociais, possuem enunciados, postulados, axiomas e princípios, que servem de norte de orientação para os estudos realizados em torno de um dado objeto científico proposto.

De acordo com Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, com base no Novo Dicionário da Língua Portuguesa, o vocábulo princípio origina-se do termo em latim *principiu*, que etimologicamente comporta vários significados, pois se trata de conceito polissêmico, dentre os quais se destaca o seu conceito filosófico:

S. m. pl. 1. Momento ou local ou trecho em que algo tem origem; começo; 2. Causa primária; 3. Elemento predominante na constituição de um corpo orgânico; 4. Preceito, regra, lei; 5. **Filos. Proposições diretoras de uma ciência, as quais todo o desenvolvimento posterior dessa ciência deve estar subordinado** (FERREIRA, 2004, p. 1631, grifos nossos).

INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA EM CASOS DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DO AGENTE PÚBLICO, CONFORME ART. 9º, VII DA LEI Nº 8.429/1992

No Direito, em grande parte, os princípios são tomados do próprio ordenamento jurídico, podendo ser explícitos ou implícitos, tornando-se verdadeiros prismas de interpretação/aplicação do direito ao caso concreto. Funcionando segundo Gordillo Cañas *apud* Kele C. Diogo Bahena (2008, p. 45) como “válvulas de segurança, para estender sua eficácia de modo a impedir o vazio legislativo”.

O eminente administrativista José Cretella Júnior citado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 63) conceitua princípios da seguinte forma: “Princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios, neste sentido, são alicerces da ciência”.

Levando em consideração o campo deontológico de atuação dos princípios, Clemente citado por Paulo Bonavides (2006, p. 256) também propõe uma formulação conceitual: “Princípios de direito exprimem o pensamento diretivo que domina e serve de base à formação das disposições singulares do Direito de uma instituição jurídica, de um Código ou de todo um Direito Positivo”.

Ademais, o constitucionalista Bonavides (2006, p. 288) ressalta a importância dos princípios nos dias atuais: “em verdade, os princípios são o oxigênio das Constituições na época do pós-positivismo. É graças aos princípios que os sistemas constitucionais granjeiam a unidade de sentido e auferem a valoração de sua ordem normativa”.

Contemporaneamente, a discussão em torno dos princípios perpassa pelos ensinamentos filosóficos e jurídicos produzidos pelo alemão Robert Alexy e pelo estadunidense Ronald Dworkin, que escreveram diversas obras científicas, dentre elas, algumas com estudo crítico voltado para a normatividade dos princípios e das regras.

De acordo com Dworkin (2002), sinteticamente, quando duas regras (jurídicas) entrarem em conflito num dado concreto deve ser aplicado apenas uma delas, como no adágio proposto pelo próprio autor do “tudo-ou-nada”, conforme trecho abaixo

A diferença entre regras e princípios é de natureza lógica. (...) **As regras são aplicadas à maneira do tudo-ou-nada.** Dados os fatos que uma regra estipula, então ou a regra é válida, e neste caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou não é válida, e neste caso em nada contribui para a decisão. (DWORKIN, 2002, p. 39, grifos nossos).

Por outro lado, para Dworkin (2002) os princípios não podem ser aplicados segundo a fórmula do “tudo-ou-nada”, pois que são mais abstratos, dinâmicos e mutáveis, com um raio de alcance maior que as regras, como esclarece o jurista

(...) **Os princípios possuem uma dimensão que as regras não têm – a dimensão de peso ou importância.** Quando os princípios se inter cruzam (por exemplo, a política de proteção aos compradores de automóveis se opõe aos princípios de liberdade de contrato), aquele que vai resolver o conflito tem de levar em conta a força relativa de cada um. **Esta não pode ser, por certo, uma mensuração exata e o julgamento que determina que um princípio ou uma política particular é mais importante que a outra frequentemente será objeto de controvérsia.** (DWORKIN, 2002, p. 42-43, grifos nossos).

Pela mesma linha de raciocínio, por seu turno, o jurista alemão Alexy (2008) ressalta que as regras são consideradas válidas ou inválidas diante do caso concreto, afastando-se a regra que não for compatível e aplicando-se a regra que melhor se subsumi ao fato, conforme explicitado pelo jurista

(...) **ou uma norma é válida, ou não é. Se uma regra é válida e aplicável a um caso concreto, isso significa também que sua consequência jurídica é válida.** (...) Em um determinado caso, se se constata a aplicabilidade de duas regras com consequências jurídicas concretas contraditórias entre si, e essa

INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA EM CASOS DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DO AGENTE PÚBLICO, CONFORME ART. 9º, VII DA LEI Nº 8.429/1992

contradição não pode ser eliminada por meio de introdução da cláusula de exceção, então, pelo menos uma das regras deve ser declarada inválida (ALEXY, 2008, p. 92, grifos nossos).

No que diz respeito aos princípios, o jurista alemão ressalta ainda que quando houver colisão entre princípios a resolução do problema tem outro caminho, diferente do raciocínio que se aplica as regras, conforme fragmento abaixo

A colisão entre princípios deve ser solucionada de forma completamente diversa. **Se dois princípios colidem – o que ocorre, por exemplo, quando algo é proibido de acordo com um princípio e de acordo com outro é permitido – um dos princípios terá que ceder.(...) na verdade, o que ocorre é que um dos princípios tem precedência em face do outro sob determinadas condições.** (ALEXY, 2008, p. 93, grifos nossos).

2 O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

A moralidade administrativa se concretiza no âmbito da Administração Pública por meio de um feixe de valores em torno da honestidade, do decoro, da probidade, da lealdade e da ética, que são deveres a serem seguidos pelos agentes públicos no exercício das suas atividades funcionais.

O constituinte originário resolveu inovar na elaboração da Carta Cidadã, como foi alcunhada pelo constituinte Ulisses Guimarães, inscrevendo a moralidade administrativa de forma expressa como princípio voltado para Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos, conforme está previsto no art. 37, *caput*², da Constituição Federal atuando em conjunto com os demais princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

A doutrina administrativista ainda faz certa confusão com relação ao Princípio da Moralidade Administrativa em relação ao dever de probidade, em que se relacionam os dois institutos como sinônimos, porém, em verdade, não são, pois o conteúdo jurídico da moralidade administrativa é maior que o da probidade.

De acordo com as lições de Fernando Rodrigues Martins (2010, p. 186), o Princípio da Moralidade Administrativa está “Relacionado ao critério de boa-fé, referido postulado desdobra-se no princípio da probidade administrativa, que é encartado como dever dos agentes públicos nos termos do § 4º do art. 37 da CF”.

Então, do Princípio da Moralidade Administrativa advém o dever de probidade, conforme está inscrito no art. 37, § 4º alíneas, que a contrário senso estipula que, a prática de atos de improbidade administrativa importam na aplicação de sanções civis, administrativas e políticas, pois do comando constitucional se extrai que o agente público tem que atuar com lealdade, honestidade e ética no exercício de suas atividades funcionais.

Como salientado acima pela doutrina profícua dos jusfilósofos Alexy e Dworkin, os princípios, assim como as regras, possuem força normativa propulsora dentro do sistema jurídico de um Estado, não se podendo olvidar a sua importância na interpretação/aplicação do direito. Portanto, de acordo com os ensinamentos de BAHENA (2008) o princípio da moralidade administrativa constitui vetor informador dos demais princípios, não podendo ser tido como mero integrante do princípio da legalidade e nem sua abrangência fica adstrita ao ato administrativo, podendo

² Art. 37. 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 e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA EM CASOS DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DO AGENTE PÚBLICO, CONFORME ART. 9º, VII DA LEI Nº 8.429/1992

incidir sobre atos legislativos e judiciais (Caio Tácito, 1993, p. 31) e até mesmo entre os particulares quando se relacionam com a administração pública (...) (BAHENA, 2008, p. 51)

Para Wallace Paiva Martins Júnior (2009) o Princípio da Moralidade Administrativa seria um (super)princípio informador dos demais, que não se confundiria com os outros princípios voltados para a Administração Pública

O enfoque principal é dado ao princípio da moralidade na medida em que ele constitui verdadeiro superprincípio informador dos demais (ou um princípio dos princípios), não se podendo reduzi-lo a mero integrante do princípio da legalidade. (...) Exsurge a moralidade administrativa como precedente lógico de toda a conduta administrativa, vinculada ou discricionária derivando também às atividades legislativas e jurisdicionais, consistente no assentamento de que: **o Estado define o desempenho da função administrativa segundo uma ordem ética acordada com os valores sociais prevalentes e voltada à realização de seus fins, tendo como elementos a honestidade, a boa-fé, e a lealdade e visando a uma boa administração** (MARTINS JÚNIOR, 2009, p. 31-32, grifos nossos).

Logo, segundo a vigente ordem jurídica brasileira, forjada pela Constituição Federal de 1988, para a Administração Pública, por meio dos seus agentes públicos e dos particulares que com ela se relacionam, não há espaço para os dizeres contidos no brocardo latim *non omnis quod licet honestum est* (nem tudo que é lícito é honesto, Miguel Reale, 2002, p. 53). Ou seja, não há que se cogitar, nem se coadunar com a prática de atos administrativos perfeitamente legais, mas que sejam imorais, que atentem contra os valores preconizados pela boa-fé objetiva, inscritos no Princípio da Moralidade Administrativa.

Para os agentes públicos da União Federal têm-se as disposições normativas inscritas no Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis³, no Código de Ética da Administração Pública Federal⁴ e nas Normas de Condutas dos Servidores Públicos Civis⁵, que servem de norte de orientação para o exercício funcional desses agentes públicos, pois que são valores juridicizados, que se originaram a partir do Princípio da Moralidade Administrativa.

Por essa senda, de acordo com o Capítulo I, Seção I (Das Regras de Deontologia), itens^{OS} I, II e III do Código de Ética da Administração Pública Federal, o servidor público tem o dever de observar (cumprir) os valores morais e éticos no exercício de suas atividades funcionais, porque o faz em prol do interesse público:

I - A dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício do cargo ou função, ou fora dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio poder estatal. Seus atos, comportamentos e atitudes serão direcionados para a preservação da honra e da tradição dos serviços públicos.

II - O servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no art. 37, caput, e § 4º, da Constituição Federal.

III - A moralidade da Administração Pública não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da ideia de que o fim é sempre o bem

³ Lei Federal nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 - Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

⁴ Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.

⁵ Lei Federal nº 8.027, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre normas de conduta dos servidores públicos civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas.

INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA EM CASOS DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DO AGENTE PÚBLICO, CONFORME ART. 9º, VII DA LEI Nº 8.429/1992

comum. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo (grifos nossos).

3 LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI FEDERAL Nº 8.429/1992)

Em pleno século XXI a corrupção ainda é um dos males que mais assolam e deterioram os Estados de Direito e as instituições privadas (empresas e corporações) pelo mundo afora, sobretudo, degradando as instituições públicas e mitigando a concretização dos direitos individuais e sociais preconizadas pelas Cartas Magnas e pelas Leis.

A corrupção é um fenômeno social complexo, que advém do âmago da sociedade, tendo por origem diversos fatores, os quais requerem um estudo aprofundado, pois que é um fenômeno presente em todos os estamentos sociais, das classes baixas até as classes mais altas, que foge aos contornos propostos por este artigo científico.

A partir desse contexto, em que se verifica a existência da corrupção e do seu franco combate, é que se tem a improbidade administrativa, isto é, a corrupção praticada no âmbito da Administração Pública, que tem causado grandes estragos ao Brasil.

A Constituição Federal de 1988 delimita em diversas partes de seu corpo normativo alguns institutos jurídicos voltados para, preventivamente, coibir a prática de improbidade administrativa e para estabelecer, repressivamente, mecanismos de controle, apuração e sanção desses atos ímprobos quando praticados, conforme consta dos art. 14, § 9º, art. 15, inc. V, art. 37, § 4º, art. 85, inc. V e, por fim, no art. 97, § 10, inc. III do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Sendo que o principal dispositivo é o Princípio da Moralidade Administrativa, presente no art. 37, *caput*, da CF/88, que conjugado com o § 4º (improbidade administrativa) desse artigo serviu de fundamento para a edição da Lei Federal nº 8.429/1992.

O escopo primordial dessa lei é combater a corrupção praticada no âmbito da Administração Pública direta e indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, onde são delimitados três grandes grupos de ilícitos de improbidade administrativa, quais sejam: os

atos que causam enriquecimento ilícito⁶, os que causam prejuízo ao erário e os atos que atentam contra os princípios da administração pública.

Por oportuno, convém registrar que no *caput* dos art. 9º, 10 e 11 da LIA constam a expressão “notadamente”, que de acordo com Martins (2010, p. 262) trata-se de expressão que denota enumeração exemplificativa para a prática dos atos de improbidade, pois que não se darão de forma exclusiva como está previsto na redação normativa dos referidos artigos.

As sanções previstas na LIA, que são impostas aos agentes públicos pela prática de atos de improbidade administrativa, têm natureza jurídica civil, administrativa e política (constitucional), não se excluindo a persecução penal pertinente que o caso concreto requeira em função dos atos que se amoldem aos tipos penais previstos em legislação, como consta da redação do § 4º do art. 37 da Carta Magna.

Deste modo, o controle patrimonial para fins de se evitar o enriquecimento ilícito do agente público feito pela Administração Pública parte do pressuposto básico do dever que todo agente tem de prestar sua declaração patrimonial, onde constem todas as suas fontes e justificativas de rendas, que deve ser realizado por ele no momento do seu ingresso, de forma anual e, ao final, no momento da cessação de sua investidura no serviço público.

⁶ Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA EM CASOS DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DO AGENTE PÚBLICO, CONFORME ART. 9º, VII DA LEI Nº 8.429/1992

Por essa praxe, tanto a Lei Federal nº 8.429/1992 (LIA), por seu art. 13⁷, quanto à Lei Federal nº 8.730/1993 — que estabelece a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos e funções nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário —, por seu art. 1º e ss. estabelecem a exigibilidade anual de declaração de bens dos agentes públicos.

4 INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA EM AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR ENRIQUECIMENTO ILÍCITO

O objetivo principal deste artigo científico é fazer uma análise crítica acerca da possibilidade de se inverter o ônus da prova em ações de improbidade administrativa, nas hipóteses de enriquecimento ilícito, nos casos de evolução patrimonial desproporcional do agente público em face da sua renda oficialmente declarada, conforme a dicção legal contida no art. 9º, inc. VII⁸ da LIA.

Por oportuno, não se trata de uma espécie de “caça às bruxas”, de se perseguir os agentes públicos que tenham patrimônio acumulado com anos de trabalho, fruto do seu próprio esforço, dos investimentos financeiros lícitos escolhidos durante a vida; assim como também com relação às hipóteses lícitas de se amealhar patrimônio, como nos casos em que a pessoa ganha na loteria, nos casos de doação, de recebimento de herança ou quando o agente possui uma empresa (desde que permitida em lei, não devendo ser gerente ou administrador), ou quando possui o referido patrimônio em conjunto com seu cônjuge.

Num primeiro momento, o objeto jurídico tutelado pela LIA no que diz respeito ao art. 9º — diga-se, de tipificação genérica quanto ao enriquecimento ilícito —, tem por base a proteção do patrimônio público, que diuturnamente corre o risco de ser dilapidado por intermédio de desvio de recursos públicos.

Já pela via reflexa, num segundo momento, o objeto jurídico tutelado pela LIA seria a plena satisfação dos preceitos constitucionais e legais instituídos, ou seja, o respeito aos princípios informadores da Administração Pública, em especial, os valores cristalizados no Princípio da Moralidade Administrativa, com o desígnio de garantir a credibilidade moral do serviço público oferecido aos cidadãos.

Em se tratando de ações de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito, por óbvio, quando o Ministério Público ou a entidade pública interessada ajuizar a referida ação, ele (ou ela) o fará com lastro probatório adequado, com base na declaração patrimonial realizada pelo agente público, devendo-se provar o nexo entre o patrimônio e o agente.

O ponto nevrálgico deste trabalho gira em torno do propósito de se analisar a possibilidade jurídica de se promover a inversão do ônus da prova aplicando-se o Princípio da Moralidade Administrativa em ações de improbidade administrativa, na modalidade enriquecimento ilícito por evolução patrimonial incompatível com o padrão de renda oficialmente percebido e declarado à Administração Pública e à Receita Federal do Brasil.

Os ilícitos de improbidade administrativa, basicamente, são apurados por meio de ações civis, conjugando-se a ação de improbidade com a ação civil pública, pois que estas buscam a apuração, sanção e reparação dos danos causados ao patrimônio e interesse públicos.

⁷ Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente.

⁸ Art. 9º (...) VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA EM CASOS DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DO AGENTE PÚBLICO, CONFORME ART. 9º, VII DA LEI Nº 8.429/1992

Os legitimados para a propositura da ação civil pública por improbidade administrativa são o Ministério Público, o qual cumpre sua função constitucional (art. 129, inc. III da CF/88⁹) e a entidade pública lesada, por ser a interessada direta em cessar a lesão ao seu patrimônio público de forma imediata.

Segundo o que prescreve o art. 129, inc. III da Lei Fundamental, conjugado com os art. 1º, inc. IV e 21 da Lei nº 7.347/1985¹⁰ (Lei da Ação Civil Pública) — com fortes mudanças realizadas pela Lei nº 8.078/1990, (Código de Defesa do Consumidor) e, por fim, com a Lei de Improbidade Administrativa nº 8.429/1992 —, é que são delimitados os lindes processuais para a respectiva ação civil pública por improbidade administrativa, com características de proteção dos direitos difusos e coletivos, que compõem o patrimônio público conjugando-se com a aplicação do Princípio da Moralidade Administrativa.

O microsistema de tutelas coletivas no direito brasileiro, com todos os princípios processuais próprios (de interesses coletivos) engendrados para tal finalidade, assenta-se, primeiramente, na Constituição Federal e, conseqüentemente, na sinergia das legislações infraconstitucionais: Lei de Ação Popular, Lei de Ação Civil Pública, Código de Defesa do Consumidor, e na própria Lei de Improbidade Administrativa (GARCIA e ALVES, 2010).

Dessa forma, é que se vislumbra que o microsistema de tutela dos direitos difusos e coletivos se espraia pela seara do direito administrativo, sob a égide dos princípios da Administração Pública, com o fim de proteger o patrimônio público, que compõem o erário (bens e direitos) e a moralidade administrativa, como princípio normativo norteador.

Freddie Didier Júnior e Hermes Zaneti Júnior (2012, p. 53) ressaltam posicionamento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça, consubstanciado em reiterados votos sobre a existência do microsistema de tutelas coletivas, devidamente assentado no ordenamento jurídico nacional, conforme voto da lavra do eminente Ministro Luiz Fux, à época

A lei de improbidade administrativa, juntamente com a lei da ação civil pública, da ação popular, do mandado de segurança coletivo, do Código de Defesa do Consumidor e do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Idoso, compõem um microsistema de tutela dos interesses transindividuais e sob esse enfoque interdisciplinar, interpenetram-se e subsidiam-se. (...)¹¹

Questão tormentosa nas doutrinas administrativa e constitucional, em sede de apuração de enriquecimento ilícito, como previsto na LIA, é sobre o ônus da prova, tendo em vista a regra basilar do direito processual em torno do princípio (parêmia) “quem alega tem que provar”, conforme prescreve a regra geral contida no art. 333, inc. I do Código de Processo Civil. Já para o réu cabe produzir as provas que contradizem o que foi alegado pelo autor da ação, conforme dicção legal do art. 333, pelo seu inc. II do CPC.

Conquanto, tal princípio nasceu sob os auspícios dos valores instituídos pelo Código de Processo Civil de 1973, que tem o caráter eminentemente individualista, por ter influência das doutrinas processualistas italianas de Calamandrei, Chiovenda e, principalmente, Liebman segundo Alfredo Buzaid (1977).

⁹ Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: (...) III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

¹⁰ Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (...) IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

(...) Art. 21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor. (Incluído Lei nº 8.078, de 1990).

¹¹ STJ. REsp. nº 510.150/MA (2003/0007895-7), 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, J. 17.02.2004, DJU 29.03.2004, p. 173.

INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA EM CASOS DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DO AGENTE PÚBLICO, CONFORME ART. 9º, VII DA LEI Nº 8.429/1992

Por essa razão, uma parte da doutrina pátria sustenta que não seria possível a inversão do ônus da prova em ações de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito, conforme a hipótese do art. 9º, inc. VII da Lei nº 8.429/1992.

Marino Pazzaglini Filho, Márcio F. E. Rosa e Waldo Fazzio Júnior (1999) argumentam não ser possível a realização da inversão do ônus da prova em ações de improbidade por enriquecimento ilícito, conforme excerto abaixo

Ora, se para a caracterização da ilicitude há que se comprovar o nexo de 'abuso do exercício funcional' com 'enriquecimento', com certeza incumbe ao Ministério Público ou à entidade autora, na ação civil pertinente, comprovar que o enriquecimento do agente público decorreu de determinado ato de improbidade praticado no exercício de função pública. Não há que se falar em inversão do ônus probatório (PAZZAGLINI FILHO, ROSA w FAZZIO JR., 1999, p. 69-70).

Entretanto, já por outro norte de orientação, parte da doutrina defende que é possível sim a aplicação da inversão do ônus da prova em função da presunção do enriquecimento ilícito do agente público, que ostentar sinais públicos e notórios de riqueza, demonstrando uma evolução patrimonial flagrantemente desproporcional à renda declarada.

Quanto ao controle patrimonial para apuração do enriquecimento ilícito, desde 1997, Wallace Paiva Martins Júnior (1997) já defendia existir sim uma presunção de enriquecimento ilícito do agente público flagrado em tal situação, conforme trecho abaixo

A evolução desproporcional do patrimônio (ou variação patrimonial incompatível) é caso residual de enriquecimento ilícito, pois se não há prova de que a vantagem econômica percebida é relacionada ou conexa à prática de ato, ou à abstenção da execução de ato de ofício, afastando a incidência de outra modalidade de enriquecimento ilícito, mesmo assim afigura-se inidôneo o enriquecimento do agente público, **porque adquiriu bens ou valores desproporcionais e incompatíveis com a evolução de seu patrimônio ou renda** (MARTINS JR., 1997, p. 103, grifos nossos).

Ainda de acordo com Martins Júnior (1997, p. 103), ao autor da ação, seja ele o Ministério Público ou à entidade pública interessada, deve apenas se ater a comprovar a evolução patrimonial flagrantemente desproporcional em face das rendas, remunerações e/ou subsídios, que foram declarados pelo agente público.

Neste caso, **a lei presume a inidoneidade do agente público que adquire bens ou valores incompatíveis com a normalidade do seu padrão de vencimentos.** (...)

A inidoneidade financeira gera a ilicitude do enriquecimento, por aquele que não tinha disponibilidade econômica para ter patrimônio desproporcional e incompatível com a evolução da renda ou patrimônio, não tem justificativa hígida para sua aquisição, advindo esses recursos de origem ilícita ((MARTINS JR., 1997, p. 103, grifos nossos).

Martins Jr. (2010) arremata sobre a questão controvertida em torno da produção de provas, admitindo ser possível sim a aplicação da técnica processual de inversão do ônus da prova em função da verossimilhança dos fatos alegados na ação de improbidade administrativa, com a integração legislativa com a LIA proporcionada pelo Código de Defesa do Consumidor:

Como se aplicam por integração à Lei Federal nº 8.429/1992 as disposições processuais contidas no CDC, possível nos casos de verossimilhança, a

INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA EM CASOS DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DO AGENTE PÚBLICO, CONFORME ART. 9º, VII DA LEI Nº 8.429/1992

inversão do ônus da prova, nos termos do art. 6º, VIII do Código de Defesa do Consumidor.

Especialmente na circunstância prevista no inciso VII do art. 9º da Lei Federal 8.429/1992, veja-se que, instaurado inquérito civil público contendo elementos bastantes (prova de inexistência de herança, doação ou tipo similar) que não justifiquem a evolução do patrimônio do requerido e tal evolução não corresponde à sua renda percebida mensalmente, poderá o juiz, neste caso, redistribuir o sistema de provas, a fim de que o réu demonstre a lisura de seu acervo patrimonial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da enxurrada dos casos de corrupção no Brasil dos últimos tempos, ao norte mencionado, é que defendemos plenamente possível levar a efeito a inversão do ônus da prova em ações de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito dos agentes públicos, na modalidade presente no art. 9º, inc. VII da LIA, denominada de enriquecimento ilícito por evolução patrimonial desproporcional, em face da renda oficialmente declarada.

Dentre todos os casos de corrupção do qual tomamos conhecimento, sobejamente chamam a atenção às situações que envolvem o enriquecimento ilícito de agentes públicos, pois que pelas reportagens veiculadas pela mídia constata-se que essas pessoas possuem um padrão de vida muito alto, alguns alcançam o status de verdadeiros marajás, sendo os maiores responsáveis por mitigar em grande parte um melhor desenvolvimento humano do país, que ainda possui milhões de pessoas pobres, carentes de serviços públicos decentes.

Por todas as razões acadêmicas que foram delineadas neste artigo científico, conjugado com a dinâmica da vida em sociedade, no aspecto em torno do combate à corrupção (tema relevante para o Brasil), é que sustentamos a aplicação da técnica processual de inversão do ônus da prova em ações de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito (art. 9º, inc. VII da LIA).

A aplicação da inversão do ônus da prova aqui defendida tem suporte na maior efetividade do Princípio da Moralidade Administrativa, presente no art. 37, *caput*, da CF/88, conjugado ainda com o microsistema de tutelas coletivas, em que os diplomas legais das Leis de Improbidade Administrativa, da Ação Popular, da Ação Civil Pública, do Código de Defesa do Consumidor, dos Estatutos da Criança e do Adolescente e do Idoso se interpenetram e auxiliam-se com os seus institutos processuais, com o fim de proteger os bens jurídicos da coletividade, tutelados como direitos difusos, coletivos e transindividuais, quais sejam neste contexto: o patrimônio público e a própria moralidade administrativa.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BAHENA, Kele Cristina Diogo. **O Princípio da Moralidade Administrativa e seu Controle pela Lei de Improbidade Administrativa**. 1ª ed. (ano 2004), 5ª tir. Curitiba, Juruá, 2008.

BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. **Institui o Código de Processo Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm>. Acesso em: 10 maio 2015.

_____. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. **Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em 19 abril 2015.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em:

INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA EM CASOS DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DO
AGENTE PÚBLICO, CONFORME ART. 9º, VII DA LEI Nº 8.429/1992

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/const-ituicao/constituicao88.htm>. Acesso em: 18 março 2015.

_____. Lei nº 8.027, de 12 de abril de 1990. **Dispõe sobre normas de conduta dos servidores públicos civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8027.htm>. Acesso em: 26 março 2015.

_____. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm> Acesso em: 26 março 2015.

_____. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 18 março 2015.

_____. Lei nº 8.730, de 10 de dezembro de 1993. **Estabelece a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos e funções nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8730.htm>. Acesso em: 18 março 2015.

_____. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. **Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm>. Acesso em: 18 março 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 510.150/MA (2003/0007895-7)**, 1ª Turma, Relator Ministro Luiz Fux, j. 17.2.2004, DJU, de 29.03.2004. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7381445/recurso-especial-resp-510150-ma-2003-0007895-7/inteiro-teor-13045218>>. Acesso em 10 maio 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BUZUID, Alfredo. **A influência de Liebman no direito processual civil brasileiro**. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 72, n. 1, p. 131-152, 1977. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/66795/69405>>. Acesso em: 10 maio 2015

DIDIER JR., Fredie. ZANETTI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil (processo coletivo)**. Vol. 4. Rev. e Atual. 7ª ed. JusPodivm: Salvador, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. e Notas Nelson Boeira. 1ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

EDITORIAL. FOLHA DE S.PAULO. **Entenda a Operação Lava Jato, da Polícia Federal**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/11/1548049-entenda-a-operacao-lava-jato-da-policia-federal.shtml>> Acesso em: 26 março 2015.

FERNANDES, DANIELA. BBC BRASIL. **Em ano de escândalos, Brasil melhora em ranking de corrupção**. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/12/141202_ranking_transparencia_internacional_brasil_df_lgb#share-tools> Acesso em: 26 março 2015.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Positivo, 2004.

MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do Patrimônio Público: comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. 4ª ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Enriquecimento Ilícito de agentes públicos: evolução patrimonial desproporcional à renda ou patrimônio**. Lei Federal nº 8.429/1992. Justitia, São Paulo, v. 59, n. 177, p. 95-110, jan./mar. 1997. Disponível em: <www.justitia.com.br/links/edicao.php?ID=177>. Acesso em: 16 janeiro 2015.

INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA EM CASOS DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DO
AGENTE PÚBLICO, CONFORME ART. 9º, VII DA LEI Nº 8.429/1992

_____. **Probidade Administrativa**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernandes Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27ª ed. ajustada ao novo Código Civil. 6ª Tir. São Paulo: Saraiva, 2002.

**A MANUTENÇÃO DO VÍNCULO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE
SERVIDOR COMISSIONADO FRENTE À DETERMINAÇÃO DE AFASTAMENTO
JUDICIAL: ANÁLISE PRINCÍPIOLÓGICA NO CASO CONCRETO**

Rosivane de Souza Mendes¹

¹ Artigo apresentado como Trabalho de Curso (TC) à conclusão do curso de qualificação funcional: Especialização em Direito do Estrado, realizado na Universidade Estácio de Sá (polo FAP – Belém/PA). Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPA). Especialista em Gestão Governamental. Pós-graduada em Direito Agrário. Cientista Política e Bela. em Direito.

RESUMO:

O artigo discute a gestão pública a partir de teorias da Ciência Jurídica e da Ciência Administrativa. Indica a necessidade de análise integrada dos princípios do Direito Administrativo. Analisa as prerrogativas do regime especial a servidores públicos, com ênfase ao afastamento de servidor ocupante de cargo comissionado. Com base em um caso concreto, do MP do Pará, propõe reflexão sobre a tomada de decisão do administrador público, de acordo com a simbiose existente entre a questão jurídica e a gestão pública.

Palavras-chave: Administração Pública. Cargo comissionado. Exoneração. Public Administration. Commissioned position. Disclaimer. Clearance.

ABSTRACT:

The article discusses the public management from theories of Legal Science and Administrative Science. It indicates the need for full use of the principles of administrative law. Analyzes the prerogatives of the special arrangements to civil servants emphasizing the clearance of occupant server commissioned position. Based on a specific case, the Para MP, proposes reflection about taking public administrator's decision, according to the symbiosis between legal issue and public management.

Keywords: Public Administration. Commissioned position. Disclaimer. Clearance.

INTRODUÇÃO

Contemporaneamente o trabalho se reveste como um dos valores mais importantes às sociedades ocidentais. O sistema capitalista impõe a necessidade de venda do único bem disponível, a força de trabalho. Possuir um emprego é a única possibilidade de sobrevivência nesse sistema para milhões de pessoas.

No Brasil, que também tem um mercado de trabalho competitivo, obter a estabilidade no emprego é algo possível apenas no serviço público, em função da prerrogativa legal. Considerando a dedicação dos candidatos indica por vezes um esforço desumano à participação em concursos públicos e os candidatos quase sempre apresentam como principal justifica a esse esforço o sonho de obter a estabilidade no trabalho.

O comportamento social das pessoas, em tese, pouco deveria interferir no ambiente de trabalho, uma vez que cada trabalhador desempenha suas obrigações de acordo com a profissão que exerce. Esta lógica serve as esferas pública e a rotina administrativa em uma organização é definida para que se alcance o fim buscado pela empresa. Nas organizações privadas o fim é o lucro - lógica do mundo capitalista. Nas organizações públicas não, as instituições prestam serviços à sociedade. Os objetivos das organizações (privadas e públicas) fazem com que as rotinas administrativas sejam diferenciadas.

A atividade de gerir uma organização pública deve ser pautada nos princípios constitucionais previstos à Administração Pública. Assegurar a aplicação dos princípios elencados no art. 37 da

Constituição Federal de 1988 e realizar uma gestão pública de qualidade são deveres do agente público no exercício de qualquer função administrativa.

A tomada de decisão do gestor deve ser realizada visando o interesse público, razão pela qual o estudo analisa a simbiose entre a questão jurídica e a gestão pública referente ao afastamento de servidor público comissionado, quando há decisão judicial, utilizando-se um caso concreto.

As atividades de pesquisa à produção deste artigo foram realizadas com o rigor científico proposto por Ludke e André (2001, p.9), que informam que o pesquisador utiliza “toda a sua inteligência, habilidade técnica e uma dose de paixão para temperar (e manter a têmpera!)” e assim concede verdade às informações que vai construindo. Dessa forma, durante a pesquisa se buscou os cuidados metodológicos necessários à segurança das informações contidas neste artigo.

Ao final, são apresentadas considerações finais sobre o estudo cuja metodologia foi interdisciplinar, conforme indica Santos Filho (2001) às Ciências Sociais, pois o tema determina a utilização de várias áreas do conhecimento científico, o que é fundamentado por teóricos que defendem o pluralismo epistemológico.

2 PODER PÚBLICO x PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Os princípios constitucionais expressam os valores considerados pela sociedade política como superiores. O conteúdo intelectual dos princípios constitucionais norteia a criação da Lei. A materialidade e a formalidade jurídica devem reproduzir tais valores, que determinam a lógica, a harmonia e a racionalidade do ordenamento jurídico. Somente por meio deles é possível a aplicação do Direito e a real concreção da Justiça.

Com esse entendimento, o poder público ao exercer suas funções deve obediência aos princípios constitucionais, pois o cumprimento das missões institucionais depende dessa obediência. A CF/88 expõe no art. 37 que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Dessa forma, não se trata de uma liberalidade do poder público, a CF/88 determina obediência aos mandamentos nela inscritos, especialmente aos princípios, os quais a teoria jurídica concede fundamental importância. Além dos princípios expressos, há princípios implícitos na CF/88, dentre os quais a doutrina jurídica concede maior destaque aos seguintes:

I. Supremacia do interesse público sobre o privado: informa que o interesse da sociedade deve prevalecer na Administração Pública. Baseado na corrente jurídica italiana, que classifica o interesse

público em primário e secundário, o direito brasileiro segue o mesmo entendimento. O interesse público trazido no princípio indica prevalência ao interesse primário, que determina respeito ao interesse da coletividade, especialmente às demandas sociais. O interesse público secundário se refere ao interesse do Estado (pessoa jurídica). O grande problema enfrentado na prática reside na má aplicação dos princípios basilares, pois em nome do interesse público, impõe-se a vontade do administrador que nem sempre atende aos interesses da sociedade.

II. A indisponibilidade do interesse público: informa que a Administração Pública não pode dispor do interesse público. Este princípio informa que o interesse público não tem dono, pois pertence à coletividade. Dessa forma, não se acha entregue a livre disposição da vontade do agente público, mesmo no exercício da função de gestor público, pois este também deve atender aos interesses da sociedade.

Sobre os demais princípios implícitos indicados pela doutrina, segue a apresentação de 06 (seis), por possuírem vinculação mais direta com o tema explorado na pesquisa:

- I. Finalidade: devem ter um propósito que atenda o interesse público;
- II. Razoabilidade: adequação entre o meio utilizado e o fim pretendido;
- III. Proporcionalidade: deve haver uma relação justa entre o ato praticado e o seu efeito prático.
- IV. Motivação: fundamentação da prática do ato;
- V. Controle jurisdicional dos atos administrativos: permite o acionamento do Poder Judiciário para avaliação do ato;
- VI. Segurança jurídica: determina que as decisões da Administração sejam igualitárias (uma orientação sobre dada matéria serve a casos idênticos);

Sobre os explícitos, em razão de serem amplamente discutidos e facilmente compreendidos, registram-se os princípios expressos de forma direta e objetiva:

I. Legalidade: corresponde a ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida de acordo com o que a Lei prevê, ou seja, somente o que a Lei permite. Há uma completa submissão à Lei, não podendo ser executada nem mesmo o que a lei não prevê, como ocorre nas outras áreas jurídicas.

II. Impessoalidade: informa que a Administração Pública não pode atender interesses políticos e/ou particulares, pois deve agir em prol do interesse público primário, ou seja, no interesse da sociedade.

III. Moralidade: determina que na Administração Pública todos os agentes atuem de acordo com princípios éticos de lealdade e da boa fé.

IV. Publicidade: obriga a Administração Pública a dar conhecimentos de seus atos à sociedade, o ato administrativo deve ser publicado (ato formal), garantindo o controle social.

V. Eficiência (princípio introduzido pela Emenda Constitucional Nº 19/98): objetiva a garantia de resultados positivos dos serviços prestados à sociedade. Este princípio se confirma com a eficácia do serviço, que confirma que houve resultado positivo, ou seja, que o serviço foi prestado da forma esperada pelos usuários.

Os princípios constitucionais expressam um tipo ideal de Administração Pública, dentro de uma perspectiva weberiana², na qual a burocracia técnica leva a eficiência e eficácia das instituições. Todos os atos do poder público devem ser fundamentados nos princípios constitucionais, com aplicação integrada, uma vez que não há maior ou menor importância entre eles.

2.1 Atos do gestor institucional frente ao Direito Administrativo

No poder público, a relação entre o gestor (administrador) e seus subordinados (administrados) se processa dentro desse regime jurídico especial, que tem natureza constitucional. Esse regime especial fez surgir um ramo específico no direito, o Direito Administrativo, definido por Di Pietro (2007, p. 51) como “o conjunto de prerrogativas e restrições a que está sujeita a Administração e que não se encontram nas relações entre particulares constitui o regime jurídico administrativo”.

O conceito deixa claro, de imediato, que as relações jurídicas estabelecidas no poder público são diferenciadas das relações jurídicas entre particulares, daí porque o mesmo é classificado como especial. A ciência da Administração Pública tem no Direito Administrativo a definição dos comportamentos, inclusive no que refere às relações entre administrador e administrado.

Dessa forma, os comportamentos administrativos no poder público devem estar de acordo com os princípios e normas do Direito Administrativo. Sobre a observância dos princípios, Moreira (2003) analisando o Direito Administrativo italiano expõe que

Na doutrina italiana faz-se distinção entre interesses primários, da coletividade, e secundários, do Estado como sujeito de direitos semelhante a qualquer pessoa. Na esfera dos interesses secundários ou financeiros o Estado poderia, por exemplo, resistir ao pagamento de indenização ou exceder-se na cobrança de um tributo. Já os interesses primários apontam, imparcialmente, para a observância da ordem jurídica e a realização da justiça. Uma visão estrita do princípio da legalidade tende à ignorância quanto as classes de interesses da Administração. (MOREIRA, 2003, p. 66, grifos nossos).

² O conceito de tipo ideal está presente na Sociologia foi desenvolvido por meio do método científico de Max Weber, que trabalha a racionalidade dos atos burocráticos, expondo um modelo que serve de referência às atividades dos agentes públicos nas organizações governamentais: um tipo ideal.

O autor ³ esclarece que deve prevalecer o interesse coletivo nas decisões dos gestores públicos, explicando que após a Revolução Francesa a organização do Estado passou a ser baseada em alguns princípios ideológicos. Essa nova organização, que se deu a partir da separação dos poderes estatais em Executivo, Legislativo e Judiciário, fez com que o poder do governante fosse limitado.

Em um regime democrático, a atividade estatal visa o bem-estar social e é exercida por meio das instituições que integram a estrutura dos poderes constituídos. Nas instituições (ou organizações) públicas, os administradores têm seus atos delineados na lei. Por força do princípio constitucional da legalidade, o administrador público somente pode fazer o que a lei prevê e se há uma margem à vontade do gestor (discricionariedade) é porque assim a lei previu.

Mello (2006, p. 288) afirma que se há atos praticados no exercício da competência discricionária, nos quais os gestores públicos dispõem de certa margem de liberdade para decidir, é porque “a lei regulou a matéria de modo a deixar campo para uma apreciação que comporta certo subjetivismo”. O autor observa que a discricionariedade tem previsão legal e que não é absoluta.

Sobre a legalidade na gestão pública, Moreira (2003) afirma ser importante a observação da nova concepção de legalidade, na qual deve prevalecer o interesse coletivo (interesse público primário) sobre o interesse da Administração Pública (interesse público secundário).

Relacionando legalidade e discricionariedade, Barata (2001) expõe a necessidade da tomada de decisão dos gestores públicos atentarem a observação do caso concreto ao afirmar que:

O Direito opera muito no campo da aplicabilidade da norma ao caso concreto. Para decidir, o intérprete há de utilizar se não só dos fins da lei, mas também sistematicamente de um arcabouço de fatos, sejam sociais, éticos, políticos ou econômicos, que podem envolver o campo da aplicabilidade do direito justo, muitas vezes até em desacordo com a lei, levando-se em conta a adequação da lei ao princípio nesse processo sistemático que envolve o direito. (BARATA, 2001, p. 58, grifos nossos)

A autora indica que a decisão do gestor público deve atender a justiça, induzindo que nem sempre significa atender a letra fria da lei, ou seja, a legalidade absoluta. Ao realizar a tomada de decisão por vezes de forma diversa a legalidade estrita, o gestor não deixa de

³ João Batista Gomes Moreira é desembargador federal no TRF da 1ª Região.

cumprir a legalidade se o ato for confirmado por princípios constitucionais, o que depende do caso concreto.

Conforme indicado por Cretella Júnior (1984), quando não se confirma a aplicação dos princípios, bem como não há obediência à lei nas tomadas de decisão da gestão pública, resta o exercício do controle social dos atos da Administração Pública, seja por meio da via administrativa, seja pela via judicial.

Administrar as instituições públicas não é tarefa fácil, pois cada vez mais a sociedade exige do poder público mais e melhores serviços. Essa exigência da sociedade fez com que a doutrina jurídica desenvolvesse teorias estabelecendo conceitos e orientando o correto exercício da atividade.

A expressão Administração Pública se refere à estrutura burocrático-legal do aparelho estatal, ou seja, trata-se do aparato utilizado para o desempenho das funções estatais (garantia de saúde, educação, segurança pública, etc.). Convencionou-se no meio jurídico que quando grafado com letras minúsculas, a expressão administração pública se refere a forma como o Estado se organiza para desempenhar suas funções, ou seja, refere-se à gestão pública.

Outra diferenciação doutrinária é proposta por Di Pietro (2007), que apresenta definição ao termo Administração Pública em dois sentidos: objetivo e subjetivo, expondo que:

“[...] em sentido material ou objetivo, a Administração Pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob Regime Jurídico de Direito Público, para a consecução dos interesses coletivos [...] pode-se definir Administração Pública, em sentido subjetivo como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado”. (DI PIETRO, 2007, p. 52, grifos nossos).

Considerando a proposta da autora, a pesquisa analisou a Administração Pública no sentido subjetivo, pois o objeto de observação foi atos do agente público enquanto gestor institucional, por cumprir função administrativa do Estado. O gestor público comanda a estrutura estatal, definindo como será a organização dos processos burocráticos internos com o fim de garantir a atividade estatal.

O administrador de uma organização pública deve conhecer toda a estrutura organizacional para que possa gerenciar bem o serviço prestado à sociedade. A disposição geral dos setores (Departamentos, Divisões, Seções, etc.), em geral, indica as atividades desenvolvidas pelos servidores, bem como o tipo de hierarquia que a instituição possui.

A título de exemplo, nas instituições que compõem o sistema de justiça é comum o registro de ambientes com estruturas luxuosas e equipamentos modernos. Além da estrutura

física, é responsabilidade do administrador público (gestor institucional) garantir todos os atos necessários à formação do quadro de pessoal, pois os recursos humanos são fundamentais na missão institucional. Considerando o exemplo de estrutura dado no parágrafo anterior, bem como a discussão apresentada no próximo item, no sistema de justiça os servidores costumam apresentar comportamento formal, indumentária elegante e vocabulário eloquente.

Considerando que o caso concreto apresentado neste ensaio acadêmico diz respeito a fato que ocorre na esfera de gestão do Ministério Público (MP), torna-se relevante ressaltar os tipos de cargos públicos que integram o quadro de pessoal da instituição. Por força de Lei, os servidores do MP são efetivos ou comissionados. Aqueles integram o quadro de pessoal permanente da instituição, cujo conceito sem aprofundamento teórico ⁴ é aquele cujo provimento (ocupação) se dá pela via do concurso.

3 O CARGO COMISSIONADO NA CF/88 E NO REGIME JURÍDICO ESPECIAL

A CF/88 traz o conceito e as atribuições do cargo comissionado. O art. 37, informa ser o cargo há livre nomeação e exoneração, ou seja, a CF/88 concedeu ao administrador público a faculdade para escolher a pessoa que ocupa o cargo em comissão, bem como define quanto tempo tal pessoa permanece no mesmo. As atribuições devem ser, exclusivamente, de direção, chefia e assessoramento, o que confere ao cargo, a condição de cargo político.

3.1 O tratamento constitucional ao cargo comissionado: o poder de decisão do gestor e a precariedade do cargo

Analisando o conceito constitucional do cargo comissionado Mello (2006) observa que, diversamente do cargo efetivo (cuja via de ocupação é o concurso público), há precariedade ao informar que:

Os cargos de provimento em comissão (cujo provimento dispensa concurso público) são aqueles vocacionados para serem ocupados em caráter transitório por pessoa de confiança da autoridade competente para preenchê-los, a qual também pode exonerar ad nutum, isto é, livremente, quem os esteja titularizando (MELLO, 2006, p. 271).

Dessa forma, confirma o autor indica que a ocupação do cargo comissionado depende do poder de decisão do gestor público, tanto para definir qual o ocupante, quanto para substituí-lo a qualquer tempo.

⁴ Por considerar o objeto de estudo dizer respeito a decisão do gestor institucional em relação ao vínculo do servidor comissionado na Administração Pública.

Acompanhando o entendimento de Mello (2006), os demais doutrinadores jurídicos observam que não se pode confundir o cargo efetivo com o comissionado, especialmente em razão da precariedade do vínculo com o poder público.

A jurisprudência confirma demonstra de forma muito objetiva a precariedade do cargo frente ao poder de decisão do gestor institucional, é o que informa toda a jurisprudência. As decisões confirmam que o servidor comissionado pode ser dispensado da função que ocupa, inclusive, em situações consideradas delicadas como o do servidor que foi exonerado estando em para tratamento de saúde por conta de um acidente de trânsito.

As decisões jurisprudenciais, além de confirmarem a precariedade do vínculo com o poder público e o poder do gestor, informam que servidores comissionados não têm direito a indenizações, nem mesmo de caráter trabalhista, dada a precariedade do cargo. Diante dessas questões, o que se aplica ao servidor comissionado do regime especial que disciplina as relações entre a Administração Pública e o servidor? É o que trata o próximo subitem.

a. O regime especial para o servidor comissionado

O servidor comissionado é um servidor público, portanto, a ele se impõem todos deveres previstos a servidores públicos. Em relação aos direitos dos servidores comissionados, fará jus àqueles que não sejam exclusivos a servidor efetivo e/ou estável.

Na Administração Pública, além das previsões inscritas na CF/88, há estatuto específico, chamado Regime Jurídico Único (RJU), que na esfera do serviço público federal é a Lei 8.112/1990. Nela está disciplinada a relação jurídica entre servidores públicos civis da União com o governo federal (representado pela Presidência da República). Cada unidade da federação possui um RJU, no Pará o RJU é a Lei Estadual 5.810/1994.

Amorim (2012) realizou estudo intitulado “A disciplina constitucional e legal sobre os cargos de provimento em comissão” no qual esclarece quais as prerrogativas do regime especial cabem aos servidores comissionados. Analisando o RJU da esfera federal (Lei 8.112/1990) e o Regime Geral de Previdência Social (Lei 8.213/1991) o autor detalha as previsões de licenças, afastamentos, concessões e benefícios sociais garantidos pelo Estado a servidores públicos.

No quadro resumo disponibilizado pelo autor constam 10 (dez) tipos de licenças; 03 (três) tipos de afastamentos; 08 (oito) tipos de concessões e; 06 (seis) tipos de benefícios sociais. A pesquisa de Amorim (2012) expõe que aos servidores comissionados cabem as seguintes prerrogativas:

- 1) das 10 licenças, apenas 02 se aplicam a servidores comissionados: a licença maternidade e a licença para participação esportiva;
- 2) das 08 concessões, nenhuma se aplica a servidores comissionados;

- 3) dos 06 benefícios sociais, nenhum se aplica a servidores comissionados.

No que se refere aos afastamentos legais de servidores públicos, Amorim (2012) apresenta no resumo o seguinte quadro:

AFASTAMENTOS			
Afastamento para servir a outro órgão ou entidade	art. 93 da Lei nº 8.112/90	Não se aplica	Há incompatibilidade lógica dos efeitos e implicações do afastamento com a natureza transitória e precária dos cargos em comissão, vez que implicará no desligamento temporário do servidor em relação à Administração.
Afastamento para exercício de mandato eletivo	art. 94 da Lei nº 8.112/90	Não se aplica	Conforme jurisprudência do TSE (Acórdão nº 22.733), é exigida a exoneração do candidato a cargo comissionado, e não apenas seu afastamento de fato.
Afastamento para estudo ou missão no exterior	art. 95 da Lei nº 8.112/90	Não se aplica	Há incompatibilidade lógica dos efeitos e implicações do afastamento com a natureza transitória e precária dos cargos em comissão, vez que implicará no desligamento temporário do servidor em relação à Administração.

4 O AFASTAMENTO POLÍTICO E JUDICIAL DO SERVIDOR COMISSIONADO

Considerando a prerrogativa constitucional ao gestor público de livre nomeação e exoneração de servidor comissionado, não autoriza o descumprimento dos princípios (implícitos e explícitos) previstos à Administração Pública. Pode-se dizer que o ato de nomear está vinculado, de forma igual a todos os outros atos de gestão.

Como ocorre na Física, onde o resultado de determinado experimento será sempre o mesmo, desde que mantidas as condições nas quais tal experimento é realizado, essa máxima serve à condição dos servidores comissionados, concluindo-se que em situações normais a prerrogativa do gestor prevalece, qual seja, a observância da CF/88 e demais institutos legais.

b. O afastamento político de servidor comissionado

Como informado no item anterior, a lei prevê apenas 03 tipos de afastamento ao servidor público e nenhum pode ser aplicado ao servidor comissionado. Dessa forma, qualquer

outra possibilidade de afastamento deve ser entendida como exoneração, por inferência legal e lógica. É o ato correto diante de anormalidades que indiquem um afastamento.

Em tese a confiança do gestor mantém o servidor comissionado no cargo. Contudo, é muito comum ocorrer afastamento quando há pressão social. Casos recentes dos Estados do Paraná e do Rio de Janeiro, divulgados pela imprensa nacional, confirmam essa possibilidade, são eles:

1º. Exoneração do Secretário de Segurança Pública do Paraná: durante o movimento grevista dos servidores da educação, policiais agrediram os professores que lutavam por direitos da categoria. A ação dos policiais foi criticada nas redes sociais e diante da pressão social, o governador se viu obrigado a exonerar o servidor.

2º. Exoneração do Secretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro: Um roubo de bicicleta na orla da Lagoa Lauro de Freitas (um dos principais cartões postais do Rio de Janeiro) ensejou a morte de um médico (que foi esfaqueado durante o assalto). O caso repercutiu nas redes sociais e diante da pressão social, o governador se viu obrigado a exonerar o servidor.

Esse tipo de afastamento, exonerando-se o servidor para atender os anseios da sociedade ou para satisfazer o eleitorado são atos comuns dos governantes quando há casos de repercussão social. Podendo essa exoneração ser classificada como afastamento político do servidor comissionado.

4.1 O afastamento judicial de servidor comissionado

Os casos citados no subitem anterior são exemplos de afastamentos (exoneração) gerados pela insatisfação social, o que faz o gestor responder aos anseios da sociedade com o imediato (exoneração) do servidor que teria a responsabilidade de evitar a o descontentamento e/ou o prejuízo social.

O afastamento judicial é aquele determinado pela autoridade judiciária. Normalmente se trata de uma medida que visa evitar que o servidor interfira em processos da Fazenda Pública no qual conste como parte. Houve pesquisa no sistema de justiça para verificação de jurisprudências sobre a condição do vínculo do servidor comissionado a partir da determinação judicial de afastamento. Não foram encontrados resultados, ou seja, há indicação de não haver ações judiciais onde se discute o pagamento de salário a servidor comissionado afastado judicialmente.

O resultado da pesquisa também traz outra indicação, confirmada nos casos de repercussão social, a de que o envolvimento de servidores comissionados em situações de ilegalidade e/ou descontentamentos sociais, a medida adotada é a exoneração.

5 SERVIDOR COMISSIONADO X MINISTÉRIO PÚBLICO

O registro da formalidade das instituições que integram o Sistema de Justiça (item 2.1) serve ao Ministério Público (MP), pois refletem a seriedade do direito à efetivação da justiça. Nos órgãos do MP e do Poder Judiciário, a gestão institucional é exercida por autoridades que têm elevado grau na carreira. Essa condição impõe um comportamento destacado aos gestores-autoridades, pois realizam funções administrativas sendo expertises da seara jurídica.

5.1 O MP na Constituição Federal de 1988

A relação do MP com a sociedade vem sendo fortalecida de forma muito lenta, especialmente em razão da falta de conhecimento, por parte da sociedade, do poder de ação que a instituição possui. Ainda hoje o MP têm destaque maior na área criminal, ao mesmo tempo uma missão ampla. É o que informa a CF/88 que traz o MP no Capítulo IV (Das funções essenciais à justiça), Seção I (Do Ministério Público). No artigo 127 consta o conceito atual do MP, conforme descrito abaixo:

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

O artigo positivou a dupla função do MP, a de fiscal das leis e defensor dos interesses coletivos e individuais indisponíveis, o que faz a instituição ser responsável pela garantia dos direitos sociais. O texto constitucional situa o MP em capítulo especial, fora da estrutura do Poder Legislativo e do Poder Judiciário e garante total autonomia: administrativa, funcional e financeira. As previsões da CF/88 estão igualmente registradas nas Constituições estaduais.

Houve ampliação da missão institucional à defesa dos direitos e das garantias constitucionais, confirmada com a Lei Orgânicas Nacional do MP, cujas prescrições foram reproduzidas nos institutos estaduais, o que confirma a relevância da missão ministerial em todas as esferas públicas e jurídicas.

Dessa forma, ao realizar atos de gestão, a instituição deve primar pelos princípios e leis do Direito Administrativo, inclusive na formação do quadro de pessoal.

5.2 Os cargos comissionados no MP x decisão do gestor frente a determinação de afastamento judicial

Nos MP's e TJ's, o paradigma apontado por Behn (1998), referente à busca da accountability democrática, está distante de ser concretizado no que diz respeito a cargos públicos. Pesquisa na rede mostrou que o MP de Santa Catarina elaborou Projeto de Lei (PL), criando 472 cargos comissionados, que foi aprovado em 24/01/2014.

A aprovação do PL do MP catarinense repercutiu e outros MPs estaduais passaram a implementar a mesma ação. O MP do Rio de Janeiro apresentou PL para criação de 280 cargos comissionados, que foi aprovado em 16/05/2014 e o MP do Pará apresentou PL à aprovação de 206 cargos comissionados, que foi aprovado em 26/08/2014. A lei já foi sancionada pelo Governador e as nomeações devem começar no início de 2015.

Considerando a precariedade do cargo comissionado, havendo uma determinação de afastamento, deveria o gestor exonerar o servidor, podendo trazê-lo de volta ao quadro institucional ao final do processo ou quando a autoridade judiciária alterasse a ordem.

Recentemente, houve tal determinação no judiciário paraense, que determinou afastamento de servidor comissionado do MP do Pará. No Diário Oficial do Estado Pará (DOE) de 24/03/2015 consta publicação da Portaria 1569/2015 – MP/PGJ na qual há o seguinte registro “Considerando decisão judicial – Processo 0066124.80-2014.8.14.0301 (4a Vara da Fazenda Pública de Belém) [...] decide AFASTAR [...] a partir de 24/02/2015”. No site do MP do Pará, o demonstrativo financeiro da instituição – no Portal da Transparência -, informa que os salários do servidor afastado estão sendo pagos.

CONSIDERAÇÃO FINAIS

Costa (2008) informa que as decisões do gestor devem ter razoabilidade, pois o princípio se fundamenta nos seguintes elementos:

- a) adequação entre meio e fim;
- b) adoção de medida menos onerosa;
- c) relação custo-benefício.

O autor afirma que a adequação da lei ou da medida administrativa constitui o primeiro critério norteador da razoabilidade. Assim, os elementos que fundamentam a decisão do gestor público devem atentar à interpretação constitucional dos princípios, ou seja, realizá-la de forma integral.

A dinâmica do mundo contemporâneo requer ao administrador competências para gerir pessoas. Vergara (2008) analisando a necessidade de adaptação das empresas as exigências de mercado expõem que

Uma competência é desenvolvida pelo fluxo constante entre mentalidade, prática e tarefa; portanto, mentalidade não é competência. Na verdade, uma competência só se estabelece quando a mentalidade é transformada em comportamento. Da mesma forma, característica não é competência. Uma pessoa pode ser sensível para lidar com diferenças individuais e, no entanto, não aplicar essa sensibilidade no trabalho em equipe. A sensibilidade transforma-se em competência gerencial quando o gestor a usa para conhecer a si e aos outros, bem como para criar, desenvolver e manter equipes de trabalho (VERGARA, 2008, p 38-39).

As competências requeridas ao administrador contemporâneo servem as organizações públicas. O exercício da gestão pública requer habilidades essenciais para que a cultura organizacional nas instituições públicas seja positiva, e os resultados obtidos com eficiência e eficácia.

No caso apresentado vê-se uma disparidade entre o que prevê os princípios constitucionais, pois o gestor ao decidir pela publicação de ato diverso da exoneração, manteve o vínculo do servidor comissionado (afastado por decisão judicial), o que mantém o pagamento de salário do mesmo, o que significa o servidor receberá salário sem realizar a contraprestação de serviços à sociedade.

A manutenção do vínculo poderá gerar um prejuízo sem precedentes, considerando o tempo do processo. Alves (2006) analisando o imprevisto na instauração de processos por parte da Administração Pública produziu artigo sobre o custo à sociedade onde revela que:

O simples andar do processo, envolvendo servidores, pagos pelos cofres públicos durante meses, mais material de expediente, diárias e outros custos de viagens e diligências, faz com o erário desembolsar, em média, o equivalente a 140 salários mínimos. Este, destaque-se, é o menor dos custos. [...] Também em média, as decisões transitam em julgado nove anos depois. Isso porque a Administração, perdendo em primeira instância, mantém o hábito de recorrer até onde é possível (ALVES, 2006, p. 11).

O autor⁵ afirma que dados do Centro Ibero-Americano de Administração e Direito (CEBRAD), os custos aos cofres públicos podem chegar até meio milhão de reais em um único caso, e destaca que “não basta assinar a Portaria”, indicando que existem inúmeras considerações a serem observadas no momento da tomada de decisão.

A análise serve a decisão de manutenção de servidor comissionado afastado judicialmente. As questões apresentadas abaixo (uma sobre a decisão do gestor e outra sobre o

⁵ Leo Alves é professor universitário em Brasília/DF e conferencista especializado em responsabilidade de agentes públicos. Presidiu o Centro Ibero-Americano de Administração e Direito – CEBRAD.

caso concreto apresentado) revelam a necessidade de aplicação de teorias das diversas áreas do conhecimento científico nas relações entre sociedade e estado:

☉ Considerando a prescrição constitucional e o regime especial cabível à Administração Pública, pode o gestor público dar outra interpretação a ordem judicial de afastamento de servidor público comissionado (sem vínculo efetivo) que não seja a exoneração?

☉ Considerando o caso concreto, há interesse público, por parte da sociedade, que um servidor comissionado receba salário em torno de R\$17.000,00 (dezesete mil reais) para ficar em casa em função de afastamento judicial?

O trabalho vislumbrou a possibilidade de reflexões sobre o tema tratado, uma vez que o afastamento de servidor comissionado por determinação judicial tem se tornado constante em nosso país, restando saber se o que ocorre no MP do Pará é igualmente comum em outras instituições, o que requer pesquisa específica e demorada, com metodologia interdisciplinar e técnicas apropriadas.

REFERÊNCIAS

ALVES-MAZZOTTI, Alda J. A “revisão da bibliografia” em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis - o retorno. In: BIANCHETTI, L.; MACHADO, A. M. (Org.). **Bússola de escrever: desafios e estratégias na orientação de teses e dissertações**. São Paulo: Cortez, 2002. 358 p.

ALVES, Léo da Silva. **O imprevisto do processo disciplinar**. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 1156, 31 ago. 2006. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8794>. Acesso em: 13 abr. 2015.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **A disciplina constitucional e legal sobre os cargos de provimento em comissão**. 2012. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/23310/a-disciplina-constitucional-e-legal-sobre-os-cargos-de-proviment-o-em-comissao>. Acesso em: 15 jan. 2015.

BARATA, Ana Maria Rodrigues. **O princípio da razoabilidade como limite da discricionariedade administrativa**. Dissertação de Mestrado em Direito – Universidade Federal do Pará (UFPA). Pará. 2001. 147p.

BRASIL. **Constituições da República Federativa do Brasil**. Disponíveis em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

_____. **Lei Nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L8112cons.htm. Acesso em: 17 jan. 2015.

_____. **Lei Nº 8.625, de 12/02/1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____. **Lei Complementar Nº 40/1981. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público da União**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____. **Lei Complementar Nº 75/1993, de 20/05/1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 25 fev. 2015.

CONDURÚ, Marise Teles. **Produção científica na universidade: normas para apresentação /** Marise Teles Condurú; Maria da Conceição Ruffeil Moreira. Belém: EDUEPA, 2004. 126 p.

COSTA, José Armando da. **Direito Disciplinar: temas substantivos e processuais.** Belo Horizonte: Fórum, 2008. 640 p.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Controle jurisdicional do ato administrativo.** Rio de Janeiro: Forense, 1984.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário Técnico Jurídico;** - 7 ed. São Paulo: Ridel, 2005. 557 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 2ª ed. São Paulo. Atlas, 2007.

LUDKE, Menga Alves; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** 6. ed. São Paulo: EPU, 2001. 99 p.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 21. edição, São Paulo: Malheiros, 2006.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** 23. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.

MOREIRA, João Batista Gomes. **A nova concepção do princípio da legalidade no controle da administração pública, in Direito Público Moderno,** coord. Luciano Ferraz e Fabrício Motta. Del Rey, Belo Horizonte, 2003.

PARÁ. **Constituições do Estado do Pará. Belém: Assembleia Legislativa.** Disponível em: <http://www.pa.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2015.

_____. **Lei Complementar Nº 057/2006, de 06/07/2006. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Pará e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.mp.pa.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2015.

_____. **Lei Nº 5.810, de 24 de janeiro de 1994. Dispõe sobre o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Cíveis da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas do Estado do Pará.** Disponível em: <http://www.pa.gov.br/pdf/RJU.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2015.

SANTOS FILHO, J. Camilo dos. Pesquisa quantitativa versus pesquisa qualitativa: o desafio paradigmático. In: SANTOS FILHO, J. Camilo dos; GAMBOA, Silvio Sánchez. **Pesquisa educacional: quantidade-qualidade.** 4. ed. São Paulo: Cortez, p.13-59, 2001.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico.** 21e. ver. e ampl. São Paulo: Cortez, 2000.

VERGARA, Sylvia Constant. **Gestão de Pessoas.** 7ª ed. São Paulo: Rd. Atlas, 2007. 171 p.

VERGARA, Sylvia Constant; CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida. **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva.** 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

**CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTRE AS RESERVAS DO
POSSÍVEL E A GARANTIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL**

Tiago Lopes da Cunha¹

¹ Auditor de Controle Externo – Direito, no Tribunal de Contas do Estado do Pará – TCE/PA. Email: tiagocunhalc@gmail.com.

RESUMO:

O presente artigo tem por objetivo a análise da possibilidade de controle judicial das políticas públicas no direito brasileiro, na hipótese de sua não implantação ou implementação deficitária. Para isto, apresentam-se alguns dos argumentos contrários a esta prática de controle, representados pela teoria das reservas do possível, desdobrando-a em seus aspectos fáticos e jurídicos, demonstrando-se a insustentabilidade de cada linha de pensamento dessa tese. Em seguida, dedica-se a um dos principais fundamentos que têm autorizado o controle judicial da implementação de políticas públicas, representado pela teoria do mínimo existencial, demonstrando-se sua importância e prevalência. Ao final, considerou-se como legítima esse tipo de atuação judicial, sempre que a prestação dos serviços públicos representados nas políticas públicas não atender ao mínimo essencial de direitos fundamentais, arrematando-se com a perspectiva de que esse ativismo judicial se constitui num importante ferramenta para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, como preceitua a Constituição Magna de 1988.

Palavras – chave: Controle Judicial de Políticas Públicas. Teoria das Reservas do Possível. Teoria do Mínimo Existencial.

ABSTRACT:

The purpose of this article is to analyze the possibility of judicial control of public policies in Brazilian law, in the hypothesis of non - implementation or deficient implementation. For this, some of the arguments against this practice of control are presented, represented by the theory of the reserves of the possible, unfolding it in its factual and juridical aspects, demonstrating the unsustainability of each line of thought of this thesis. Then, it is dedicated to one of the main foundations that has authorized the judicial control of the implementation of public policies, represented by the existential minimum theory, demonstrating its importance and prevalence. In the end, this kind of legal action was considered legitimate, when the provision of public services represented in public policies does not meet the essential minimum of fundamental rights, and is endorsed with the perspective that this judicial activism constitutes an important tool for the construction of a free, just and solidary society, as stated in the Constitution of 1988.

Keywords: Judicial Control of Public Policy. Theory of Possible Reserves. Theory of Existential Minimization.

INTRODUÇÃO

A doutrina costuma estabelecer, para fins didáticos, uma evolução histórica dos direitos humanos fundamentais em “gerações” ou “dimensões”. Os direitos fundamentais de 1ª dimensão priorizaram o respeito às liberdades individuais, chamados de civis e políticos, ou “direitos de liberdade”, em que se pregava um Estado Liberal, absentéista, que não deveria interferir na esfera particular dos indivíduos.

Por sua vez, os direitos de 2ª dimensão referem-se aos direitos econômicos, sociais e culturais, consagrando-se o “direito à igualdade”. Nessa fase, percebe-se a necessidade de um

Estado interventor, principalmente por parte do Poder Legislativo e do Poder Executivo, inclusive por meio de políticas públicas.

Já os direitos fundamentais de 3º dimensão estão ligados aos “direitos de fraternidade”, com caráter difuso, não se dirigindo especificamente a uma pessoa ou a grupo determinado, mas sim a humanidade como um todo, dirigindo-se a superação da desigualdade entre as nações. Como destaca Portela: “São também conhecidos como ‘direitos de solidariedade’, ‘difusos’ e de ‘titularidade coletiva’ e compreendem o direito à paz, ao desenvolvimento, ao meio ambiente saudável, à comunicação, ao patrimônio comum da humanidade etc” (PORTELA, 2016, p. 828).

Paulo Bonavides (apud PORTELA, 2016) defende, ainda, a existência de direitos fundamentais de 4º e 5º dimensão. Os primeiros (4º dimensão) seriam adequados ao período de globalização e à formação de um mundo marcado por fronteiras nacionais menos rígidas, com a diminuição da soberania nacional e pelo engrandecimento de uma “sociedade civil internacional”, incluindo o direito à informação, à democracia e ao pluralismo, e os segundos (5º dimensão) consagrariam o direito à paz.

Neste compasso, deve-se ressaltar que a doutrina majoritária tem preferência ao termo “dimensão” a “geração”, visto que essa segunda expressão pode denotar que esses direitos foram se substituindo ao longo do tempo, o que não corresponde à realidade, visto que tal evolução normativa promoveu uma soma de direitos, ou seja, é como se atualmente desfrutássemos dos direitos das cinco dimensões, considerando a classificação proposta por Paulo Bonavides.

Falando do contexto brasileiro, observa-se na Constituição Federal de 1988 que foram consagrados os direitos à liberdade (art. 5º, *caput*, da CF), à igualdade (art. 5º, *caput*, da CF), à fraternidade (art. 129, inciso III, da CF), à globalização (art. 4º, inciso IX, da CF) e à paz (art. 4º, inciso VI, da CF).

Desta maneira, observa-se que num mesmo ordenamento jurídico estão presentes direitos de todas as dimensões citadas, o que confirma que esses paradigmas legais não foram se substituindo, mas se aglutinando, respeitadas as concepções ideológicas de cada nação.

Pois bem, é fato notório que o Estado Brasileiro, seguindo o modelo internacional amplamente adotado, a partir da Revolução Industrial e dos movimentos de afirmação democrática, é essencialmente social, constituindo-se em Estado Democrático de Direito, o qual intervém nas relações particulares, respeitadas os parâmetros constitucionais, buscando efetivar os direitos fundamentais de segunda e outras gerações, com o propósito de se assegurar a igualdade substancial entre os cidadãos. De uma conduta meramente negativa, passiva, o Estado assume, também, uma conduta pró-ativa.

Neste Estado Social, a proteção dos direitos humanos exige interferência ativa para supressão da miséria e o conseqüente resgate da dimensão humana. Mas, para tanto, faz-se

necessário à garantia de determinadas espécies de direitos não concedidos pelo Estado liberal, os chamados direitos econômicos, sociais e culturais, ou direitos fundamentais sociais.

Os direitos fundamentais sociais se encontram num rol previsto no art. 6.º, da Constituição Federal, nestes termos: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Para a concretização desses novos direitos, além de sua previsão no texto da Constituição e da legislação infraconstitucional, exigiu-se que essa positivação estivesse acompanhada de medidas que tornassem eficazes essas normas de cunho social, sendo as políticas públicas o mecanismo usado pelo Estado para a efetivação dos direitos fundamentais sociais, estampados no já citado art. 6º da CF.

Entretanto, muitas das vezes, o Poder Executivo, responsável constitucional por esta atribuição, não implementa essas políticas públicas ou as implementa de forma deficitária, o que pode violar diretamente os preceitos mais básicos norteadores do ordenamento jurídico brasileiro presentes no texto da Constituição Federal. Assim, buscando garantir a eficácia dos direitos fundamentais sociais, vê-se, atualmente, o judiciário intervindo nas políticas públicas visando confirmá-las aos ditames constitucionais.

A intervenção gerou diversos argumentos contrários e favoráveis, entre os quais destaca-se como argumento contrário a teoria das reservas do possível; e, como argumento favorável a teoria do mínimo existencial, também conhecida como teoria do núcleo essencial do direito fundamental.

À luz de tais pensamentos, os quais sempre permeiam as decisões judiciais em discussão, este breve ensaio jurídico busca afirmar a legitimidade jurídica dessa intervenção do Poder Judiciário, considerando o posicionamento doutrinário e jurisprudencial firmado no âmbito do Supremo Tribunal Federal – STF e do Superior Tribunal de Justiça – STJ no tocante à matéria, quando há violação ao mínimo existencial de direitos.

Para isto, adentra-se inicialmente no estudo da teoria das reservas do possível e seus desdobramentos fáticos e jurídicos, demonstrando-se a insubsistência de cada linha de pensamento desta tese argumentativa. Após, passa-se a análise da teoria do mínimo existencial, um dos principais fundamentos que têm autorizado a interferência do Poder Judiciário nos programas de governo.

2 TEORIA DAS RESERVAS DO POSSÍVEL

Na discussão acerca das restrições à efetivação de direitos fundamentais sociais, a denominada teoria da reserva do possível é constantemente invocada. Tal denominação foi mencionada pela primeira vez em julgamento promovido pelo Tribunal Constitucional alemão, em decisão conhecida como Numerus Clausus - BverfGE n.º 33, S. 333 (COELHO apud ALMEIDA, 2015).

No caso, a Corte alemã analisou demanda judicial proposta por estudantes que não haviam sido admitidos em escolas de medicina de Hamburgo e Munique em face da política de limitação do número de vagas em cursos superiores adotada pela Alemanha em 1960. A pretensão foi fundamentada no artigo 12 da Lei Fundamental daquele Estado, segundo a qual “todos os alemães têm direito a escolher livremente sua profissão, local de trabalho e seu centro de formação”.

Ao decidir a questão, o Tribunal Constitucional entendeu que o direito à prestação positiva – no caso aumento do número de vagas na universidade – encontra-se sujeito à reserva do possível, no sentido daquilo que o indivíduo pode esperar, de maneira racional, da sociedade. Ou seja, a argumentação adotada refere-se à razoabilidade da pretensão.

Partindo-se de um conceito mais elástico de reserva do possível, a ser explicado nos tópicos seguintes, conforme propõe Pires (2017), segmentar-se-á o estudo desta teoria neste trabalho em aspectos fáticos e aspectos jurídicos, por isso, a preferência pela denominação teoria das reservas do possível, no plural.

2.1 Aspectos fáticos da teoria das reservas do possível

Quanto aos aspectos fáticos, diz-se que não há como o Poder Judiciário exigir a implementação de políticas públicas porque há limites materiais aos recursos do Estado: limitação de recursos financeiros, carência de número suficiente de profissionais nos quadros da Administração Pública, ausência de equipamentos, entre outros.

Na visão de Pires (2017), a validade de tal argumentação requer não apenas sua alegação, mas exige a efetiva demonstração por parte da Administração Pública de que os recursos estão sendo empregados em áreas prioritárias (tais como saúde e educação), dentro dos limites autorizados na lei orçamentária.

Neste caminho, igualmente, tem andado a jurisprudência pátria, exigindo a efetiva demonstração de ausência de recursos, também denominada de exaustão orçamentária, como já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal – STF na ADPF n. 45.

Neste julgado, a Suprema Corte reconheceu que a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais, além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização, depende de um inescapável vínculo financeiro segundo as possibilidades orçamentárias do Estado. Desta maneira, comprovada objetivamente a incapacidade econômico-financeira da pessoa jurídica de direito público, desta não poderá se exigir a imediata efetivação do comando contido na Carta Política.

Todavia, destacou o Relator do Caso, Min. Celso de Mello, o que não se mostra lícito ao Poder Público, mediante a indevida manipulação das finanças do governo, é criar obstáculo artificial de modo a inviabilizar a concretização de condições materiais mínimas de existência. Assim, a tese da reserva do possível, em seu aspecto fático, ressalvada a hipótese de justo motivo objetivamente aferível, não pode ser invocada de modo genérico, com a finalidade de

dispensar o Poder Público do cumprimento de suas obrigações constitucionais, principalmente quando, desta omissão ou prestação deficitária, resultar na “nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade” (ADPF 45 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 29/04/2004, publicado em DJ 04/05/2004 PP-00012 RTJ VOL-00200-01 PP-00191).

Nesse mesmo sentido do STF, tem se pronunciado de maneira pacífica o STJ, ao dispor que deve a alegação da tese de reserva do possível em seu aspecto fático deve ser rechaçada quando apresentada de modo genérico, impedindo a efetivação dos direitos fundamentais, principalmente os de cunho social, conforme abaixo colacionado:

administrativo e constitucional. acesso à creche aos menores de zero a seis anos. direito subjetivo. reserva do possível. teorização e cabimento. impossibilidade de arguição como tese abstrata de defesa. escassez de recursos como o resultado de uma decisão política. prioridade dos direitos fundamentais. conteúdo do mínimo existencial. essencialidade do direito à educação. precedentes do stf e stj.

1. a tese da reserva do possível assenta-se em ideia de que, desde os romanos, está incorporada na tradição ocidental, no sentido de que a obrigação impossível não pode ser exigida (*Impossibilium nulla obligatio est* - Celso, D. 50, 17, 185). Por tal motivo, a insuficiência de recursos orçamentários não pode ser considerada uma mera falácia.

2. Todavia, observa-se que a dimensão fática da reserva do possível é questão intrinsecamente vinculada ao problema da escassez. Esta pode ser compreendida como "sinônimo" de desigualdade. Bens escassos são bens que não podem ser usufruídos por todos e, justamente por isso, devem ser distribuídos segundo regras que pressupõem o direito igual ao bem e a impossibilidade do uso igual e simultâneo.

3. Esse estado de escassez, muitas vezes, é resultado de um processo de escolha, de uma decisão. Quando não há recursos suficientes para prover todas as necessidades, a decisão do administrador de investir em determinada área implica escassez de recursos para outra que não foi contemplada. A título de exemplo, o gasto com festividades ou propagandas governamentais pode ser traduzido na ausência de dinheiro para a prestação de uma educação de qualidade.

[...]

11. Todavia, a real insuficiência de recursos deve ser demonstrada pelo Poder Público, não sendo admitido que a tese seja utilizada como uma desculpa genérica para a omissão estatal no campo da efetivação dos direitos fundamentais, principalmente os de cunho social. No caso dos autos, não houve essa demonstração. Precedente: REsp 764.085/PR, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 1º.12.2009, DJe 10.12.2009.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no AREsp 790.767/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/12/2015, DJe 14/12/2015)

No julgado acima, foi discutido ao acesso à creche aos menores de zero a seis anos. Tal direito se encontra assegurado pela Carta Magna no art. 7º, inciso XXV, e no art. 208, inciso IV²,

² Constituição Federal:

sendo que no caso concreto não havia mais vaga na creche, ingressando a parte interessada em juízo para obter tal benefício.

O Poder Público contestou a ação sob o prisma da reserva do possível em seu aspecto fático, afirmado que dentro das possibilidades orçamentárias do ente estava disponibilizando o maior número de vagas, não se mostrando razoável, portanto, a ingerência do Poder Judiciário na questão.

Todavia, entendeu o STJ que o direito em voga se enquadrava no conceito de mínimo existencial, definição que será mais tratada adiante, não havendo que se falar em reserva do possível, exceto se estivesse realmente demonstrado a impossibilidade de modo objetivo, ou seja, que dentro das possibilidades orçamentárias do ente público esta política realmente já estava sendo priorizada, sendo que eventual alteração para oferecer mais vagas em creche prejudicaria outra política pública com o mesmo peso constitucional.

Como no caso houve apenas a alegação genérica de reserva do possível em seu aspecto fático, tal defesa restou improvida, entendendo o Tribunal da Cidadania como legítima a intervenção judicial.

Outro ponto digno de nota, conforme pondera Canela Júnior (2011) ao comentar sobre o aspecto fático da reserva do possível, é que o orçamento não pode ser óbice à concessão dos direitos fundamentais, mas seu mecanismo de concretização. De sorte que as limitações materiais das finanças do Estado não são indicativos da impossibilidade de efetivação dos direitos fundamentais sociais, mas fator que determinará a redistribuição dos recursos existentes e a formação de decisões políticas que nomearão os financiadores deste gasto público.

Neste caminho, conclui Canela Júnior que a intervenção do Poder Judiciário no orçamento público não é somente permitida, mas até obrigatória, na hipótese de se constatar a violação dos direitos fundamentais sociais. Tal interferência, entretanto, não poderá causar uma “crise econômico-financeira do Estado, mas tão somente a formação vinculada dos elementos programáticos do orçamento, a fim de que os objetivos estatais sejam efetivamente atingidos no tempo” (CANELA JÚNIOR, 2011, p. 111).

Desta maneira, vê-se que a alegação de reserva do possível, em seu aspecto fático, não tem sido recepcionada pela comunidade jurídica, sobretudo por que essa linha de pensamento tem sido usada de forma genérica, apenas com o escopo de impedir a ingerência judicial nas políticas públicas.

Vencida a questão fática, passa-se aos aspectos jurídicos atinentes à teoria das reservas do possível.

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas”

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade

2.2 Aspectos jurídicos da teoria das reservas do possível

Quanto aos aspectos jurídicos, os principais argumentos utilizados para impedir o controle judicial sobre as políticas públicas são: a necessidade de prévia dotação orçamentária para a realização de despesas públicas; a teoria da separação dos poderes; e, a falta de elegibilidade dos membros do Poder Judiciário. Explanam-se estes argumentos detalhadamente nos tópicos a seguir.

2.2.1 Necessidade de prévia dotação orçamentária para a realização de despesas públicas

Por força do disposto no art. 165 e seguintes da Constituição Federal, a programação da receita e da despesa pública obedece a todo um processo legislativo orçamentário, materializado no Plano Plurianual – PPA, na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e na Lei Orçamentária Anual – LOA.

Sendo que qualquer ação governamental que resulte em despesa ou no aumento desta obedecerá ter previsão orçamentária, conforme exigências capituladas nos arts. 4º, 6º e 60 da Lei n. 4.320/1964 c/c art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000³

³Lei n. 4.320/64:

Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá tôdas as despesas próprias dos órgãos do Govêrno e da administração centralizada, ou que, por intermédio dêles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.

Art. 6º Tôdas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

§ 1º As cotas de receitas que uma entidade pública deva transferir a outra incluir-se-ão, como despesa, no orçamento da entidade obrigada a transferência e, como receita, no orçamento da que as deva receber.

§ 2º Para cumprimento do disposto no parágrafo anterior, o calculo das cotas terá por base os dados apurados no balanço do exercício anterior aquele em que se elaborar a proposta orçamentária do governo obrigado a transferência.

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.

§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.

§ 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.

Lei Complementar n. 101/2000:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Assim, o poder público ao ser demandado judicialmente para efetivar uma determinada política pública, alega entre seus argumentos a impossibilidade de cumprimento por falta de previsão orçamentária.

Entretantes, apesar do controle para a realização da despesa pública, sabe-se que a lei orçamentária apresenta diversos mecanismos constitucionais e infraconstitucionais para movimentação da despesa pública de uma programação orçamentária para outra ou mesmo a suplementação financeira de uma determinada ação governamental, sem ofensa aos citados dispositivos legais, visando a adequação do gasto público a realidade que é extremamente dinâmica.

Veja-se, por exemplo, a exceção ao princípio da exclusividade da Lei Orçamentária Anual- LOA, positivado no art. 165, § 8º da CF⁴, o qual permite, entre outros, que a própria LOA contenha a autorização para a abertura de créditos suplementares⁵, sendo praxe dos entes federativos (União, Estados e Municípios) preverem nas suas LOAs essa autorização, algo que permite ao Poder Executivo movimentar as despesas públicas para melhor adequação dos dispêndios financeiros do Estado, sem necessidade de nova autorização legislativa.

Nesse sentido, é o entendimento de Pires (2017), aduzindo

[...] Não há amarras à Administração Pública com rubricas detalhadas e minimamente precisas sobre o emprego do dinheiro público, o que representa, inclusive, a espargida liberdade discricionária de que goza o Executivo na escolha das políticas públicas e respectiva definição dos meios. Se a Administração Pública prefere, quanto à verba destinada à educação, construir mais escolas, erigir um plano de carreira aos professores, implementar uma política salarial diferenciada, investir em pesquisa, reformular a grade escolar com investimentos em computadores, laboratórios ou outras atividades de ensino, há uma liberdade expressiva. Por isso, diante da pluralidade de opções, padece o argumento que pretende afastar o controle judicial com fundamento na legislação orçamentária como se à Administração fosse conferida apenas uma única opção de ação, como se fosse competência vinculada. Por conseguinte, tanto é possível, como defende Américo Bedê Freire Júnior, admitir a intervenção judicial a determinar a inclusão no orçamento do ano seguinte de determinada verba vinculada a certo programa político priorizado pela ordem constitucional, como também determinar, imediatamente, a concessão de remédio ou cirurgia [...] (PIRES, 2017, p.309-310).

Pelo texto, nota-se que para o referido autor, o orçamento público não se constitui numa peça totalmente vinculada, que não permite a movimentação de programa para outro. Ao revés,

⁴ O princípio da exclusividade da Lei Orçamentária Anual – LOA determina que esta lei não contera dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, com exceção a autorização para a abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei, conforme art. 165, § 8º da CF.

⁵ Os créditos adicionais são autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento. Esses créditos adicionais são classificados em: créditos suplementares, destinados a reforço de dotação orçamentária; créditos especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; e, créditos extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Tudo conforme art. 40 e 41 da Lei 4.320/64.

defende que goza o administrador público de ampla liberdade na aplicação dos recursos públicos, mesmo perante o orçamento público já previamente aprovado e em curso.

Destaque-se que no bojo das ações movidas contra o Estado visando a conformação das políticas públicas, adota-se como estilo nas peças jurídicas iniciais o pedido para que haja a inclusão de previsão orçamentária para a ação estatal requerida, nos termos dos arts. 4º, 6º e 60 da Lei n. 4.320/1964 c/c art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000, objetivando suprimir, de plano, maiores discussões quanto ao ponto em questão.

Assim, observa-se que o uso dessa linha argumentativa para obstaculizar a intervenção judicial nas políticas públicas, não se mostra passível de sustentação.

Passa-se a análise do próximo argumento, o qual é um dos mais utilizados nas defesas dos entes públicos ao serem demandados.

2.2.2 Teoria da separação dos poderes

Um dos principais argumentos utilizados para obstaculizar a interferência do judiciário em políticas públicas é defesa da tese de que essa intervenção violaria o princípio constitucional da separação dos poderes, previsto expressamente no art. 2º, “caput”, e no art. 60, § 4º, III, ambos, da CF/88º.

Segundo os estudiosos da matéria, o atual sistema constitucional brasileiro adotou a teoria de separação dos poderes sistematizada por Montesquieu⁷, o qual em sua obra “*O espírito das leis*”, partiu da ideia do exercício de três funções estatais, já defendida desde Aristóteles, acrescentando inovação ao afirmar que tais funções estariam intimamente conectadas a três órgãos distintos, autônomos e independentes entre si, em que cada função corresponderia a um órgão, não mais se concentrando na figura do rei. Tal teoria surge contra o regime absolutista, servindo de base ideológica para o desenvolvimento de diversos movimentos, como as revoluções americana e francesa (LENZA, 2015).

Verificou-se posteriormente que a aplicabilidade da teoria de Montesquieu, na forma como foi originalmente concebida, não se mostrava viável, pois, devido delimitar rigidamente as atribuições dos Poderes do Estado, o tornava estanque, demonstrando à necessidade de adaptação desta construção teórica a realidade prática.

6Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

(...)

III - a separação dos Poderes;

(...)

⁷ Os primórdios da ideia de separação dos poderes já podem ser visualizados nas obras de Aristóteles, sendo sua doutrina posteriormente aperfeiçoada por diversos estudos, sendo dignos de destaque os desenvolvidos por John Locke e, principalmente, por Montesquieu, os quais serviram de base ideológica contra o regime absolutista no qual todo o poder estava concentrado nas mãos do soberano (TAIAR, 2009).

Desta forma, apesar da grande aceitação da teoria da “Tripartição dos Poderes”, sendo adotada por diversos Estados modernos, observou-se que a inserção no sistema constitucional destes entes ocorreu de forma abrandada, tendo em vista que se passou a permitir certa interpenetração entre os poderes, ou seja, que um poder pudesse, em certa medida, controlar as atividades exercidas pelos outros e, ao mesmo tempo, ser igualmente controlado.

Esse controle de um poder sobre o outro foi se desenvolvendo, dando origem à teoria do sistema de freios e contrapesos ou “*checks and balances*”, formulada por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, na obra “O Federalista”, dando a ideia de, literalmente, um poder “frear” a atuação de outro (HAMILTON, MADISON, JAY, 1840).

É o que o Professor Pedro Lenza (2015) denomina de abrandamento da teoria de Montesquieu, no qual além desse controle recíproco entre os poderes, verifica-se que os Poderes da República exercem atividades típicas, bem como atividades atípicas. Por exemplo, a atividade típica do Poder Executivo é administrar, entretanto, quando o Presidente da República edita uma medida provisória está legislando, exercendo uma atividade atípica, a qual cabe originariamente ao Poder Legislativo.

O ordenamento jurídico nacional é farto em exemplos de controle recíprocos entre os poderes, podendo-se citar: o controle externo exercido pelo Congresso Nacional sobre os demais poderes (art. 70 a 75 da CF) e o sistema de Controle de Constitucionalidade.

Outrossim, a rígida forma de separação dos poderes concebida por Montesquieu foi profundamente alterada a partir da mudança do Estado liberal para o Estado social, transformando-se em Estado Democrático de Direito, o qual tem como um dos principais objetivos a efetivação dos direitos fundamentais, assumindo o Estado um papel interventor nas relações sociais. Surge a necessidade, de acordo com o novo paradigma estabelecido, de que as formas de expressão de poder do Estado atuem com harmonia e unidade, visando à satisfação destes direitos fundamentais sociais.

Nessa esteira, discorre Canela Júnior (2011)

Por outro lado, o princípio da separação de poderes não pode ser utilizado para justificar a violação dos objetivos do Estado, os quais todas as formas de expressão do poder estatal estão vinculadas. A atuação jurisdicional reflete, portanto, atividade corretiva do Estado-juiz, com o precípuo propósito de atender aos objetivos estatais, mediante a satisfação integral dos direitos fundamentais sociais, fator que assegura a unidade do sistema [...] (CANELA JÚNIOR, 2011, pp. 94-95).

Assim, para o referido autor, ao Poder Judiciário intervir numa determinada política pública não há que se falar em violação ao princípio da separação de poderes, visto que todos os poderes do Estado estão vinculados ao objetivo maior da satisfação dos direitos fundamentais sociais, sendo legítimo o controle de um poder sobre outro neste sentido.

Deste modo, verificando-se a omissão ou a execução de forma diversa da prevista no texto constitucional de ações destinadas a implementar políticas públicas destinadas a efetivar

direitos fundamentais sociais, os quais são dotados de eficácia plena e de exigibilidade imediata, na forma do que dispõe o art. 5.º, § 1º, da CF⁸, mostra-se inquestionável a possibilidade da intervenção judicial.

Desta maneira, este segundo argumento do aspecto jurídico da teoria das reservas do possível não se mostra sustentável ante a nova forma de organização do Estado, sendo, na verdade, o controle judicial sobre políticas públicas consequência das mudanças apontadas.

Vencida tal questão, progride-se para a última linha argumentativa da reserva do possível em seu aspecto jurídico.

2.2.3 Falta de elegibilidade dos membros do Poder Judiciário

Este aspecto jurídico se baseia na ideia de que, enquanto os membros dos Poderes Executivo e Legislativo são compostos por representantes do povo, pessoas eleitas pela sociedade, o Judiciário não goza da mesma característica em sua formação, não tendo, portanto, legitimidade para intervir nas políticas públicas.

Contestando essa linha de pensamento, Jean Carlos Dias (apud PIRES, 2017) defende um ativismo judicial destinado a efetivar os direitos fundamentais, sendo que tal postura do Poder Judiciário não configura atuação antidemocrática, haja vista que o sentido que é dado a democracia é exatamente o de equilibrar os direitos fundamentais.

Jean Carlos Dias (apud PIRES, 2017) acrescenta, ainda, que a legitimidade do Judiciário decorre do uso público da razão, visto que se não lhe compete promover por si a distribuição de bens sociais, deve proceder ao controle em uma atuação decorrente e preocupada com a efetivação dos direitos fundamentais.

Nesta mesma direção pondera Carlos Ayres Britto (apud PIRES, 2017), ao afirmar que governar não é papel do judiciário, o que está impedido de fazer. Outra coisa, é impedir o desgoverno, o que pode e deve fazer o Poder Jurisdicional, mormente quanto houver violação expressa da Constituição.

Observando-se que esse terceiro aspecto jurídico, igualmente aos demais, não se sustenta como argumento impeditivo ao controle judicial de políticas públicas diante da concepção atual do Estado, o qual tem como um dos principais objetivos a garantia dos direitos fundamentais sociais.

Vencida a análise da teoria das reservas do possível, adentrar-se na teoria do mínimo existencial, diretriz principiológica que autoriza a intervenção judicial nas políticas públicas.

3 TEORIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL

Uma das principais linhas argumentativas apontadas como legitimadora da intervenção judicial nas políticas públicas ocorre quando no caso concreto se demonstra que a omissão ou execução deficiente da política pública viola o mínimo existencial.

8

Pode-se conceituar o mínimo existencial como o grau mínimo de prestações devidas pelo Estado de forma a conferir eficácia às normas constitucionais fundamentais. Em breve síntese de Gouvêa (2005, p. 364): “consiste em o mínimo existencial de um complexo de interesses ligados à preservação da vida, à fruição concreta da liberdade e à dignidade da pessoa humana”.

O referido doutrinador também ressalta que o “mínimo existencial” não deve ser compreendido apenas como um “mínimo vital” que se restringe às condições para a mera sobrevivência, mas deve alcançar a “existência condigna”. (GOUVÊA, 2005).

Nesse mesmo sentido, corroboram Sarlet e Figueiredo (2010, p. 23), os quais ao tratarem do tema em artigo conjunto versam:

A primeira diz com o próprio conteúdo do assim designado mínimo existencial, que não pode ser confundido com o que se tem chamado de mínimo vital ou um mínimo de sobrevivência, de vez que este último diz com a garantia da vida humana, sem necessariamente abranger as condições para uma sobrevivência física em condições dignas, portanto, de uma vida com certa qualidade. Não deixar alguém sucumbir à fome certamente é o primeiro passo em termos da garantia de um mínimo existencial, mas não é – e muitas vezes não o é sequer de longe – o suficiente. Tal interpretação do conteúdo do mínimo existencial (conjunto de garantias materiais para uma vida condigna) é a que tem – a despeito de divergências sobre a extensão do conteúdo da garantia – prevalecido não apenas na Alemanha, mas também na doutrina e na jurisprudência constitucional comparada, notadamente no plano europeu, como dá conta, em caráter ilustrativo, a recente contribuição do Tribunal Constitucional de Portugal na matéria, ao reconhecer tanto um direito negativo quanto um direito a um mínimo de sobrevivência condigna, como algo que o Estado não apenas não pode subtrair ao indivíduo, mas também como algo que o Estado deve positivamente assegurar, mediante prestações de natureza material (SARLET E FIGUEIREDO, 2010, p. 23).

Logo, para Sarlet e Figueiredo o mínimo existencial vai muito além do mínimo vital, visto que o primeiro, além de assegurar o próprio direito à vida, propõe a disposição de condições que garantam ao indivíduo o desfrute de uma vida digna, assegurando outros direitos básicos, tais como os direitos a: educação, saúde e moradia.

Nesta esteira, destaca-se que, apesar de não constar expressamente no texto da “Carta Magna de 1988”, a teoria do mínimo existencial foi acolhida pelo ordenamento jurídico brasileiro ao cunhar a dignidade da pessoa entre os fundamentos da República Federativa do Brasil (art.1º, inciso III, da CF⁹).

⁹Constituição Federal:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III - a dignidade da pessoa humana.

(...)

Esta é a posição de Sarlet e Figueiredo (2010) sobre o tema, afirmando que a garantia ao mínimo existencial independe de expressa previsão constitucional para ser reconhecida, considerando que tal princípio já consta na proteção do direito à vida e da dignidade da pessoa humana. Destacando, ainda, que no ordenamento jurídico brasileiro, apesar da ausência de positivação clara no texto da Carta Política, a garantia de uma existência digna consta, por exemplo, no elenco de princípios e objetivos da ordem econômica (art. 170, *caput*, da CF).

Nesse diapasão, considerando-se que os recursos financeiros disponíveis para a satisfação dos direitos fundamentais são limitados (reserva do possível em seu aspecto fático) enquanto as necessidades são ilimitadas, faz-se necessário o estabelecimento de uma ordem de prioridade na aplicação das receitas públicas, de acordo com princípios norteadores da Constituição, visando garantir o mínimo existencial de direitos.

Com base em tal premissa, os tribunais pátrios têm caminhado largamente pela interferência nas políticas públicas visando garantir o mínimo existencial, em especial em questões ligadas ao direito à saúde e à educação, visto que uma política pública ser questionada em juízo, seja por ausência seja por deficiência na prestação, em regra, o ente público demandado não consegue comprovar que os recursos estão sendo aplicados de forma planejada, priorizando o atendimento dos direitos fundamentais sociais.

Deste modo, no confronto entre as reservas do possível e o mínimo existencial, tem prevalecido o segundo, em reverência, principalmente, ao princípio da dignidade da pessoa e a própria razão de ser da existência de um Estado Social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou a legitimidade constitucional da intervenção judicial nas políticas públicas, na hipótese da ausência ou da prestação inadequada, debruçando-se sob os argumentos contrários e favoráveis a tal atuação judiciária de controle.

Da análise dos argumentos apresentados neste trabalho, inferidos da teoria das reservas do possível e da teoria do mínimo existencial, pode-se deduzir que a intervenção judicial nas políticas públicas se mostra legítima do ponto de vista constitucional sempre que a prestação dos serviços públicos não atenderem ao núcleo essencial do direito fundamental.

Observou-se que a arguição de teses para impedir a efetivação dos direitos fundamentais mínimos não têm se mostrado suficientes para impedir o manejo de decisões oriundas do Poder Judiciário destinadas a tornar eficaz os direitos fundamentais sociais.

Isto decorre da garantia do mínimo existencial de direitos, princípio que, apesar de não previsto expressamente na CF, encontra-se presente no arcabouço constitucional, dedução plenamente factível a partir de uma hermenêutica que tome como fundamento a dignidade da pessoa humana, sendo este instituto jurídico uma garantia de que as normas fundamentais possuem uma eficácia mínima, não constituindo em meras promessas insequentas.

Portanto, pode-se inferir que o controle judicial de políticas públicas, quando exercido dentro dos parâmetros constitucionais, visando à satisfação dos direitos fundamentais sociais, constitui-se numa ferramenta extremamente poderosa para se “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (art.3.º, inciso I, da CF).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Marcelo Pereira de. **Notas sobre o Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**. Rev. Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte, n. 66, pp. 551 - 574, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/1707/pdf_1>. Acesso em: 11 jan. 2017.

Brasil. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 11 jan.2017.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 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**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 09 jan.2017.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 11 jan.2017.

_____. **Superior Tribunal de Justiça**. AgRg no AREsp 790.767/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/12/2015, DJe 14/12/2015. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=REsp+790.767%2FMG&&b=ACOR&tthesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 02 jan.2017.

_____. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp 1488639/SE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/11/2014, DJe 16/12/2014. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%271488639%27\)+ou+\(%27RESP%27+adj+%271488639%27.suce.\)\)&thesaurus=JURIDICO](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%271488639%27)+ou+(%27RESP%27+adj+%271488639%27.suce.))&thesaurus=JURIDICO)>. Acesso em: Acesso em: 02 jan.2017.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. ADPF 45 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 29/04/2004, publicado em DJ 04/05/2004 PP-00012 RTJ VOL-00200-01 PP-00191. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000072110&base=baseMonocraticas>>. Acesso em: 09 jan. 2017.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. ARE 745745 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 02/12/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-250 DIVULG 18-12-2014 PUBLIC 19-12-2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000257228&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 08 jan. 2017.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

GOUVÊA, Marcos Maselli. **Balizamentos da discricionariedade administrativa na implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais**. In: GARCIA, Emerson (Coord.). *Discricionariedade administrativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 19. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2015.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. **Controle Judicial da Discricionariedade Administrativa: dos conceitos jurídicos indeterminados às políticas públicas/ Luis Manuel Fonseca Pires; prefácio**

Silvio Luís Ferreira da Rocha; apresentação Dinorá Adelaide Musetti Grotti. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. Direito Internacional Público e Privado: Incluindo Noções de Direitos Humanos e de Direito Comunitário. 8.ed.rev.ampl. e atual. – Salvador: JusPODIVM, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direitos fundamentais**: orçamento e “reserva do possível”. 2. ed. rev. e ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

TAIAR, Rogério. **Direito Internacional dos Direitos Humanos**: Uma discussão sobre a relativização da soberania face à efetivação da proteção internacional dos direitos humanos. 2009. 321 f. Tese (Doutorado em Direitos Humanos) – Curso de Pós-graduação em Direitos Humanos, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2009. Disponível em: < file:///C:/Users/usuario/Downloads/Rogério_Taiar_Tese.pdf >. Acesso em: 07 jan. 2017.

GESTÃO DE PROJETOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: INGLÊS INSTRUMENTAL EM UM ESTUDO SOBRE A APRENDIZAGEM EM PROPOSTA DE IMPLANTAÇÃO NA MODALIDADE EAD EM CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ

Alcilene Pena Ferreira¹

¹ Alcilene Pena Ferreira Pós-graduanda em Gestão de Projetos na Administração Pública pela Escola de Governo do Estado do Pará e Faculdade Estácio/FAP. Graduada em Letras – Habilitação em Língua Inglesa pela Universidade Federal do Pará. Técnica Assessora em Planejamento Turístico pelo Centro Federal de Educação Tecnológica do Pará. Professora da Disciplina de Língua Inglesa na Escola Sócio-interacionista. Professora de Inglês na Escola de Idiomas IHOL. E-mail: alcileneferreira@gmail.com

RESUMO:

O objetivo da pesquisa Gestão de projetos na Administração Pública: inglês instrumental em um estudo sobre a aprendizagem em proposta de implantação na modalidade EaD em cursos de pós-graduação do Governo do Estado do Pará é verificar a viabilidade da aquisição do Inglês Instrumental utilizando-se uma plataforma de Aprendizado Virtual de Aprendizagem como referencial básico nas novas implantações dos cursos de Pós-graduação do Governo do Estado oferecidos pela Escola de Governo do Estado do Pará, visando à qualificação e aperfeiçoamento do aprendizado dos servidores públicos e a usabilidade desta Língua à aprendizagem, visando o aprendizado do Inglês Instrumental pode contribuir para o desenvolvimento dos servidores nos cursos de Pós-graduação ofertados pelo Governo do Estado. Com esta finalidade foram lidas teorias sobre Inglês Instrumental, Ambientes Virtuais de Aprendizagens e o Guia PMBOK 2014. O Inglês Instrumental é essencial para a leitura e rápida compreensão de textos acadêmicos, conhecimento de termos específicos. Para a análise de corpus, a metodologia desenvolvida foi realizada por meio de uma pesquisa com a aplicação de um questionário para servidores do curso de Pós-graduação da Escola de Governo do Pará e Faculdade Estácio. Os resultados desta pesquisa permitem traçar perspectivas positivas, indicando a viabilidade da aquisição do Inglês Instrumental para fins específicos por meio de um Ambiente Virtual de Aprendizagem, em conformidade com os referenciais de qualidade preconizados para esta modalidade.

Palavras – chave: Inglês Instrumental, Ambiente Virtual de Aprendizagem, Pós-graduação e Gestão de Projetos.

ABSTRACT:

The aim of this research Project Management in Public Administration: English for Specific Purpose (ESP) in a study about learning in proposal of implantation in Distance Education in courses of graduate studies of the State of Para Government is to verify the viability of acquisition of the English Instrumental using a platform of Virtual Learning Environment as basic reference in new implantations of graduate studies of State Government offered by the Governance School of Para State, aimed at qualification and improvement of the civil servants and the usability of this language to the learning, and if English Instrumental learning can contribute to the development of the servers in Graduate studies courses offered by the State Government. For this purpose, some theories has been read about English for Specific Purpose and Virtual Learning Environments and the PMBOK Guide 2014. ESP is essential for reading and quick understanding of academic texts, knowledge of specific terms. For the corpus analysis, the methodology developed was performed through a research with the application of a questionnaire to civil servants of Governance of Para School's graduate studies and College Estacio. The results of this research permit to establish a positive outlook, indicating the acquisition of English for Specific Purposes to specific purpose through a Virtual Learning Environment, in accordance with the quality benchmarks recommended for this modality.

Keywords: English for Specific Purpose, Virtual Learning Environment, Graduate studies and Project Management.

INTRODUÇÃO

O interesse nesta pesquisa começou durante as aulas do curso de pós-graduação da Escola de Governança do Estado do Pará e Faculdade Estácio/FAP oferecido aos servidores do estado do Pará. Alguns alunos do curso sentiram algumas dificuldades no entendimento de certos termos técnicos usados em Inglês por professores da área de projetos, os servidores disseram que tinham pouco ou nenhum conhecimento na referida língua estrangeira. Neste contexto, foi percebida a necessidade no aprendizado da Língua Inglesa.

Durante o curso, alguns professores precisavam dar explicações usando alguns termos técnicos em Inglês e diziam que os profissionais com mais experiências na área usavam esses termos porque eram oriundos de países falantes desta língua estrangeira. E o professor usava os termos exemplificando e dava oportunidade de aprender sem ficar traduzindo as palavras, pois o objetivo era o entendimento dos termos.

Sabe-se que alguns servidores possuem muitos anos no serviço público e que poucos deram continuidade aos estudos após concluir a graduação e que recentemente estão voltando para as qualificações e aperfeiçoamentos devido à oferta maior de cursos pelo governo do Estado.

O Inglês instrumental através do ensino a distância é um meio que diminui a distância entre o espaço físico e a aprendizagem de forma mais atualizada nessa era tecnológica. Então, isso abriu uma nova perspectiva acerca de outro meio de auxiliar os pós-graduandos na aprendizagem do Inglês instrumental.

Este artigo é um estudo de caso e tem como objetivo geral verificar a viabilidade da aquisição do Inglês Instrumental utilizando-se uma plataforma de Aprendizado Virtual de Aprendizagem (AVA) como referencial básico nas novas implantações dos cursos de Pós-graduação do Governo do Estado oferecidos pela Escola de Governo do Estado do Pará, visando à qualificação e aperfeiçoamento do aprendizado dos servidores públicos e a usabilidade desta Língua à aprendizagem.

1 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

Os cursos de pós-graduação oferecidos para os servidores do Governo do Estado do Pará despertaram a atenção para a necessidade da aprendizagem do Inglês Instrumental na modalidade à distância por meio de um Ambiente Virtual de Aprendizagem como forma de diminuir a distância entre espaço físico e a aprendizagem do Inglês para fins específicos. Abaixo será apresentado mais

detalhadamente sobre o assunto para maiores esclarecimentos sobre a contribuição do tema na produção deste trabalho.

1.1 Gestão de Projetos

A administração pública vem buscando cada vez mais se aprimorar na eficácia, eficiência e qualidade dos serviços ofertados à sociedade e, para alcançar este nível de aperfeiçoamento, passou a incorporar práticas e ferramentas antes restritas às corporações privadas, incluída aí a Gestão de Projetos, que veio somar a missão de governança no serviço público.

Considerando que o plano de ação, o qual compreende os modos de relação entre os diversos atores envolvidos (professores, tutores, estudantes, ambiente virtual de aprendizado), em Educação a Distância (EaD) é multidimensional, para organizar, desenvolver e acompanhar as situações de ensino-aprendizagem faz-se necessária uma equipe multidisciplinar para executar todos os processos, desde a elaboração dos materiais até a avaliação. É neste contexto que um plano de gestão de projeto aparece com condição para potencializar melhor elementos como ensino-aprendizagem, tempo, infraestrutura e tecnologias, garantindo a aprendizagem num ciclo sistemático e dinâmico.

O *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK) 5ª edição define projeto como “um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo. A natureza temporária dos projetos indica que eles têm um início e um término definidos”. Assim, pode-se dizer que um projeto é criado para atender uma demanda social ou de mercado onde tem um começo e um fim para que ele seja executado.

Conforme preconiza o PMBOK 5ª edição, a gestão de projetos é a aplicação do conhecimento, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do projeto para atender aos seus requisitos e assim alcançar seus objetivos. Este compêndio sugere (segundo ainda o PMBOK em 4ª edição, p.39) um conjunto de processos que podem ser agrupados em cinco grupos do processo, tais como:

- a) **Gerenciamento de processo de iniciação:** são os processos realizados para definir um novo projeto ou uma nova fase de um projeto existente por meio da obtenção de autorização para iniciar o projeto ou fase.
- b) **Gerenciamento de processo de planejamento:** são os processos realizados para definir o planejamento do projeto e desenvolver o curso de ação necessário para alcançar os objetivos para os quais o projeto foi criado.
- c) **Gerenciamento de processo de execução:** são os processos realizados para executar o trabalho definido no planejamento do projeto.
- d) **Gerenciamento de processo de monitoramento e controle:** são os processos necessários para acompanhar, revisar e regular o processo e o desempenho do projeto, identificar todas as áreas nas quais serão necessárias mudanças no plano e iniciar as mudanças correspondentes.

e) **Gerenciamento de processo de encerramento:** são os processos executados para finalizar todas as atividades de todos os grupos de processos, visando encerrar formalmente o projeto ou fase.

Baseado na definição e nos processos que envolvem a gestão de projetos, podemos perceber que para implementá-la faz-se necessário um planejamento meticuloso e recrutamento de mão-de-obra qualificada com foco em EaD, para cumprir as exigências dos referenciais de qualidade e atender as demandas dos usuários/clientes.

Implantar um curso de Inglês Instrumental na modalidade a distância demanda a estruturação prévia de um projeto que deve ser gerenciado em conformidade com as boas práticas e métodos de gestão já reconhecidos, visando equilíbrio das restrições conflitantes do projeto (escopo, qualidade, cronograma, orçamento e risco) elencadas pelo PMBOK (5ª edição, 2014, p.07).

Visando analisar uma destas variáveis restritivas, o risco, foi realizada uma pesquisa junto aos pós-graduandos do curso de Gestão de Projetos na Administração Pública, por meio da qual se tentou determinar o grau de conhecimento do Inglês instrumental, grau de conhecimento de um Ambiente Virtual de Aprendizagem – AVA e grau de aceitação de um curso de Inglês instrumental na modalidade EaD.

1.2 Aprendizagem

Segundo o Dicionário Internacional de Línguas a aprendizagem “é o tempo o qual se aprende; ação de aprender”, Alexandre (2010) diz que “É praticamente impossível uma definição precisa e abrangente de um conceito tão amplo quanto o de aprendizagem”, contudo conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente (Art. 62) “Considera-se aprendizagem a formação técnico-profissional ministrada segundo as diretrizes e bases da legislação de educação em vigor.”.

Assim, a aprendizagem do Inglês Instrumental para os servidores / pós-graduandos pode ser vista como uma formação técnico-profissional visando à qualificação e aperfeiçoamento destes servidores.

1.3 Educação à Distância

No cenário globalizado atual, decorrente do avanço das tecnologias de informação e comunicação, fomenta nas instituições privadas e públicas a exigência por níveis melhores de formação e capacitação de seus colaboradores e servidores. Neste contexto, a educação a distância se destaca como uma modalidade de ensino que se consolida como alternativa para atendimento desta demanda crescente.

Deste modo, em meio a essa revolução também observamos a transformação da aprendizagem por meio da educação à distância que segundo o Ministério da Educação (2005), temos a seguinte definição:

A Educação a Distância é a modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos. Esta definição está presente no Decreto 5.622, de 19.12.2005 (que revoga o Decreto 2.494/98), que regulamenta o Art. 80 da Lei 9.394/96 (LDB).

Diante desta modalidade, buscam-se meios de facilitar o acesso as diversas modalidades educacionais utilizando a tecnologia dentro de um ambiente de aprendizagem.

Para ter acesso a educação à distância é preciso um Ambiente Virtual de Aprendizagem ou mundialmente conhecido pelas siglas *LMS* que em Inglês significa *LearningManagementSystem* ou Sistema de Gerenciamento de Aprendizagem que consiste em uma ferramenta onde são gerenciados cursos e conteúdo online envolvendo um processo de ensino-aprendizagem. Para (BELMONTE E GROSSI, 2010)

AVA é um espaço social, constituído de interações cognitivo-sociais sobre, ou em torno de, um objeto de conhecimento, no qual as pessoas interagem mediadas pela linguagem da hipermídia visando o processo de ensino-aprendizagem. De acordo com esse conceito, o foco não está na forma como ocorre o processo de ensino-aprendizagem (i.e., através da internet e recursos de hipermídia), mas no objeto de conhecimento alcançado por essa forma (BELMONTE E GROSSI, 2010, p.4).

Pode-se dizer que é uma sala virtual que alcança várias faixas etárias em um ambiente de aprendizagem envolvendo diversos conteúdos de acordo com finalidade proposta em cada “sala de aula”. E, para que o Ambiente Virtual de Aprendizagem possa ser realizado há várias plataformas desenvolvidas para alojar esse tipo de ambiente. Dentre as mais conhecidas podemos citar:

- a) TelEduc que é um ambiente de ensino eletrônico ou *e-learning*, ambiente fácil de ser manuseado, aberto e gratuito.
- b) e-Proinfo: software desenvolvido pela Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação, também é gratuito e possui licenciamento específico.
- c) Moodle: como a própria tradução diz, é um ambiente modular de aprendizagem dinâmica orientada a objetos. É a plataforma mais usada no mundo pelas universidades devido suportar milhares de alunos em uma única instalação. Também é gratuito.

As plataformas mais elaboradas contam com material em diversos tipos de documentos; páginas HTML, ferramentas de interação como fóruns e chats; ferramentas avaliativas como os questionários avaliativos. Aliadas a essas plataformas a educação a distância é uma excelente opção para quem encontra restrições para aprender, como por exemplo, o espaço físico.

A Escola de Governança do Estado do Pará passou por reformulação recentemente e investe no desenvolvimento de AVA baseado na plataforma *Moodle*, em parceria com a Empresa de Processamento de Dados do Pará (PRODEPA) e Universidade do Estado do Pará (UEPA). Este fato vem ao encontro do presente trabalho, já que a infraestrutura em implantação poderá ser utilizada por cursos como o de Inglês instrumental, minimizando drasticamente os custos operacionais, contribuindo para a qualificação dos servidores do Estado do Pará.

1.4 Inglês Instrumental

Antes de falar do Inglês instrumental, faz necessário falar brevemente sobre a abordagem instrumental que começa a se difundir após a segunda guerra mundial devido à necessidade de capacitar os imigrantes que além de outros motivos trabalhavam para reconstruir a Europa, surgindo assim, aprendizes de uma língua estrangeira, mais especificamente o Inglês, com finalidades específicas.

No Brasil, essa abordagem só apareceu com a implantação de um Projeto do ensino instrumental de Inglês nas universidades brasileiras onde foram feitos levantamentos das necessidades dos alunos e que apontaram como resultado a necessidade de leitura de literatura especializada, daí vem à ideia que muitos têm sobre o Inglês Instrumental como uma ferramenta para leitura apenas. Contudo, sabemos que não se limita somente à leitura, mas também ao aprendizado da escrita, de termos técnicos, da audição e da oralidade.

Assim, o Inglês Instrumental também é comumente conhecido pela sigla ESP que em inglês significa *English for Specific Purposes* ou Inglês para Fins Específicos.

O ESP pode ser visto como uma abordagem e não como um produto. E não é um tipo particular de linguagem ou metodologia, nem consiste de um tipo particular de material de ensino. Entendido propriamente, ESP é uma abordagem para o aprendizado de língua, na qual é baseada na necessidade do aprendiz. (HUTCHINSON AND WATER, 1991). Dudley-Evans e John (1999, p.4-5) acrescentam como definição o uso absoluto e características variáveis. Como características absolutas dizem que o *ESP* é voltado para necessidades específicas do aprendiz, usa a metodologia e as disciplinas das atividades que são apresentadas e que está voltado na linguagem, nas habilidades, nos discursos e nos gêneros adequados para essas atividades. Já nas características variáveis, o ESP pode ser aplicado na forma de relato ou ainda desenhado para disciplinas específicas ou situações específicas de ensino, o que o diferencia do Inglês geral. Ainda segundo Dudley-Evans e John, o ESP é direcionado para aprendizes adultos e no terceiro nível institucional, ou ainda, em situações profissionais de trabalho; e que também pode ser usado no segundo nível da escola. Por fim, eles dizem que ESP é direcionado para alunos dos níveis intermediário e avançado; e que muitos cursos

diante desse formato de curso usam conhecimento básico do sistema da língua para usar com alunos em níveis iniciais.

Hutchinson and Water (1991) diz ainda que “ESP, então, é uma abordagem para o ensino de língua na qual todas as decisões como conteúdo e método são baseadas nas reações do aprendiz para a aprendizagem”.

Assim, podemos dizer que para cada abordagem sobre o Inglês geral e o para fins específicos é necessário fazer uma análise da situação para que se possam criar meios de aprendizagens que atinjam seu objetivo.

Com isso, para desenhar um curso de Inglês instrumental, é necessário seguir alguns passos para a implantação que segundo BROWN (2007) os passos são os seguintes:

A **Análise de Situação** é “O primeiro – ou talvez dentre o primeiro – passo em planejar um curso é uma análise de estado de envolvimento na qual uma situação existe, a audiência dos estudantes, outra forma conhecida como uma análise de situação” (RICHARDS, 2001, *apud* BROWN, 2007, p.150)² para que possa fazer essa análise tendo como parâmetros o currículo escolar.

Para o segundo passo, temos a *Needs Analysis* que consiste no desenvolvimento e entendimento do curso e onde percebemos que as necessidades atribuídas são obtidas conforme prevista no curso.

O passo seguinte é a Problematização onde Graves (1996 *apud* BROWN, 2007, p. 153) enfatiza a importância para a possibilidade de haver um número significativo de coisas que podem de alguma forma dar erradas mesmo que se elabore o melhor plano de aula para um curso.

Seguindo, temos a *Specifying Goals*, o termo não foi traduzido neste trabalho porque há uma discussão quanto ao conceito entre *goal* e *objective*, porém neste trabalho não cabendo discussão e para efeito usaremos a conceituação de *goal* para definir esse passo na criação do curso. Segundo BROWN (2007)³ *Goals* são particularmente, em termos gerais, tencionados e propostos em um contexto educacional e são por isso mais apropriadamente associado com a totalidade dos programas, cursos, ou talvez módulo considerável dentro de um curso.

O passo chamado de **Conceituando Plano de Curso**, podemos dizer que um Plano de Curso consiste em objetivos, tópicos, situações, habilidades e formas para serem pensados para que o curso ocorra dentre o que foi ofertado.

O passo seguinte faz referência a **Seleção de Manuais, Materiais e Recursos** que serão utilizados no curso, sendo recomendado que a seleção seja baseada nas especificidades do público-alvo para que todos se sintam motivados, tanto professor quanto alunos.

² From original: The first- or perhaps among the first – steps in course design is an analysis of the setting, the audience, and needs of the students, otherwise known as a **situationsanalysis**. (RICHARDS, 2001, *apud* BROWN, 2007, p.150)

³ From original: Goals are rather broadly based aims and purposes in an educational context, and are therefore more appropriately associated with whole programs, courses, or perhaps sizable modules within a course.

A **Avaliação** é o passo onde se cria meios para avaliar se os alunos alcançaram os objetivos propostos pelo curso que pode ser feito através testes, produções orais, entrevistas.

Por fim, o último passo denominado de **Programa de Avaliação**, onde a avaliação do curso pode ser feita em relação ao professor e ao curso em si. Podem-se aplicar questionários ou fazer uma *Checklist* usando uma lista com itens de verificação para avaliar o curso.

2 METODOLOGIA

Este trabalho caracteriza-se como empírico-analítico que utiliza uma abordagem quantitativa, “pois visa: Analisar relações causais, mapear presenças, avaliar o impacto de variáveis, testar hipóteses, chegar a leis gerais, verificar níveis e graus, pontuar índices...” (GOÉS, 2014), na qual apresentam o Inglês Instrumental e a Educação a Distância como ferramentas para ajudar os alunos dos cursos pós-graduação do Governo do Estado a se qualificarem e aperfeiçoarem, e tem como principal objetivo verificar se o Inglês Instrumental através de uma plataforma de Aprendizado Virtual de Aprendizado pode ser utilizado como referencial básico nas novas implantações dos cursos de pós-graduação.

E para alcançar os objetivos propostos desta pesquisa foi realizado um processo de coleta de dados através de aplicação de um questionário para os alunos do primeiro curso de pós-graduação em Gestão de Projetos na Administração Pública do Governo do Estado do Pará (ver apêndice 1), com perguntas relacionadas ao perfil deles, ao Inglês instrumental e ao Ambiente Virtual de Aprendizagem para checar o conhecimento a respeito dessas ferramentas de aprendizagem e o interesse em aprender a manuseá-las visando a qualificação e aperfeiçoamento desses pós-graduandos. Como requisito para qualquer pesquisa envolvendo voluntários, um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido foi dado aos participantes antes de começar a coleta de dados e informado que seus nomes seriam preservados.

Quinze pós-graduandos foram selecionados para responder o questionário, dez mulheres e cinco homens. Dez possuem somente graduação, três possuem pós-graduação *lato sensu* e dois possuem pós-graduação *stricto sensu*. Os voluntários que aceitaram participar desta pesquisa possuem entre 31 e 55 anos de idade, todos são servidores efetivos do Governo do Estado do Pará. A escolha desses participantes foi em razão de alguns deles apresentarem dificuldades no entendimento das palavras e termos técnicos usados na Língua Inglesa e ao interesse demonstrado pelos alunos pela abordagem do Inglês Instrumental.

2.1 Resultados e Discussões

Como forma de preservar a identidade dos participantes nesta pesquisa, eles foram chamados como voluntários A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L, M, N e O. Total de quinze pós-graduandos aceitou fazer parte desta pesquisa.

Na primeira pergunta, os voluntários deveriam marcar qual o nível de conhecimento em Inglês, a partir de quatro opções dadas: básico, intermediário, avançado e nenhum. Com o resultado, vimos que sete dos pós-graduandos têm conhecimento básico de Inglês, dois possuem conhecimento intermediário, apenas um possui conhecimento avançado e cinco não possuem nenhum conhecimento da referida língua estrangeira.

Observamos que os participantes A, B, C, I e J não possuem conhecimento nenhum na Língua Inglesa. Apesar desses participantes não possuírem conhecimento de Inglês, todos sabem da importância da referida língua estrangeira nos cursos de pós-graduação. O participante C diz que atualmente o curso de inglês é de extrema importância para facilitar a troca de conhecimento. E o participante I acrescenta dizendo que possibilita o acesso a produções científicas sem traduções para o Português, mas que são importantes para a área que se está buscando conhecimento.

Comparando os participantes que não possuem conhecimento nenhum com o participante que possui conhecimento avançado podemos observar que todos dão importância ao Inglês Instrumental nos cursos de pós-graduação.

De acordo com as respostas referentes à segunda pergunta sobre conhecimento em AVA, três têm pouco conhecimento, seis têm conhecimento razoável, quatro possuem muito conhecimento e apenas dois não possuem conhecimento nenhum sobre AVA.

Na terceira pergunta, quando perguntado qual seu entendimento de Inglês Instrumental e a partir dos dados obtidos por meio do questionário, podemos perceber que eles demonstram ter certo conhecimento sobre o que é Inglês Instrumental. E apenas dois participantes, C e J, não têm conhecimento sobre esta pergunta. O participante C diz que nunca fez um curso de Inglês e o participante J afirma não ter conhecimento, talvez esses participantes não tenham realizado nenhuma disciplina de uma língua estrangeira instrumental durante suas graduações.

Referente à quarta pergunta, sobre a importância do Inglês Instrumental nos cursos de pós-graduação, quatorze entrevistados foram enfáticos ao considerar ser importante a presença do idioma nos cursos de pós-graduação, alguns avaliaram como de “extrema importância para facilitar a troca de conhecimento” (C), outros avaliaram que “possibilita o acesso a produções científicas que ainda não foram traduzidas para o nosso idioma” (I) e, ainda, que é importante para entender “expressões e palavras utilizadas em inglês, e que se o leitor não tiver o entendimento acaba por perder o entendimento do assunto” (M). Por fim, o entrevistado destaca “Por ser um curso com propósito específico, mais direcionado, é de grande valia para o público de cursos de pós-graduação que nem sempre dispõe de muito tempo para cursos regulares, frequentemente mais longos”. Podemos concluir que os pós-graduandos consideram o Inglês Instrumental importante, pois é de grande valia para aqueles que não dispõem de tempo para cursos regulares presenciais.

Na quinta pergunta, os participantes deveriam responder SIM ou NÃO sobre se já haviam feito algum curso em um Ambiente Virtual de Aprendizagem, assim os resultados demonstram que dez já fizeram um curso usando esse tipo de ambiente e cinco não haviam feito nenhum curso em AVA, sendo que o participante C também respondeu não ter conhecimento nenhum sobre ambientes virtuais para fins de aprendizado.

Já na sexta pergunta, os participantes deveriam responder qual ambiente virtual usou, dentre as opções dadas no questionário (*Moodle*, *TelEduc*, *E-proinfo* e outros). Sendo que oito participantes responderam a opção *Moodle*, cinco não responderam a esse questionamento porque não haviam feito nenhum curso em ambientes virtuais e dois responderam a opção ‘*Outros*’.

Os participantes que responderam a opção “*Outros*” tiveram que responder qual ambiente usou. O participante J respondeu “não tive conhecimento, eram videoaulas, outros de leitura”, já o participante L disse “Curso online realizado pelo Ministério Público de Goiás/Conselho Nacional do Ministério Público”.

Finalmente, analisando as respostas da sétima pergunta, quando perguntados se fariam um curso em Ambientes Virtuais de Aprendizagem e o porquê, observamos que apenas um entre os quinze participantes respondeu que não. Sendo esse o participante C que disse “porque prefiro o tradicional”.

Com as respostas acima podemos perceber que os participantes se mostram abertos e interessados em aprender em Ambientes Virtuais de Aprendizagem, exceto o participante C que ainda se mostra resistente à aprendizagem em ambientes virtuais usados para a aprendizagem. Essa resistência pode ser observada quando o participante C diz que prefere o tradicional. Talvez esse participante não tenha habilidades no uso de tecnologias utilizadas para a aprendizagem, ou ainda que encontre certas dificuldades em usar ferramentas utilizando tecnologias.

Considerando ainda a sétima e última pergunta, percebemos que os pós-graduandos fariam um curso usando um Ambiente Virtual de Aprendizagem, e o participante O acrescenta que faria um curso nesse AVA pela praticidade de poder assistir aula em casa e pela flexibilidade de horário que o curso nesse ambiente proporciona.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados apresentados nesta pesquisa tentam mostrar a viabilidade da proposta de aquisição do Inglês Instrumental utilizando-se uma plataforma de Aprendizado Virtual de Aprendizagem como referencial básico nas novas implantações dos cursos de Pós-graduação do Governo do Estado oferecidos pela Escola de Governo do Estado do Pará, visando à qualificação e aperfeiçoamento do aprendizado dos servidores públicos e a usabilidade desta Língua à aprendizagem. Esta proposta assume maior relevância se considerarmos que se trata de oferta de

conhecimento com aplicação polivalente, com um bom grau de aceitação da modalidade entre os pós-graduandos e o reduzido investimento financeiro requerido em decorrência da implantação pela EGPA de infraestrutura de Ambiente Virtual de Aprendizagem.

Assim, este trabalho pode servir de subsídio para outros pesquisadores com interesse no estudo de Inglês Instrumental e utilização de Ambientes Virtuais de Aprendizagem na mediação de cursos à distância, bem como professores podem valer-se destes resultados para promover oportunidades de aprendizado de uma língua estrangeira instrumental de modo efetivos, significativo e contextualizado do aprendizado Inglês.

REFERÊNCIAS

ABILA FILHO, José. **Dicionário Internacional de Línguas – Poliglota 6 em 1**. 4.ed. Curitiba: Educacional Brasileira, 1985. 940 p.

ALEXANDRE, Sueli de Fátima: **Aprendizagem E Suas Implicações no Processo Educativo**. Disponível em: <

<http://www.slmb.ueg.br/iconeletras/artigos/volume6/aprendizagem-e-suas-implicacoes.pdf>>.

Acessado em 07/03/2015.

BELMONTE, Vanessa & GROSSI, Ribeiro. **Ambientes Virtuais de Aprendizagem: um panorama da produção nacional**. Disponível em: < <http://www.abed.org.br/congresso2010/cd/2942010181132.pdf> >.

Acessado em: 03/04/2015.

BRASIL. **Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional** (referente ensino à distância). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. 2005. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5622.htm>. Acessado em 07/03/2015.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente**. Diário da União, Brasília, DF, 13 jul. 1990. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm >. Acessado em 07/03/2015.

BROWN, H. Douglas. *Teaching by principles: an interactive approach to language pedagogy*. 2007. 3rd edition.

DUDLEY-EVANS, T., & ST. JOHN, M.J. *Developments in English for specific purposes: a multi-disciplinary approach*. Cambridge University Press, 1998.

GOES, Heloísa. **Material de apoio produção da metodologia do projeto de pesquisa**. Amapá, 2013. Disponível em: < <http://www.ceap.br/material/MAT11052013172844.pdf> > Acessado em: 03/04/2015

HUTCHINSON, Tom. & WATERS, Alan. *English for Specific Purposes: A learning-centred approach*. 1991. 6rd edition.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE, INC. *A Guide to the Project Management Body of Knowledge.(PMBOK® Guide)*. Fourth Edition. Portuguese, 2008.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE, INC. *A Guide to the Project Management Body of Knowledge.(PMBOK® Guide)*. Fifth Edition. Portuguese, 2013.

GESTÃO DE PROJETO PARA A REALIZAÇÃO DE LEVANTAMENTO DE DELIMITAÇÃO DA PRAGA CONOTRACHELUS HUMEROPICTUS (BROCA DO CUPUAÇU E CACAU) PARA A REGIÃO TRANSAMAZÔNICA DO ESTADO DO PARÁ

Ana Karen de Mendonça Neves Belfort

RESUMO:

Principal produtor nacional de cupuaçu e o segundo de cacau o Estado do Pará vem enfrentando um grande desafio, controlar a presença da praga conotrachelus humeropictus que é extremamente preocupante para a região da transamazônica, seus danos econômicos podem atingir cerca de 40% da produção de cacau e 60% da produção de cupuaçu. A praga foi identificada como pertencente ao gênero Conotrachelus, da ordem Coleoptera, um gênero com representantes entre as chamadas brocas dos frutos. O inseto-praga provoca o apodrecimento da polpa dos frutos decorrente, direta ou indiretamente, de sua atividade de oviposição, alimentação larval e perfuração da casca para saída da larva de último instante para empinar no solo. O objetivo da ação foi realizar uma expedição para prospecção da praga. Foram realizadas diversas inspeções em lavouras de cupuaçu e cacau dos municípios de Santarém, Belterra, Mojuí dos Campos, Aveiro, Fordlândia e Rurópolis. Foi verificado um aumento tanto quantitativo do número de propriedades com a presença da praga na área foco, como também o registro de ocorrência de novos focos da broca do cupuaçu e ou cacau, em alguns municípios da área tampão, sendo esses Rurópolis, Itaituba e Trairão.

Palavras – chave: Cupuaçu – Praga - Pará. Cacau – Praga – Pará. Conotrachelus humeropictus.

ABSTRACT: Main national cupuassu producer and cocoa to the state of Pará is facing a great challenge, control the presence of Conotrachelus humeropictus plague that is extremely worrying for the region of transamazônica, their economic damage can reach about 40% of cocoa production and 60% of cupuassu production. The pest was identified as belonging to Conotrachelus gender, Coleoptera, a genre with representatives between calls bits of fruit. The insect pest causes rotting of the fruit pulp resulting, directly and indirectly, its oviposition activity, larval feeding and drilling the shell to last instar larvae exit to empupar the ground. The goal of the action was to carry out an expedition to survey the pest. There have been several inspections cupuassu crops and cocoa in the municipalities of Santarém, Belterra, Mojuí dos Campos, Aveiro, Fordlandia and Rurópolis. It has been found somewhat quantitative increase in the number of properties in the presence of the pest in the focus area, as well as the occurrence of the new cupuassu drill outbreaks or cocoa and in some municipalities in the buffer zone, and these Rurópolis, Itaituba and Trairão .

Keywords: Cupuaçu - Prague - Para Cocoa - Prague - Para Conotrachelus humeropictus.

INTRODUÇÃO

O estado do Pará destaca-se como principal responsável pelo abastecimento nacional de cupuaçu, com oferta de 60% dos frutos consumidos no mercado brasileiro sendo o líder nacional em

produção da cultura. Segundo os últimos dados oficiais da Secretaria de Agricultura (SAGRI-PA), ao todo, são produzidos no Pará 41,2 mil toneladas do produto por ano, em um valor estimado de R\$ 38.027.081,00 à produção, em uma área plantada com pouco mais de 12 mil hectares. O plantio, em grande parte, é conduzido por pequenos agricultores nos municípios de Tomé Açu, Moju, Acará, Bujaru e Santarém.

Entretanto, as culturas do cupuaçuzeiro (*Theobroma grandiflorum*) e do cacauzeiro (*Theobroma cacao*) vêm enfrentando uma grave ameaça conhecida popularmente como a broca do cupuaçu e do cacau *Conotrachelus humeropictus*. (figuras 1 e 2). Esta praga é considerada como uma das mais importantes que ataca estas culturas nos estados de Rondônia, Acre, Amazonas e Mato Grosso. De acordo com projeto sobre viabilidade econômica da Superintendência da zona franca de Manaus - SUFRAMA publicado em julho de 2003 verificou-se perda de até 100% na produção cupuaçu. Foi verificada uma perda em torno de 40% na produção do cacau.

Foto 1 - Exemplar adulto do coleóptero *Conotrachelus humeropictus*.



Fonte: A autora

Foto 2 - Larvas do *Conotrachelus humeropictus* em diferentes estádios de desenvolvimento.



Fonte: A autora

Os principais danos causados por esta praga são a destruição das sementes e polpas dos frutos atacados em virtude da alimentação da larva do inseto (figura 3). Danos indiretos também são causados por microrganismos e insetos oportunistas que penetram através dos orifícios de saída das larvas da broca do cupuaçu, e que em muitos casos podem provocar a fermentação da polpa dos frutos atacados. TREVISAN, O (figura 4).

Foto 3 - Amêndoa de cupuaçu atacada pela larva do *Conotrachelus Humeropictus*.



Fonte: A autora

Foto 4 - Fruto de cupuaçu com a presença da larva do *Conotrachelus humeropictus*.



Fonte: A autora

Em 2011, após confirmação da presença da broca dos frutos nos municípios de Belterra, Aveiro, Mojuí dos Campos, Placas e Santarém, foi criado o Grupo Estadual de Emergência Fitossanitária, pela Portaria Conjunta SFA/ADEPARA n° 75/2011. Para adoção de medidas técnicas específicas necessárias para prevenção, controle e erradicação da praga. Fazem parte deste grupo as seguintes instituições: ADEPARÁ, EMATER, SAGRI, CEPLAC, EMBRAPA e SFA/PA.

No ano de 2012 foi publicada a portaria conjunta com a SFA/PA e ADEPARÁ n° 182 de 07 de novembro de 2012, na qual declara os municípios de Aveiro, Belterra, Santarém e Mojuí dos Campos como ÁREA FOCO, proíbe a saída de frutos in natura de frutos de cupuaçu e de cacau produzidos nesses municípios, onde foi detectado foco da praga, para quaisquer municípios do Estado do Pará e os municípios de Rurópolis, Uruará, Itaituba, Placas e Trairão como ÁREA TAMPÃO, Os municípios da área tampão serão objeto de ações prioritárias de Educação Fitossanitária, Vigilância e Levantamento fitossanitário, cabendo ao Órgão Estadual de Defesa Sanitária Vegetal (OEDSV) implementar medidas visando garantir a rastreabilidade e a sanidade dos frutos oriundos dessas áreas.

Em março de 2013 dando continuidade nos levantamentos fitossanitários realizados na área foco e na área tampão, foram inspecionadas 220 lavouras de cupuaçuzeiro e/ou cacauzeiro para a verificação da situação-fitossanitária em relação a novos focos da broca dos frutos.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Aspectos teóricos

Durante os quinze dias de levantamento compreendidos entre os meses de março e abril, foram visitados 220 (duzentos e vinte) propriedades (tabela 02 e 03),

Sendo das 49 (quarenta e nove) propriedades visitadas nos municípios localizados dentro da área foco (tabela 2), Belterra foi o município que apresentou o maior índice de infestação da praga, sendo também o maior município produtor de cupuaçu daquela região, provenientes na sua grande

maioria de pequenos produtores ou quintais de lotes urbanos. Na sua grande maioria esta produção é consumida no local ou enviada à Santarém.

Observou-se também que em grande maioria essas propriedades não recebem assistência técnica de acordo com os resultados das fichas de inspeção (figura 6).

Tabela 1 - Número de propriedades visitadas da área foco.

Município	Nº de propriedades visitadas	Nº de propriedades afetadas
Santarém	15	-
Belterra	14	04
Mojuí dos Campos	04	-
Aveiro	16	02

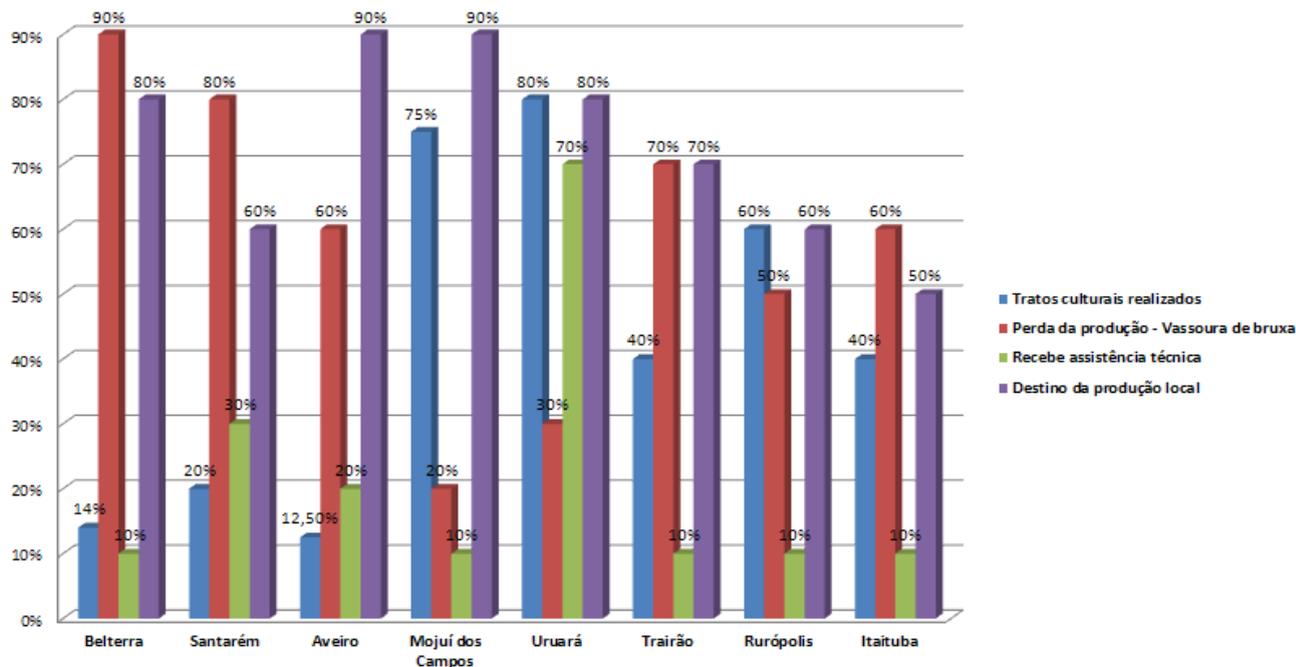
Fonte: Dados de campo

Tabela 2 - Número de propriedades visitadas da área tampão

Município	Nº de propriedades visitadas	Nº de propriedades afetadas
Placas	42	01
Uruará	42	-
Rurópolis	23	03
Trairão	40	01
Itaituba	24	02

Fonte: Dados de campo

Gráfico 1 - Amostragem de 120 produtores entrevistados de cupuaçu e cacau das fichas de inspeção: municípios constituintes da área tampão e área foco



Fonte: Dados de campo

O município de Mojuí dos Campos foi o que teve menor número de visitas realizadas, em função de ter um menor número de propriedades que se dediquem à produção de cacau ou cupuaçu, haja vista que é um município voltado para produção de grãos, em especial a soja. Na área tampão foi

detectada a ocorrência da praga em três municípios, sendo Itaituba, Rurópolis e Trairão o que é de grande preocupação tendo em vista a distância de menos de 248 km de condução para o município de Medicilândia, nosso maior produtor de cacau do estado do Pará. De acordo com o IBGE/2011, são produzidas 22,467 toneladas de amêndoas do produto por ano, em um valor estimado de R\$ 110, 088 (cento e dez milhões de reais), em uma área plantada com pouco mais de 22.487 hectares (figura 7).

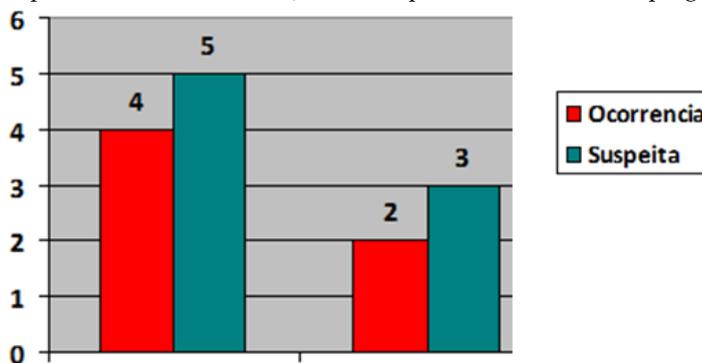
Figura 5 - Distância entre Rurópolis e Medicilândia



Fonte: google Maps.

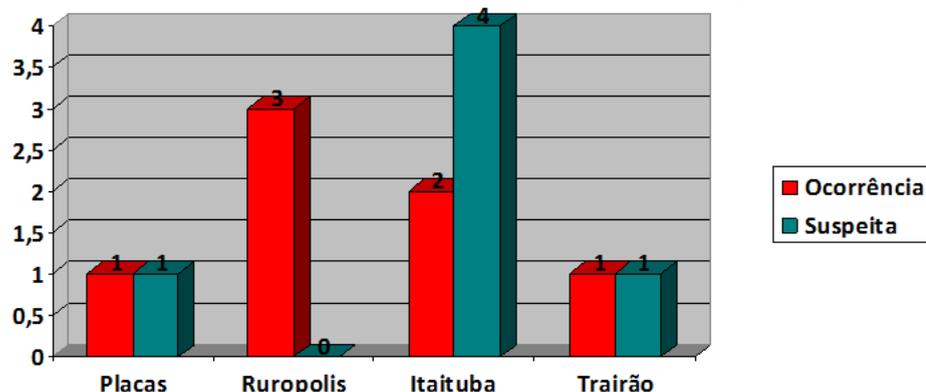
Do total de propriedades visitadas, foram confirmados na área foco, quatro casos de broca em Belterra e dois em Aveiro (gráfico 8). Na área tampão foram confirmados casos de broca em Placas, Rurópolis, Itaituba e Trairão (gráfico 9). Foram encontrados também indícios e/ou relatos que sugerem a presença da praga.

Gráfico 2 - Propriedades com confirmações ou suspeita de ocorrência da praga da área foco.



Fonte: Dados de campo

Gráfico 3 - Propriedades com confirmação ou suspeita de ocorrência da praga da área Tampão



Fonte: Dados de campo

Verificou-se ainda que às margens dos Rios Tapajós e Cupari existem várias comunidades que cultivam cupuaçu e que as mesmas estão situadas dentro da FLONA TAPAJÓS. Considerando que os referidos rios são importantes vias de tráfego na região levantada, que o transporte de frutos *in natura* é fator cultural amazônico e que aquelas comunidades não foram visitadas, se faz importante a obtenção de dados relativos às mesmas.

Conduzir levantamentos fitossanitários para estabelecer os limites da área infestada pela praga conhecida como broca do cupuaçuzeiro e cacauzeiro nos municípios da área foco e área tampão e notificar as propriedades com foco da praga no estado do Pará.

2.2 Desenvolvimento metodológico

Os levantamentos fitossanitários foram conduzidos nos municípios da área foco e da área tampão, sendo divididas em duas etapas e utilizadas as seguintes estratégias de ação. (tabela 3)

Tabela 3 – Metodologia utilizada em campo

Público alvo	Material utilizado	Técnica utilizada
Produtores de cupuaçu e ou cacau	Ficha de inspeção	Sacolejo das plantas
	Termo de notificação Termo de fiscalização Aplicação de questionário	Quebra dos frutos

Fonte: Dados de campo

A técnica do sacolejo consiste em selecionar árvores para sacoleja-las no tronco. Em uma área de até 2 hectares selecionar 16 árvores por área, em uma área de até 5 hectares selecionar 32 árvores e em uma área maior que 6 hectares selecionar 50 plantas, a seleção deve ser feita escolhendo a metade das plantas na borda (plantas na margem de capoeiras, matas e florestas) e a outra metade no centro.

A escolha deve ser aleatória sendo preferencialmente 4 fileiras entre as plantas selecionadas TREVISAN, O (foto 5).

Foto 5 - Técnica do sacolejo, para verificar a presença do *Conotrachelus humeropictus*



Fonte: A autora

A primeira etapa foi conduzida por três equipes de campo da ADEPARÁ e CEPLAC, sendo realizada no mês de março. Tendo sido verificado a ocorrência da praga na área tampão nos municípios de Itaituba e Rurópolis.

A segunda etapa ocorreu no mês de abril tendo como primeira atividade uma reunião realizada na SFA/PA, onde participaram da reunião membros do grupo Estadual de Emergência Fitossanitária, sendo participantes da ADEPARÁ, CEPLAC, EMBRAPA e SFA/PA. Nesta reunião foram estabelecidos que os levantamentos fitossanitários fossem executados por quatro equipes, sendo que em cada equipe teria um fiscal estadual agropecuário - FEA, para que se caso verificado a ocorrência da praga na lavoura o produtor fosse notificado a cumprir as exigências fitossanitárias de acordo com nota técnica emitida pela CEPLAC. Cada equipe ficou designada por fazer o maior número de propriedades de cupuaçu e ou cacau, nos trechos compreendidos entre: Rurópolis- Placas, Rurópolis -Uruará, Rurópolis- Trairão e Rurópolis - Itaituba.

2.3 Resultados e Discussões

Foi verificado neste último levantamento um aumento tanto quantitativo do número de propriedades com a presença da praga na área foco, como também o registro de ocorrência de novos focos da broca do cupuaçu e ou cacau, em alguns municípios da área tampão, sendo esses Rurópolis, Itaituba e Trairão.

A pesquisa sugere a realização de inspeções, em caráter de urgência, via Rios Tapajós e Cupari para obtenção de dados referentes às margens que são próximas a FLONA TAPAJÓS, assim como também na Serra do Cachimbo. Quando das realizações de levantamentos fitossanitários devem ser

priorizados os plantios mais velhos e a beira de mata. Quando for confirmado foco de broca do cupuaçu, aplicar notificação e termo de fiscalização para o proprietário. Deve-se realizar em caráter de urgência treinamento dos servidores dos postos da ADEPARÁ responsáveis por fiscalizar o trânsito de frutos de cupuaçu e cacau *in natura* para os demais municípios produtores de cacau e cupuaçu. A intensificação das ações de fiscalização do trânsito intraestadual e interestadual de frutos *in natura* de frutos hospedeiros da praga das regiões afetadas com destino aos demais municípios do estado do Pará, se mostra um importante meio de contenção da praga.

REFERÊNCIAS

LOPES, Consuelo M. D'A.; SILVA, Neliton M. Impacto econômico da broca do cupuaçu, *Conotrachelus humeropictus* Field (Coleoptera: Curculionidae) nos estados do Amazonas e Rondônia. **Anais da Sociedade Entomológica Brasileira**, Londrina, PR, v. 27, n. 3, p. 481-483, set. 1998.

MENDES, A. C. B.; MAGALHÃES, B. P.; OHASHI, O. S. Biologia de *Conotrachelus humeropictus*, Fiedler, 1940 (Coleoptera: Curculionidae), praga do cacau e do cupuaçuzeiro na Amazônia Brasileira. **Acta Amazônica**, Manaus, AM, v. 27, n. 2, p. 135-144, 1997.

TREVISAN, O. **Comportamento da broca dos frutos do cacau *Conotrachelus humeropictus* Fiedler, 1940 (Col.: Curculionidae), em Rondônia**. 1989. 57 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Departamento de Entomologia, Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Piracicaba, 1989.

_____; MENDES, A. C. B. Ocorrência de *Conotrachelus humeropictus* Fiedler, 1940 (Coleoptera: Curculionidae) em frutos de cupuaçu *Theobroma grandiflorum* (Willd. EX Spreng. Schum.) (Sterculiaceae). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENTOMOLOGIA, 13., 1991, Recife, PE. **Resumos...** Recife: Sociedade Entomológica do Brasil, 1991. p. 137.

TREVISAN, O. **Manejo integrado das pragas do cacau da região Amazônica: *Conotrachelus humeropictus***. Belém: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2011. (Theobroma Cacao: Folha Técnica, 1).

VENTURIERI, G. A. **Cupuaçu: a espécie, sua cultura, usos e processamento**. Belém. Clube do Cupu. 1993. p. 108.

GESTÃO DE PROJETOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ESTUDO SOBRE O OLHAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS, DO PRIMEIRO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DE PROJETO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, REALIZADO PELA ESCOLA DE GOVERNO DO PARÁ (EGPA)

Roberto Carlos Figueiredo¹

¹ Artigo apresentado no Curso de Especialização em Gestão de Projeto na Administração Pública, como requisito de obtenção de título especialista em Gestão de Projeto na Administração pública. Graduado em Enfermagem pela Universidade do Estado do Pará (UEPA). Mestre em Saúde, Sociedade Endemias na Amazônia pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). robertoenf21@yahoo.com.br, Secretaria Estadual da Saúde-SESPA.

RESUMO:

Sobre o olhar dos Servidores Públicos Estaduais, este artigo faz a análise do primeiro Curso de Especialização em Gestão de Projeto na administração pública, realizado pela Escola de Governo do Estado do Pará – EGPA, com o objetivo de conhecer a percepção dos Servidores Públicos, em relação à adoção de estratégias que resultem em maior eficiência na execução, controle e consecução dos resultados previstos nos planos governamentais. Além disso, o estudo utilizou no referencial teórico as dez áreas do conhecimento de Gestão de Projetos: Integração, Escopo, Tempo, Custo, Qualidade, Recurso Humano, Comunicações, Risco, Aquisições e partes Interessadas. Através da pesquisa qualitativa descritiva exploratória de cunho reflexivo, analisou-se como indicadores dos entrevistados: idade; gênero; grau de instrução; tempo no serviço público estadual; tempo de serviço na área de Gestão de Projeto; carga horária de trabalho mensal; conhecimento dos servidores públicos de modo geral de acordo com as secretarias que atuam sobre os principais conceitos e definições de gestão de projetos; os principais problemas ou entraves apontados pelos alunos (as); e as possíveis soluções para os problemas identificados, de modo que venha contribuir para viabilizar a adoção dessas etapas na administração pública.

Palavras – chave: Gestão de Projeto, Administração Pública, Servidores Públicos.

ABSTRACT:

About the look of the State Civil Servants this article is analysis of the first Specialization in Project Management in public administration, conducted by the Pará State Government School - SDS, to know the perception of public servants in relation to adoption of strategies that result in greater efficiency in the execution, control and achievement of the expected results in government plans. In addition, the study used the theoretical framework the ten areas of knowledge of Project Management: Integration, Scope, Time, Cost, Quality, Human Resource, Communications, Risk, Procurement and Interested parties. Through descriptive exploratory qualitative research reflective nature, analyzed as indicators of respondents: age; gender; level of education; time in the state public service; service time in the Project Management area; schedule of monthly work; knowledge of civil servants in general according to the departments that act on key concepts and project management settings; the main problems or obstacles raised by the students (as); and possible solutions to the problems identified, so that will help facilitate the adoption of these steps in public administration.

Keywords: Project Management, public Administration; public Servantsp.

INTRODUÇÃO

A administração pública busca continuamente aprimorar a qualidade dos serviços visando alcançar sua missão de melhor atender às reais necessidades da sociedade. A Gestão de Projetos apresenta-se como uma alternativa essencial para proporcionar esse ganho de qualidade e efetividade no setor público. A definição de projeto remete à ideia de planejamento e execução de tarefas de forma estruturada, por pessoal qualificado, com objetivo claro e definido, cronograma e orçamento conhecido, além do prévio estabelecimento de controles e indicadores para avaliação dos resultados alcançados, comparados às funções previstas.

O objetivo desta pesquisa é conhecer o olhar dos Servidores Públicos do primeiro curso de especialização em Gestão de Projetos na administração Pública em relação ao conhecimento das estratégias que resultem em maior eficiência na execução, controle e consecução dos resultados previstos nos planos governamentais. Gestão de Projeto na Administração Pública (GPAP), especificamente no que se refere à Gestão de Projetos (GP) é conhecida há muitos anos nas organizações internacionais.

O problema motivador deste estudo é: Conhecer a percepção dos Servidores Públicos do primeiro curso de especialização em gestão de projetos na administração pública em relação à adoção de estratégias que resultem em maior eficiência na execução, controle e consecução dos resultados previstos nos planos governamentais. Analisar o conhecimento dos servidores públicos, de modo em geral, das secretarias que atuam no estado do Pará, sobre principais conceitos e definições de gestão de projetos na área pública; Identificar principais problemas ou entraves apontados pelos alunos (as) da primeira turma de pós- graduação em gestão de projeto na administração pública; Apontar as possíveis soluções para os problemas identificados por Servidores Públicos da primeira turma de pós - graduação de gestão de projetos na administração pública, de modo que venha contribuir para viabilizar a adoção da gestão de projeto na administração pública.

2 GERENCIAMENTO DE PROJETO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De modo geral as administrações públicas precisam atender às demandas com eficiência (utilização racional dos recursos), eficácia (capacidade de atingir resultados) e efetividade (observando a ética cívica). Para que esses valores sejam introduzidos na gestão pública são necessários agentes públicos qualificados com competências técnicas, humanizadas e gerenciais. O gerenciamento de projetos vem agregar qualidade à gestão para que as organizações dos mais diversos ramos de atividades, inclusive na pública, transformem o planejamento em resultados, aperfeiçoem a alocação de recursos, diminuindo as surpresas e trazendo maior eficiência à gestão de projetos. No setor público, a implantação de práticas de

gerenciamento de projetos ainda é um desafio. A utilização de tais práticas ainda é recente, porém, a exigência crescente dos cidadãos, por serviços públicos de qualidade reforçam a importância deste procedimento em todas as esferas do poder público (VERZUH & ROSA, 2009 p. 81).

2.1. Conceito de Gestão de Projeto

A gestão de projetos tem sido amplamente utilizada nas organizações como forma de melhorar seus resultados, sustentando sua competitividade no mercado e garantindo sua lucratividade. Com a utilização dos escritórios de projetos, o gerenciamento passa a ser realizado de forma mais eficiente e eficaz, garantindo o alcance dos objetivos. Na esfera pública, os cidadãos passam a cobrar cada vez mais resultados do governo, sendo necessária a adoção de ferramentas gerenciais para melhorar a qualidade dos serviços prestados. Assim, as ferramentas do gerenciamento de projetos, bem como o escritório de projetos, passam a ser fatores decisivos para garantir o alcance das metas na gestão pública, com o cumprimento dos prazos e a redução dos custos (PMBOK, 2013 p. 131).

2.1.2 As Áreas de Conhecimento da Gerência de Projeto

Este artigo vem descrever os conhecimentos e práticas em gerenciamento de projeto em termos dos processos que o compõem, de forma organizada as dez áreas de conhecimentos que definem os requisitos como: práticas, entradas, saídas, ferramentas e técnicas, descritas abaixo segundo (PMI, 2012 p. 56).

O gerenciamento de integração deve garantir que todas as necessidades envolvidas sejam atendidas ou superadas pelo projeto. É um processo que integra os diversos elementos do gerenciamento de projetos, que são identificados, definidos, combinados, unificados e coordenados dentro dos grupos de processos de gerenciamento de projetos. Também descreve os processos necessários para assegurar que os diversos elementos do projeto sejam adequadamente coordenados. Ele é composto pelo desenvolvimento do plano do projeto, execução do plano do projeto e controle geral de mudanças. Busca unificar, consolidar, articular e definir ações integradoras que são essenciais para o projeto, garantindo êxito para atender as expectativas das partes interessadas e atender todos os requisitos (PMBOK, 2013 p. 97).

O Gerenciamento de escopo consiste em definir, estruturar, alocar esforço no intuito de assegurar que o produto ou serviço seja obtido em conformidade com as especificações técnicas e funcionais, que haja o mínimo de alterações durante o ciclo do projeto (PIRRELLI, 2009, p. 89).

O gerenciamento de tempo tem por função garantir que o projeto seja concluído dentro do prazo determinado. Trata-se do planejamento e monitoramento das ações a serem tomadas ao longo do projeto.

O gerenciamento de custo garante que todos os recursos necessários para a realização do trabalho do projeto estejam dentro do capital disponibilizado. O custo é considerado por muitos, umas áreas mais difíceis e especiais no gerenciamento de projeto junto com o gerenciamento do tempo, forma base que originou o conceito de GP. Segundo PMOK (2013 p.142), esse processo subdivide-se em: planejamento de recursos, estimativa de custo, orçamento aprovado e controle de custos, de modo que o projeto não extrapole o orçamento aprovado. Descreve os processos necessários para assegurar que o projeto seja completado dentro do orçamento previsto.

O gerenciamento de qualidade é instrumento de modernização da Administração Pública Brasileira deverá levar em conta simultaneamente a sua dimensão formal - que se refere à competência para produzir e aplicar métodos, técnicas e ferramentas - e a sua dimensão política - que se refere à competência para projetar e realizar controle de qualidade dentro das organizações públicas que atendam às necessidades dos clientes. A qualidade, de uma forma particular, tem sido orientada pela decisão estratégica da opção pelo Cliente-Cidadão, decisão esta que servirá de princípio geral e inegociável para a condução de todas as demais decisões e ações relativas à busca da excelência na Administração Pública (BRASIL,2012 p.151).

O gerenciamento de recursos humanos: com o advento da globalização inúmeras transformações têm ocorrido tanto nos setores públicos como nos privados. No Brasil uma nova mentalidade vem sendo produzida no setor público chamadas de Gestão de projeto na administração pública em recurso humano. A gestão de recursos humanos no serviço público tem como objetivo adequar os ideais da administração pública gerencial à realidade dos servidores públicos. Nos dias atuais, a obtenção e manutenção de um quadro de servidores bem formados, capacitados e motivados se transformam em finalidade de eficiência na qualidade do serviço a uma sociedade consciente sobre o papel do Estado contemporâneo e consequentemente, o serviço prestado pelos servidores públicos mostrando o tripé: eficaz e eficiências alcançando a efetividade na qualidade do sistema (COUTINHO 2000 p.77).

O gerenciamento da comunicação refere-se aos processos necessários para assegurar que as informações sejam geradas e distribuídas de maneira oportuna e apropriada (PMBOK, 2008). Carneiro (2008, p.71) ensina que o ambiente de projetos requer cuidados com a comunicação, sendo um aspecto essencial para o projeto fluir de forma harmônica e no tempo esperado. O gerenciamento das comunicações do projeto compreende cinco processos para assegurar que a geração e a distribuição das informações sejam realizadas adequadamente

(PMBOK, 2013), quais sejam: identificar as partes interessadas; planejar as comunicações; distribuir as comunicações; gerenciar as expectativas das partes interessadas; reportar o desempenho (BRASIL & ALMEIDA, 2012 p.135). Ele é composto pelo planejamento das comunicações, distribuição das informações, relato de desempenho e encerramento administrativo.

O gerenciamento de risco provê o contexto estratégico para as decisões; testa de maneira regular os julgamentos sobre riscos-chave e procedimentos de gerenciamento de riscos; realiza gerenciamento de crises; avalia e toma a responsabilidade sobre ameaças e oportunidades de larga escala; identifica riscos que perpassam mais de um departamento; gerencia as interdependências entre as operações de diferentes departamentos quando a antecipação ou resposta ao risco tiver de ser construída de maneira conjunta; provê um centro de excelência em gerenciamento de riscos (ALBUQUERQUE, 20012, p.137).

O gerenciamento de riscos trata, basicamente, de como as organizações trabalham no enfrentamento das incertezas que podem afetar negativamente seus projetos. Isso está bem claro na definição de Verzuh (2009, p. 109): “O gerenciamento dos riscos é um meio pelo qual a incerteza é sistematicamente gerenciada para aumentar a probabilidade de cumprir projetos”.

O Gerenciamento de Aquisições é uma das áreas de conhecimento do Guia PMBOK 5ª Edição que cuida de todo o ciclo de aquisições de um projeto, abarcando os processos necessários para comprar ou adquirir produtos, serviços ou resultados externos à equipe do projeto, quais sejam o planejamento das aquisições, a condução da licitação, o gerenciamento do contrato e encerramento do mesmo.

2.2. Material e Método

O estudo caracteriza-se pela abordagem qualitativa descritiva do tipo exploratório com enfoque análise crítica reflexivos, que Gil (2010), considera como uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito (objeto de estudo), cuja interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados consistem nos elementos básicos do processo de pesquisa.

Quanto ao tipo, caracteriza-se como pesquisa descritiva exploratória uma vez que busca familiarizar-se com um dado fenômeno e obter novas informações e percepções a seu respeito. O estudo foi realizado na Universidade Estácio de Sá (Faculdade do Pará) FAP, localizado na região metropolitana de Belém. Rua Municipalidade nº 590.

. Os sujeitos da pesquisa foram quarenta e dois (41) servidores públicos de várias Secretarias do estado, que fizeram o primeiro curso de especialização lato sensu em Gestão de Projeto na Administração Pública, oferecido gratuitamente pela escola de Governo do estado do

Pará. O critério para participação no estudo foi o seguinte: ser servidor público e estar matriculado na primeira turma de gestão de projeto na Administração Pública, e que aceitaram participar da pesquisa independente do sexo. Os questionários foram feitos com perguntas semiestruturadas abertas e fechadas. Os dados foram coletados por meio da técnica da entrevista semiestruturada que, segundo Triviños (1987), além de valorizar a presença do investigador permite que os atores da pesquisa alcancem liberdade e espontaneidade necessárias para enriquecer a investigação.

O instrumento de coleta de dados utilizado foi um roteiro de entrevista, dividido em duas partes: a primeira parte, que é constituída pela idade, gênero, grau de instrução, tempo no serviço público estadual, tempo de serviço na área Gestão de Projeto, cargas horárias de trabalho mensal dos entrevistados. A segunda parte foi dividida em três categorias, que correspondem às perguntas abertas, relevantes ao tema em questão: o conhecimento dos servidores públicos, de modo em geral, das secretarias que atuam no estado do Pará, sobre principais conceitos e definições de gestão de projetos na área Pública; os principais problemas ou entraves apontados pelos alunos (as) da primeira turma de pós – graduação de gestão de projeto na Administração Pública da Faculdade do Pará; as possíveis soluções para os problemas identificados por Servidores Públicos da primeira turma de pós – graduação de Gestão de Projeto na Administração Pública, de modo que venha contribuir para viabilizar a adoção da Gestão de Projetos na Administração Pública.

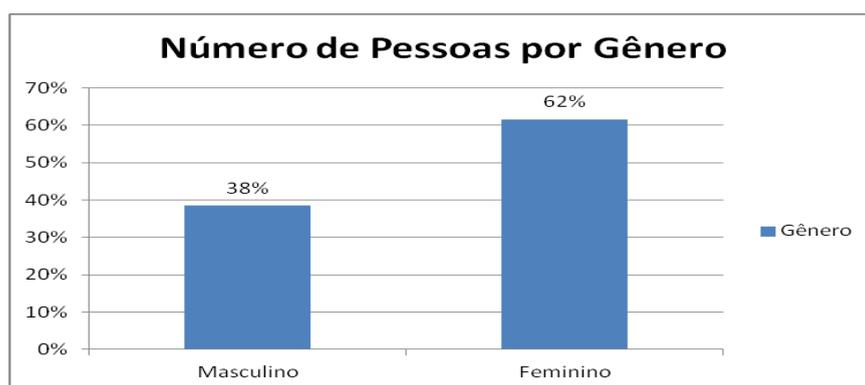
A coleta de dados ocorreu em duas etapas. A primeira que consistiu no reconhecimento do setor e um contato inicial com os possíveis atores, esclarecendo acerca dos objetivos da pesquisa. E a segunda etapa, que ocorreu com a aplicação da entrevista propriamente dita.

A análise se deu por meio da análise de conteúdo, pois de acordo com Chizzotti (2001) é um método de análise de informações colhidas, por meio de técnicas de coleta de dados, podendo ser aplicada à análise de textos escritos ou de qualquer comunicação reduzida a um texto ou documentação.

2.3 Discussão e Resultado

A pesquisa levou em consideração os seguintes percentuais observados, conforme consta nos gráficos abaixo:

Gráfico 1 - Percentuais de Servidores Públicos entrevistados da primeira turma de especialização de gestão de projeto na administração pública com relação ao gênero.

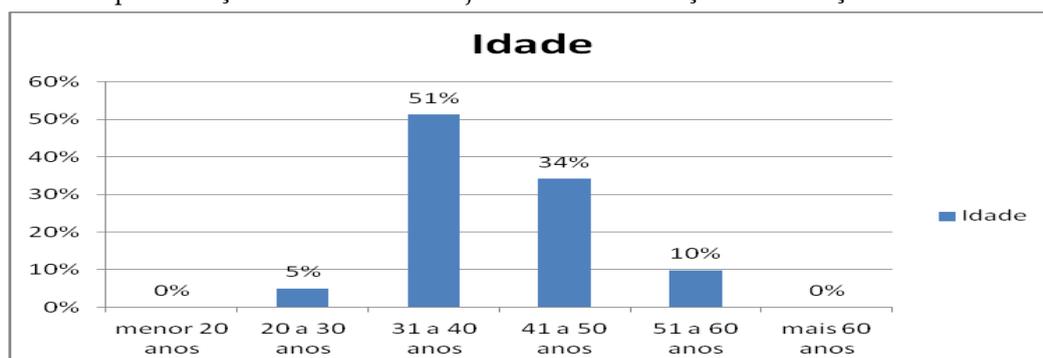


Fonte: Elaboração do autor, estudo de campo 03/ 2015

A pesquisa mostra que 62% dos servidores públicos entrevistados, é do gênero feminino, e 38% do gênero masculino, o que ressalta a predominância das mulheres conquistando o mercado de trabalho dentro da área de gestão de projeto na administração pública.

Segundo artigo publicado na Revista de Administração Pública detalha essas informações e evidencia a distância percentual em que o Brasil se encontra em relação à abordagem do TEA, segundo gênero e grupos de países por renda *per capita*. As mulheres se situam com 16,1% no empreendedorismo por sobrevivência, e os homens 12,1%; entre os países de renda *per capita* baixa, a mulher brasileira possui um índice de 18,5% contra 13% respectivamente (ZOUAIN, D. M; BARONE, F. M. 2009, p.118).

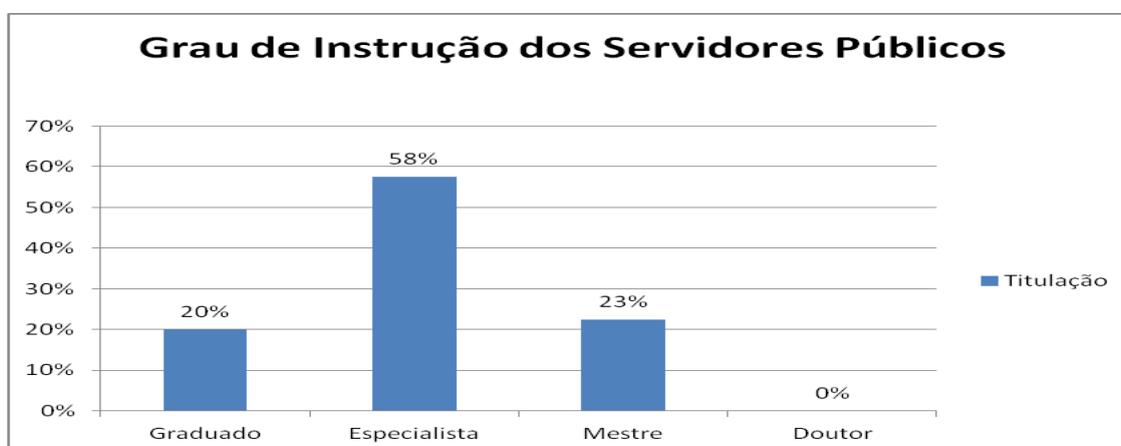
Gráfico 2 - Percentuais de Servidores Públicos entrevistados da primeira turma de especialização de Gestão de Projeto na Administração com relação à idade.



Fonte: Elaboração do autor, pesquisa de campo 03/2015

Observa-se quanto à idade, que 51% dos servidores públicos entrevistados está na faixa etária de 31 a 40 anos; 34% na faixa de 41 a 50 anos; 10% na faixa de 51 a 60 anos e 5% na faixa de 20 a 30 anos, Como bem demonstra o gráfico, a idade produtiva de trabalho se encontra na faixa etária de 31 a 40 anos.

Gráfico 3 - Percentuais de Servidores Públicos entrevistados da primeira turma de especialização de Gestão de Projeto na Administração com relação ao grau de Instrução.

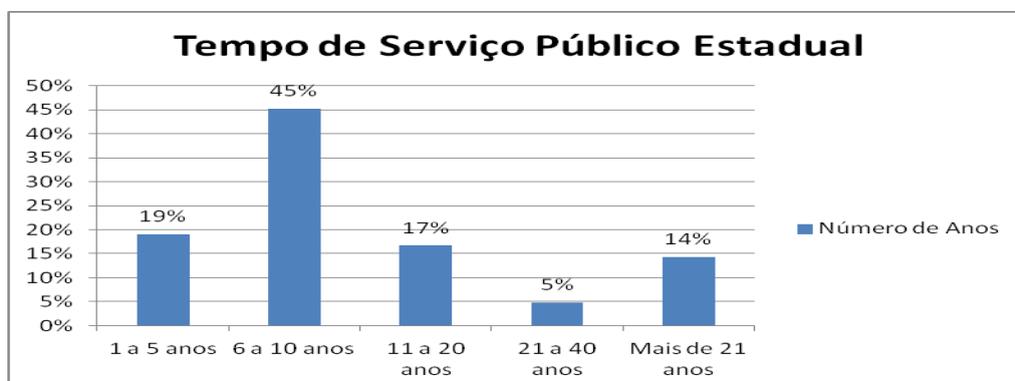


Fonte: Autor, pesquisa de campo 03/2015

Observa-se que 58% dos servidores públicos entrevistados da primeira turma de gestão de projeto na administração são especialistas; 23% são mestres e 20% são graduados. O que vem demonstrar que estes servidores estão qualificados para exercer suas atividades laborais no seu local de trabalho com excelência e efetividade.

Os serviços públicos, obedecendo ao princípio da eficiência, deverão sempre ser prestados serviços adequadamente aos cidadãos, de modo a satisfazê-los seus trabalhos com eficiência na Administração Pública. O que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (CAVALIERI, A. D. PAUL, C. 2006, p.134).

Gráfico 4 - Percentuais de Servidores Públicos entrevistados da primeira turma de especialização de gestão de projeto na administração pública com relação ao tempo de serviço tempo estadual.

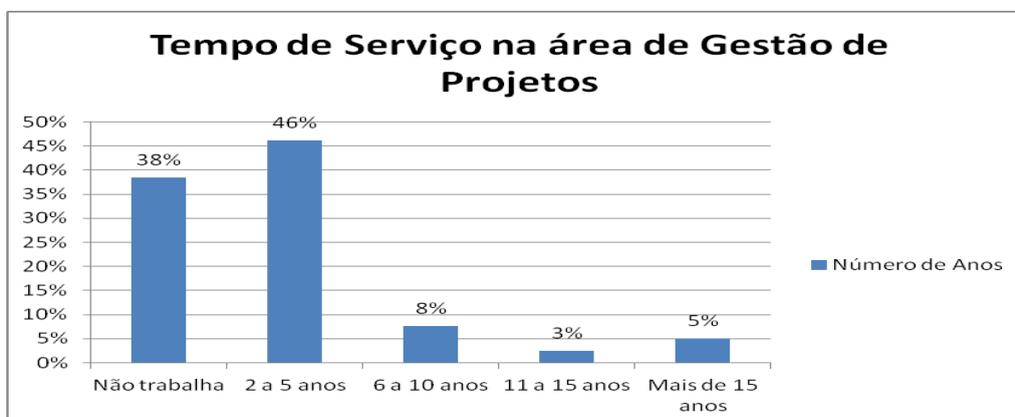


Fonte: Autor, pesquisa de campo 03/2015

Os gráficos mostram que a maioria dos servidores públicos estaduais da primeira turma de gestão de Projeto na Administração Pública, 45% estão entre 6 a 10 anos no serviço público, podendo dar maior contribuição para a administração pública, já que a gestão está qualificando sua mão de obra para que ofereça um serviço com qualidade e eficácia e efetividade para a sociedade.

Assim, o princípio da eficiência exige que a Administração Pública atue com perfeição e presteza, sempre com o objetivo de atingir resultados práticos e eficazes, através do rendimento funcional quando na busca pelo interesse público. E diante disto, o servidor público que ciente do objetivo final da atividade política estrutural que exerce e detentor de uma visão sistêmica, deverá primar por exercer suas funções obedecendo a esse princípio, conduzindo seus projetos, programas e administração com profissionalismo e excelência para em última instância alcançar o nível adequado de satisfação da população demandante (SANTOS, 2012, p 178).

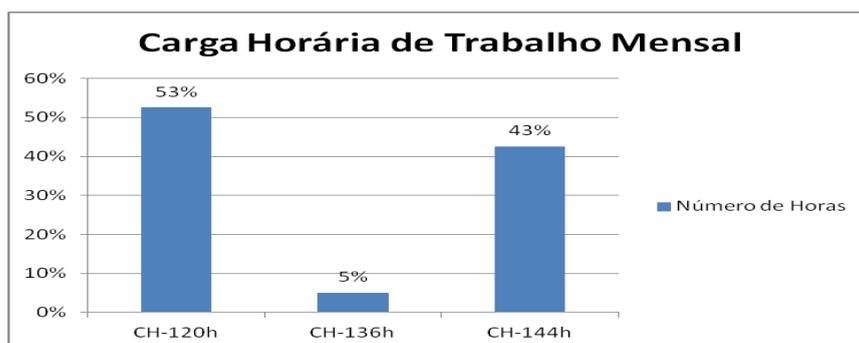
Gráfico 5 - Percentuais de Servidores Públicos entrevistados da primeira turma de especialização de Gestão de Projeto na Administração com relação ao tempo de serviço na área da de gestão de projeto na administração pública



Fonte: Autor, pesquisa de campo 03/2015

Em relação ao tempo de serviço na área de Gestão de projeto na administração pública, 46% dos servidores Públicos entrevistados exercem suas atividades laborais de 1 a 5 anos de trabalho, enquanto que 38% não trabalham na área de Gestão de projeto, 8% trabalham 6 a 10 anos, 5% mais de 20 anos, e 3% 11 a 15 anos no serviço público. Com isso percebe-se que esta metodologia nova na área pública e que está sendo implementada pelos novos gestores, ainda não existe uma secretaria no estado de Gestão de Projeto na administração pública. O estado sentiu a necessidade de investir na capacitação de seus servidores públicos para poder trabalhar em gerenciamento de Projeto na Administração Pública.

Gráfico 6 - Percentuais de Servidores Públicos entrevistados da primeira turma de especialização de Gestão de Projeto na Administração com relação à carga horária mensal de trabalho.



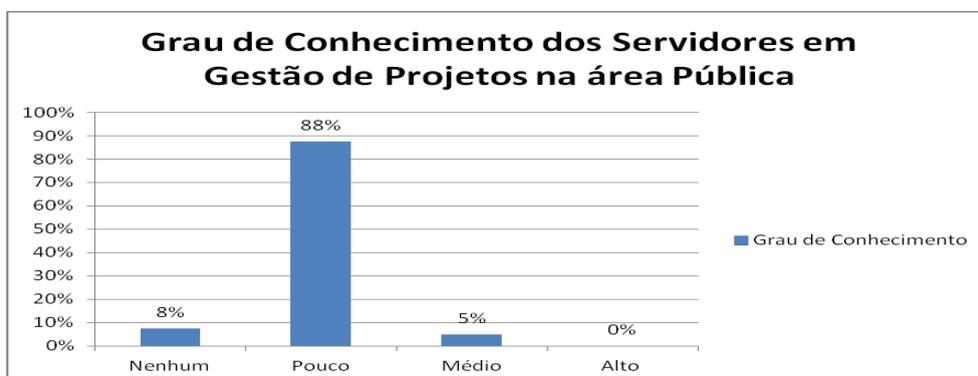
Fonte: Autor, pesquisa de campo 03/2015

Segundo os servidores públicos entrevistados 53% cumpre a carga horária mensal de 120h, 43% de 144h e 5% 136h. Com relação à carga horária mensal dos servidores entrevistados em suas instituições, prevalece o que está estabelecido em lei.

Segundo Regime Jurídico Único dos servidores públicos do Estado do Pará (RJU) nº 5810/1990, ou seja, 30 horas semanais ou 120 horas mensais. Também em segundo lugar aparece a carga horária de 144hs, já que na turma pesquisada há vários servidores que desempenham suas funções em cargos comissionados dentro das instituições.

PARTE 2 – CATEGORIAS

Categoria 1 O conhecimento dos servidores públicos, de modo em geral, das secretarias que atuam no estado do Pará, sobre principais conceitos e definições de gestão de projetos na área Pública.

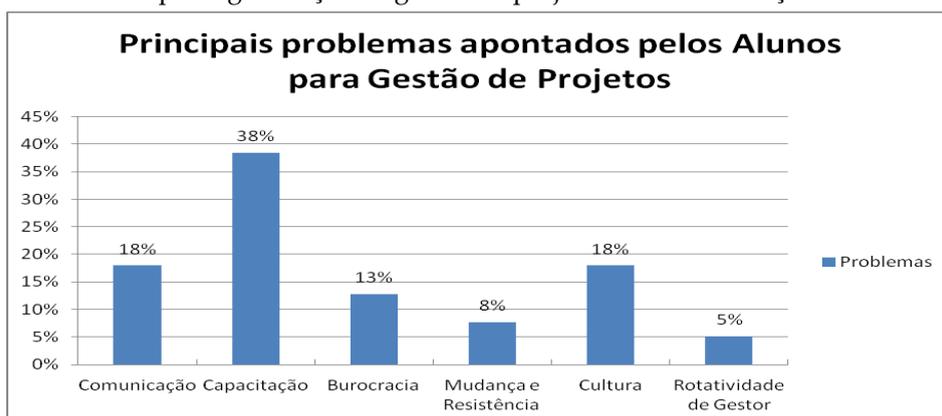


Fonte: Autor, pesquisa de campo 03/2015

Observa-se que 88% dos entrevistados na pesquisa referem pouco conhecimento na área de gestão de projetos; 8% não tem nenhum conhecimento na área de projeto e 5% tem conhecimento médio. Cabe destacar que esta metodologia está sendo inserida na administração pública há pouco tempo e o governo do estado por meio da Escola de Governo está qualificando a primeira turma de servidores público em Gestão de Projeto na administração pública.

Falta visão sistêmica por parte dos servidores públicos, muitas vezes causam prejuízos na Administração Pública, impossibilitando, conseqüentemente, um desenvolvimento pleno das práticas necessárias para uma gestão pública de excelência (SONTOS, C. S, 2012, p 87).

Categoria 02 Os principais problemas ou entraves apontados pelos alunos (as) da primeira turma de pós – graduação de gestão de projeto na Administração Pública.



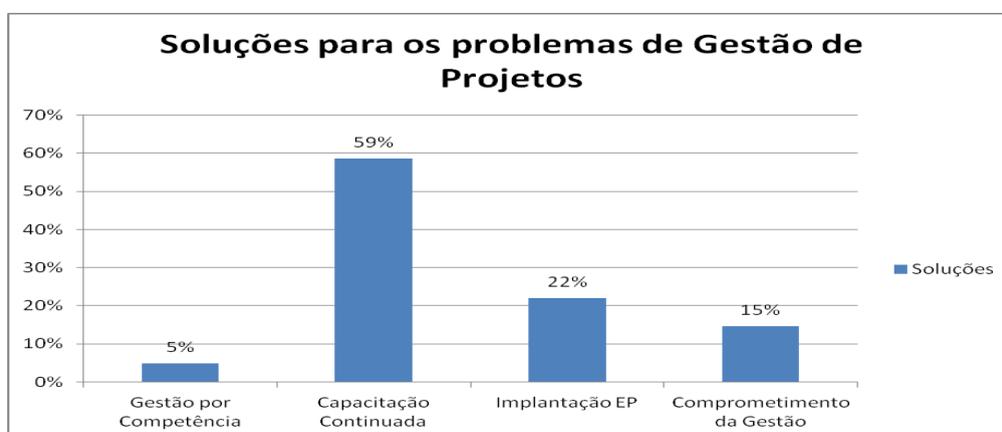
Fonte: Autor, pesquisa de campo 03/2015

Observa-se que 38% dos Servidores públicos entrevistados da primeira turma de gestão de projeto na administração responderam que a falta de capacitação continuada de servidores seria o maior problema encontrado dentro das instituições pública, em segundo lugar com 18% a comunicação interna e mudança de cultura institucional e com 13% a burocracia, 8%

mudanças e resistência dos servidores e 5% disseram que a rotatividade de gestores seria o problema encontrado dentro da administração pública.

Segundo Clemente (2010, p. 129) reforça esse ponto de vista ao afirmar que o setor público ressenha-se da falta de Capacitação dos Servidores, cuja escolha está subordinada, por maioria das vezes, a critérios políticos.

Categoria 03 As possíveis soluções para os problemas identificados por Servidores Públicos da primeira turma de pós – graduação de Gestão de Projeto na Administração Pública, de modo que venha contribuir para viabilizar a adoção da Gestão de Projetos na Administração Pública.



Fonte: Autor, pesquisa de campo 03/2015

De acordo com 59% dos entrevistados, a solução para resolver os problemas encontrados dentro da administração pública seria a capacitação continuada de servidores, 22% a implantação do escritório de projeto, 15% o comprometimento da gestão, 5% a competência dos Gestores.

Segundo Spence (1999 p.45) Os servidores depararam-se com o desafio da nova cultura de trabalho, sobre a qual as organizações precisam qualificar as pessoas para exercer e suprir as demanda do Estado, Meredith e Mantel Jr. (2009) e Nodari et al. (2010 p.71), os quais ressaltam a importância da qualificação, independentemente da organização estar inserida no contexto do setor público ou privado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao concluir este artigo é possível afirmar que os servidores públicos entrevistados são motivados, reforçando o fato de que a motivação é a mola impulsora também no serviço público. Para suprir as necessidades atuais da população, ainda é preciso que as organizações, ou seja, a administração pública passe por grandes mudanças, dando aos servidores públicos

mais autonomia e constante motivação por meio de programas motivacionais para manter elevada a autoestima dos servidores. Espera-se que este estudo possa colaborar com todos os interessados no assunto, para que haja conscientização das necessidades de fatores motivacionais. Finalmente, pode-se sugerir à área de Recursos Humanos para a realização de futuros trabalhos científicos no Serviço Público, pois ainda é o ser humano quem faz a diferença. Mesmo estando motivados, ainda é preciso explorar a especialização e a capacitação de alguns funcionários públicos despreparados. Mas, o comprometimento dos servidores com os objetivos da instituição em que atua é fundamental para obtenção de resultados sólidos e duradouros. Visto que passarão a realizar serviços com mais qualidade, eficácia, eficiência e efetividade aos cidadãos.

A contribuição deste estudo destaca-se a análise sobre o olhar dos servidores públicos da primeira turma de gestão de projeto na administração pública oferecido pela EGPA, como incentivo de qualificação e sua adaptação às novas práticas e às condições de trabalho durante a implantação do gerenciamento de projetos na gestão pública. Verificou-se que eles adquirem comportamentos mais proativos quando entendem o benefício que essas ações de monitoramento trazem às instituições. Observou-se, também, que há um sentimento de aprovação por parte desses servidores que se sentem satisfeitos com essa metodologia de trabalho voltada para o resultado. Por outro lado, a pesquisa confirma a importância da gerência e dos gestores no processo de implantação do gerenciamento de projetos, no trato das informações e nos objetivos comuns.

Além disso, este estudo oferece informações realistas e atuais para melhor compreensão das instituições públicas, de secretarias, dos servidores públicos, da necessidade de atualização profissional e, principalmente, como se dá uma mudança cultural em órgãos estaduais por meio de uma análise sobre a importância da cultura, do relacionamento interpessoal e hierarquia nas instituições. A limitação desta pesquisa justifica-se pelo fato de as entrevistas serem aplicadas somente aos servidores da primeira turma de pós - Graduação de gestão de projeto na administração pública atuantes no âmbito estadual.

No entanto, ela permitiu identificar a experiência, socialização com alguns servidores que já trabalhavam com gerenciamento de projetos em suas repartições públicas e poderá ser útil, como referência de comparação para respaldar pesquisadores, ampliando as possibilidades de análise e teorização acerca da gestão pública. Ademais, novas pesquisas com enfoque no gerenciamento de projetos podem ser realizadas em outras Instituições da esfera pública.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, A. R.; REIS, A. F. **O Estado da arte em gerenciamento de riscos em projetos**. XI SIMPEP, Bauru, 2012. P 137

Brasil, M. S. S. & Almeida, A. R. **Revista de Gestão e Projetos - GP**, São Paulo, v. 3, n. 3, p 135, set./dez. 2012.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Programa da qualidade e participação na administração pública** / Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado: Brasília: MARE, 2012, p.151)..

CAVALIERI, A. D, Paul, C. **Como se Tornar um Profissional em Gerenciamento de Projetos**. 2 ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2006 p.134

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de Pesquisa** Ed.- 5 Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

BARRETO, L. C. **Gerenciamento de riscos em projetos da administração pública: características, requisitos e possibilidades de melhoria para o estado de minas gerais**. 2010.

MEREDITH, J. R.; MANTEL JR., S. J. **Administração de projetos: uma abordagem gerencial**. Rio de Janeiro: LTC, 2009. 425p.

NODARI, L. D. T.; FILIPPIM, E. S.; VIECELLI, D. P.; A Abordagem das competências como instrumento de apoio à tomada de decisão: o caso da secretaria de desenvolvimento regional de Joaçaba (SC). In26., 2010, Foz do Iguaçu (PR). Anais... Foz do Iguaçu, 2010.

PERRELLI, Hermano. **Gerenciamento do Escopo**. Disponível em: <http://www.cin.ufpe.br>. Acesso: 28 set. 2009.

PMI. Government Extension to a Guide to the Project Management Body of Knowledge in: PMI. A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide), 3rd ed., Project Management Institute Inc., 2012.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE, INC. **Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos** (Guia PMBOK). 5. Ed. Pensilvânia, 2013.

Regime Jurídico Único dos servidores públicos do Estado do Pará (RJU) nº 5810/1990,

VERZUH \$ ROSA, M. O. – **Gerenciamento de Projetos em Instituições Públicas** [Artigo] 2009 disponível em - <http://www.pmies.org.br>

SANTOS, C. S. **Introdução à gestão pública**. (São Paulo: Saraiva 2012 p 87).

SPENCE, M. Job market signaling. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 87, n. 3, p. 355-374, 1999.

VALERIANO, D. L. **Gerenciamento estratégico e administração por projetos**. Makro Books. São Paulo, 2001. Edição 2008.

GESTÃO DE PROJETOS E DE PORTFÓLIO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ALGUNS ASPECTOS RELEVANTES

Rutilene de Fátima da Fonseca Garcia¹

RESUMO:

O presente estudo tem por objetivo, analisar, por meio de pesquisa bibliográfica, os aspectos mais significativos relacionados às atividades de gerenciamento de projetos, tais como conceitos e requisitos, no intuito de verificar se as boas práticas de gerenciamento de projetos e de portfólio aplicadas pela iniciativa privada são válidas para as instituições de Governo, tendo por premissa que administração pública, que deve obedecer aos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, pode obter maior efetividade em seus resultados se norteadas por metodologias de trabalho adequadas às suas especificidades. Avaliaram-se as experiências de algumas instituições que adotam as boas práticas na gestão de projetos e considerações registradas em estudos contemplados na pesquisa. Observou-se que essas boas práticas podem contribuir para melhoria da fluidez da informação entre unidades e órgãos componentes da administração pública, da comunicação e tomada de decisão, além de possibilitar a redução de prazo de entrega e a modernização dos processos aplicados na execução de serviços e produtos destinados à sociedade.

Palavras – chave: Administração pública; Ação Social; Projetos.

INTRODUÇÃO

A aplicação de boas práticas de gestão na Administração Pública tem sido cada vez mais compreendida como fator primordial para garantir a prestação de serviços públicos de qualidade com eficiência e eficácia. Nesse novo cenário, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, que foram estabelecidos pelo art. 165 da Constituição Federal (CF) como instrumentos de planejamento, ganham importância visto que as peças do sistema orçamentário brasileiro possibilitam a integração entre o estratégico e o operacional. Essa integração ocorre através das relações existentes entre os três níveis relacionados à ação social, conforme Armani (2001, p. 8), quais sejam:

[...] a) nível dos grandes objetivos e eixos estratégicos de ação (a política); b) nível intermediário no qual as políticas são traduzidas em linhas mestras de ações temáticas e/ou setoriais e as atividades são oferecidas em bases contínuas (programas); e c) nível das ações concretas, delimitadas no tempo, no espaço e pelos recursos existentes, que possibilitam a execução dos programas e das políticas por meio de atividades que são oferecidas por um período determinado de tempo (projetos) (ARMANI, 2001, p. 8).

¹ Graduada em Ciências Econômicas - Universidade Federal do Estado do Pará – UFPA, Especialista em Gestão Pública - Centro Universitário do Estado do Pará CESUPA, Especializanda em Gestão de Projetos na Administração Pública - Faculdade Estácio do Pará, E-mail: rutigarci@oi.com.br.

Partindo-se desse pressuposto, a compreensão das características, dos requisitos e das diferenças que pontuam os processos de gestão de projetos e de seus respectivos portfólios no setor Público é fator relevante para maior efetividade na execução de suas políticas, uma vez que pode contribuir para ampliar a capacidade de transformação de estratégias e intenções em resultados concretos para a própria Administração e para a sociedade. A título de exemplos dessas diferenças, destacam-se o processo de seleção de projetos para compor um portfólio, que na área empresarial tende a privilegiar dimensões e aspectos mais relacionados ao lucro e ao crescimento de participação no mercado, enquanto que na área pública é orientado por outras dimensões menos passíveis de avaliação objetiva.

No contexto atual da Administração Pública, que é marcado pelas necessidades crescentes de organização com ênfase no alinhamento dos projetos à estratégia e de otimização dos recursos disponíveis, o conhecimento mais apurado de conceitos e modelos mais recentes relacionados à gestão de projetos e ao gerenciamento do portfólio de projetos (PPM), como os estudos apresentados por Armani (2001) relativamente à formulação e execução da ação social, por Chianca (2001) quanto à avaliação de programas e projetos sociais, assim como as práticas apresentadas nos guias publicados pelo Project Management Institute- PMI (2006), que se apresentam como fator essencial para a melhoria da efetividade nos resultados produzidos pelo Governo, podem fazer toda a diferença.

1. ABORDAGEM METODOLÓGICA

Dada a natureza exploratória desta pesquisa, orientada para a descoberta, sem a intenção de testar ou validar hipóteses preestabelecidas e partindo-se do ponto de vista de que os processos de gestão, seleção, acompanhamento e de avaliação de projetos do setor público devem ser diferenciados e apoiados em conceitos próprios e em indicadores adequados à análise comparativa sob a ótica social, para que possa contribuir para elevação do grau de racionalidade dos recursos exigidos, pretende-se com este trabalho, apresentar alguns pressupostos de análise de gerenciamento do portfólio de projetos (PPM) e de avaliação de programas e ação social, disponíveis na literatura especializada que podem referenciar a atuação do Governo na execução de suas políticas.

Nesse contexto, ressalta-se a distinção existente entre “Políticas Públicas” e “Políticas Governamentais”, pontuada por Teixeira (2002, p. 2), que assim define políticas públicas

[...] são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

Embora Teixeira considere que nem sempre as “políticas governamentais” sejam públicas, ainda que estatais, visto que segundo o autor para serem “públicas”, é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público, entende-se que as considerações resultantes deste estudo podem ser aplicadas em ambos os casos.

Assim, este estudo questionou no contexto bibliográfico: Quais são os aspectos mais relevantes em um projeto do setor público, em comparação a um projeto empresarial? Que estratégias são utilizadas para o acompanhamento dos projetos na área pública? Que fatores são considerados na verificação dos resultados de um projeto de governo? Os órgãos públicos têm apresentado maior efetividade em seus resultados quando norteados por esta nova metodologia de trabalho? Como vem se dando a seleção de projetos na área pública?

2. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os entes públicos, da esfera federal, estadual e municipal, para cumprirem suas finalidades básicas de prestar serviços à sociedade, necessitam de recursos. Esses recursos são necessários para a realização dos gastos, as chamadas despesas públicas. Entretanto, a tarefa de realizar esses gastos por meio de atividades, projetos e programas necessita ser efetivada de forma planejada, uma vez que os recursos, tal como na iniciativa privada, são escassos e a sua aplicação envolve relações inter e intra sistemas sociais dos mais diversos níveis de complexidade. Outro aspecto relevante é o fato de que os recursos pertencem à sociedade e não ao Governo (União, Estados/Distrito Federal e Municípios), a quem cabe apenas a administração.

Diversas normas impõem regras para o gasto público. Essas normas estabelecem vedações, restrições e procedimentos. Algumas dessas normas estão inseridas na Constituição Federal de 1988 e regulamentadas em diversas leis, portarias e outros instrumentos normativos, principalmente na Lei nº 4.320/64 e na Lei Complementar nº 101/2000 – (Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)).

A Constituição Federal de 1988 dispõe no art. 165 que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão os seguintes instrumentos de planejamento:

- o plano plurianual (PPA);
- as diretrizes orçamentárias (LDO);
- os orçamentos anuais (LOA).

O referido dispositivo legal, que tem sido reproduzido nas Constituições Estaduais e em Leis Orgânicas dos Municípios, determina que o plano plurianual inclua, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como as metas relativas aos programas de duração continuada.

O Plano Plurianual, que é uma inovação da CF/88, em substituição aos planos plurianuais de investimentos das constituições anteriores, deve ser elaborado no primeiro ano de mandato do

executivo, com vigência para segundo ano até o primeiro ano do mandato posterior, sendo, portanto, um instrumento de planejamento de ações para um médio período de quatro anos. Ressalta-se ainda, que no PPA, deverão estar contidos entre outros dados, os objetivos a serem alcançados, os programas a serem desenvolvidos, os órgãos responsáveis pela execução e fiscalização de cada programa, os recursos financeiros necessários e suas origens, os prazos de execução, indicadores de avaliação, metas físicas e diagnóstico da situação.

Conforme dispõe o §2º do art. 165 da CF, a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá, as metas e prioridades da administração pública federal incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A lei orçamentária anual, disciplinada no § 5º, desse mesmo dispositivo, legaliza os gastos da Gestão para um ano financeiro, pela qual os planos e trabalho do Governo serão executados. A Proposta Orçamentária deve conter todos os orçamentos de suas entidades, órgãos, secretarias, fundos, entre outras, ou seja, deve dispor de todos os orçamentos da gestão, tais como, o fiscal, o de investimentos e o da seguridade social.

A Constituição Federal destaca ainda os planos e programas nacionais, regionais e setoriais como instrumentos de planejamento (§ 4º do art. 165) que devem ser elaborados em consonância com o plano plurianual. A Lei nº 4.320/64, por sua vez, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, estabelece que a Lei do Orçamento deve contemplar a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos aos princípios de unidade, universalidade e anualidade.

Destaca-se ainda que as normas de finanças públicas, voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, aplicáveis à União, Estados, Distrito Federal e aos Municípios, dando ênfase à LDO e à LOA, estão definidas na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Todos esses instrumentos de planejamento vêm sendo aplicados em instituições de Governo com apoio de metodologias e ferramentas utilizadas no processo de planejamento estratégico, como o Balanced Scorecard (BSC), que conforme Kallás e Coutinho, citado por Souza (2010), compreende a tradução da visão e da estratégia em um conjunto integrado de objetivos e indicadores que formam a base de um sistema de gerenciamento estratégico, composto pela tradução, alinhamento e execução da estratégia e de comunicação, composto por mapa estratégico, objetivos estratégicos, indicadores e iniciativas, no intuito de, segundo Souza (2010, p. 62), “fazer acontecer, ou seja, transformar a ideia da estratégia em um conjunto de ações reais”.

3. FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DA AÇÃO SOCIAL

O primeiro e o segundo níveis no processo de formulação e execução de uma ação Social, tendo por referência os estudos de Armani (2001, p. 8), correspondem a definição dos objetivos, dos

programas a serem desenvolvidos e metas a serem alcançadas, ou seja, compreendem a seleção da linha de ação a ser adotada para a resolução do problema identificado, o que, geralmente, envolve aspectos políticos, interesses distintos, e conseqüentemente conflitos em razão da escolha de uma proposta de ação em detrimento de outras. Por essa razão, um bom processo de definição de políticas públicas deve observar:

- Conversão de estatísticas em informação relevante para o problema;
- Análise das preferências dos atores envolvidos;
- Definição de proposta de ação com base no conhecimento adquirido.

Constata-se que nesses níveis de ação, na maioria das vezes, as articulações implicam em mudanças no que havia sido definido como proposta, correndo-se o risco, caso as lideranças não estejam preparadas, de não se concluir o ciclo da formulação da ação.

No terceiro e último nível, no qual se dá a execução dos programas e das políticas por meio de projetos, o tempo, o espaço e os recursos existentes são fatores delimitadores. É neste nível que se determina, realmente, o escopo da solução a ser adotada e se define os processos de monitoramento e avaliação da ação.

4. ALGUMAS ESPECIFICIDADES DA GESTÃO DE PROJETOS

Um projeto envolve a necessidade de aplicação de diversos recursos organizacionais para se alcançar o objetivo pretendido e por essa razão, envolve características e requisitos próprios e exige uma gestão específica e especializada para controlar todas as demandas de prazos, custos, desempenho, bem como o relacionamento das informações, das comunicações e de pessoas. A identificação dessas características e requisitos é o primeiro passo para se compreender as diversas etapas que compõe os processos de gerenciamento de projetos.

4.1. Conceitos Segundo o Guia PMBOK

Segundo o Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos, PMBOK® Guide (2013), publicado pelo Project Management Institute- PMI, "Projeto é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo", que pode envolver desde uma única pessoa a milhares de organizações e ter duração de alguns dias ou de vários anos.

Uma forma de aprofundar o entendimento sobre projetos é através do estudo de seu ciclo de vida. O ciclo de vida de um projeto é definido pelo PMBOK® Guide (2013, p. 34 e 36) como o agregado de várias fases, sendo cada uma delas um conjunto de atividades relacionadas de maneira lógica que culmina na conclusão de uma ou mais entregas, pelas quais um projeto passa do início ao término, assim consideradas:

As fases são geralmente sequenciais, e os seus nomes e números são determinados pelas necessidades de gerenciamento e controle da(s) organização(ões) envolvida(s) no projeto, a natureza do projeto em si e sua área de aplicação. As fases podem ser desmembradas por objetivos funcionais ou parciais, resultados ou entregas intermediárias, marcos

específicos no escopo geral do trabalho, ou disponibilidade financeira. As fases são geralmente limitadas pelo tempo, com um início e término ou ponto de controle (PMBOK® GUIDE, 2013, p. 34).

Embora os projetos variem em tamanho, complexidade e origem, todos, conforme o PMBOK® Guide (2013, p. 34), inclusive os de Governo, podem ser mapeados para uma estrutura genérica de ciclo de vida composta de: Início do projeto; Organização e preparação; Execução do trabalho do projeto e Encerramento do projeto. Essa estrutura não deve ser confundida com os 47 grupos de processos aplicados no gerenciamento de projeto porque os processos de um mesmo Grupo de Processos envolvem atividades que podem ser executadas uma ou mais vezes em cada fase de um projeto assim como no projeto como um todo.

O PMBOK® Guide (2013, p. 38) classifica os ciclos de vida dos projetos como: previstos (também conhecidos como ciclos de vida inteiramente planejados); iterativos e incrementais (são aqueles em que as fases do projeto intencionalmente repetem uma ou mais atividades à medida que a compreensão do produto pela equipe do projeto aumenta), e adaptativos (também conhecidos como direcionados à mudança ou utilizadores de métodos ágeis). Os projetos adaptativos são arquitetados para reagir a altos níveis de mudança e envolvimento contínuo das partes interessadas.

Outro aspecto importante destacado pelo Guia diz respeito aos processos de gerenciamento do projeto, que são caracterizados por suas entradas, ferramentas, técnicas e saídas, relacionadas à diversos conjuntos de ações e atividades que são executadas para criar um produto, serviço ou resultado especificado, tendo por base os ativos de processos organizacionais e os fatores ambientais da empresa, visto que:

Os ativos de processos organizacionais fornecem diretrizes e critérios para adequação dos processos da organização às necessidades específicas do projeto. Os fatores ambientais da empresa podem restringir as opções de gerenciamento do projeto (PMBOK® GUIDE, 2013, p. 42).

Os processos de gerenciamento de projetos são agrupados no Guia em dez áreas de conhecimento e cinco categorias: iniciação, planejamento, execução, monitoramento e controle e encerramento, conforme o Quadro 1, abaixo.

Quadro 1 - Grupos de Processos por Área de Conhecimento

Área de Conhecimento	Grupos de Processos				
	Iniciação	Planejamento	Execução	Controle	Encerramento
INTEGRAÇÃO	Termo de Abertura	Planejar o projeto	Direcionar e Gerenciar	Monitorar o Trabalho Controlar as Mudanças	Encerrar o Projeto
ESCOPO		Planejar o Escopo Coletar os Requisitos Definir o Escopo Criar a EAP		Validar o Escopo Controlar o Escopo	
TEMPO		Planejar o Cronograma Definir as Atividades Sequenciar as Atividades Estimar os Recursos das Atividades		Controlar o Cronograma	

GESTÃO DE PROJETOS E DE PORTFÓLIO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ALGUNS ASPECTOS RELEVANTES

		Estimar as Durações das Atividades Desenvolver o Cronograma			
CUSTOS		Planejar os Custos Estimar os Custos Determinar o Orçamento		Controlar os Custos	
QUALIDADE		Planejar a Qualidade	Garantir a Qualidade	Controlar a Qualidade	
REC. HUMANOS		Planejar os Recursos Humanos	Mobilizar a Equipe Desenvolver a Equipe Gerenciar a Equipe		
COMUNICAÇÕES		Planejar as Comunicações	Gerenciar Comunicações	Controlar Comunicações	
RISCOS		Planejar os Riscos Identificar os Riscos Realizar Análise Qualitativa Realizar Análise Quantitativa Planejar as Respostas		Controlar os Riscos	
AQUISIÇÕES		Planejar as Aquisições	Conduzir as Aquisições	Controlar as Aquisições	Encerrar as Aquisições
PARTESINTERESSADAS	Identificar os Interessados	Planejar os Interessados	Gerenciar os Interessados	Controlar os Interessados	

Fonte: Apostila MS Project no Gerenciamento de Projeto – Pós Graduação em Gestão de Projetos - Estácio/FAP (2014)

4.2. Projetos Sociais e Projetos Empresariais

Embora o PMBOK® Guide (2013, p. 3) aponte que o conhecimento e as boas práticas em gerenciamento de projetos nele identificadas “são aplicáveis à maioria dos projetos na maior parte das vezes, e que existe um consenso em relação ao seu valor e utilidade”, ou seja, o que os processos, habilidades, ferramentas e técnicas podem ter um impacto positivo tanto em projetos sociais, inclusive de Governo, como também em projetos empresariais, em razão das diferenças existentes entre eles alguns aspectos devem ser observados para um melhor uso das ferramentas e metodologias disponíveis nesse campo.

Clemente e Fernandes (2002 apud FURTADO, 2010) simplificam a terminologia dos projetos em projetos empresariais, que visam ao retorno do capital investido, e projetos públicos, que devem oferecer um saldo de benefícios sobre custos para a sociedade.

Marino e Cancellier (2004), destacam que entre os projetos empresariais e os projetos sociais ou projetos públicos, relativamente aos principais atributos de avaliação apontados na literatura (retorno econômico, risco, valor estratégico, custo-benefício e mercado), existem diferenças que devem ser observadas, quais sejam:

- No projeto social não há a venda de um produto ou serviço para clientes e consumidores. Nesse tipo de projeto geralmente o beneficiário é uma população ou comunidade específica que possui necessidades sociais e recebe o serviço ou produto de forma gratuita ou subsidiada. No caso de um projeto econômico, o resultado é um produto a ser oferecido a um mercado consumidor disposto a desembolsar um preço de mercado para adquiri-lo.

- A viabilidade e o retorno obtido com um projeto social não podem ser expressos em valores econômico-financeiros, pois o que determina sua viabilidade e o seu valor estratégico é possibilidade de satisfazer uma necessidade social específica de uma população, ou seja, propiciar o maior bem-estar possível à sociedade. Nos projetos empresariais a preocupação é quanto ao posicionamento no mercado, frente a seus concorrentes.

- Em um projeto empresarial a entidade executora geralmente é também a patrocinadora ou responsável pela inversão dos investimentos necessários para a execução do projeto. No projeto social a entidade executora normalmente busca uma entidade patrocinadora para angariar os recursos necessários à execução do projeto, inclusive junto a outras esferas de governo, organismos internacionais ou o valor do investimento é financiado mediante uso de receita tributária, no caso de projeto social de governo. Essa condição presente em um projeto social requer um bom nível de integração entre entidade executora e entidade patrocinadora, o que envolve maior complexidade nas relações entre os envolvidos e maior capacidade de negociação;

- O tempo de vida de um projeto empresarial é mais curto, visto que após a fase de encerramento passa-se diretamente para a produção, comercialização ou utilização do bem ou serviço desenvolvido. No projeto social nem sempre um projeto se encerra com a entrega do produto ou serviço, visto que os processos aplicados em um projeto específico podem vir a ser parte de um portfólio de serviços da instituição que passa a disseminá-los como tecnologia para outras instituições públicas ou privadas, pois muitos projetos sociais são concebidos na expectativa de servirem como modelos de intervenção junto aos problemas sociais. A disseminação de experiências bem sucedidas é demandada por instituições que atuam em áreas correlatas e que visam melhorar o seu desempenho.

Verifica-se ainda, a partir do estudo referenciado, destes autores, que outras diferenças podem ainda ser apontadas entre o projeto social e o projeto empresarial, quais sejam:

- No segundo tipo de projeto as principais diretrizes que irão compor o escopo do projeto são definidas pelo próprio patrocinador. No projeto social a definição do escopo é fortemente influenciada por diversos grupos de interesse e pode envolver um processo de intensa negociação com diversos grupos ou entidades sociais, portanto o risco de mudança de escopo tende a ser maior;

- A viabilidade de um projeto social de governo pode também ser definida a partir do impacto causado por outros fatores não diretamente vinculados ao projeto, tal como o meio ambiente ou com base na possibilidade de otimização da receita ou de racionalização de um determinado tipo de gasto público.

- No projeto social a análise de custo-benefício não deve ser concebida como uma atividade isolada, mas como algo que retroalimenta o processo de planejamento da política social, que permita subsidiar a definição de portfólios que contemplem requisitos de eficácia e de eficiência, que crie a possibilidade de retificar as ações e orientá-las. Para este fim, deve-se valer de indicadores de avaliação, de natureza quantitativa e qualitativa, que contribuam para determinar o grau em que foram alcançadas as finalidades dos projetos.

– Os projetos sociais se articulam principalmente a partir de redes de relações. Isto significa que os atores que desenvolvem projetos necessitam interagir e estabelecer parcerias com várias instituições e com outros agentes sejam de Governo ou de outros segmentos da sociedade.

Todas essas diferenças afetam o ciclo de vida dos projetos de Governo, algumas vezes configurando-se como oportunidades e outras como ameaças, exigindo de seus executores competências específicas, como por exemplo, para avaliação de cenários e elaboração de planos de risco de maior qualidade.

4.3. Avaliação de Resultados de Projetos e de Programas Sociais

Para Chianca (2001, p.16) a avaliação de um programa representa:

A coleta sistemática de informações sobre as ações, as características e os resultados de um programa, e a identificação, esclarecimento e aplicação de critérios, passíveis de serem defendidos publicamente, para determinar o valor (mérito e relevância), a qualidade, utilidade, efetividade ou importância do programa sendo avaliado em relação aos critérios estabelecidos, gerando recomendações para melhorar o programa e as informações para prestar contas aos públicos interno e externo ao programa do trabalho desenvolvido (CHIANCA, 2001, p.16).

A partir do estudo referenciado desse autor e de Armani (2001), entende-se que o conceito acima proposto pode também ser aplicado em projetos, se concebermos que no contexto de programa, as atividades são oferecidas em bases contínuas, enquanto que no contexto de projeto, as atividades são realizadas em um período determinado de tempo. Sob essa ótica a avaliação de projetos e programas sociais pode ser subdividida nas seguintes categorias (CHIANCA, 2001, p. 17 e 18):

- Avaliação do Marco Zero, tem sua ocorrência antes da instalação de um determinado programa e serve para orientar a equipe responsável por ele no planejamento das ações, garantindo o máximo de proximidade às reais necessidades e expectativas dos futuros usuários;
- Avaliação de Processo ou Formativa, que tem como objetivo prover informações sobre um determinado programa para que os gestores possam introduzir mudanças durante seu processo de implementação, e
- Avaliação Somativa, que é conduzida após o término de um programa ou projeto, servindo basicamente para julgar o mérito e a relevância de um programa ou projeto em relação a determinados critérios.

Marino (1998, p. 23) inclui um quarto tipo de avaliação, denominada de Impacto. Esse tipo de avaliação deve ser realizado após o período de implementação das ações, sendo que os indicadores de resultados devem ser comparados aos observados na avaliação do Marco Zero.

Segundo Valarelli (1999), indicadores são “parâmetros qualificados e/ou quantificados que servem para detalhar em que medida os objetivos de um projeto foram alcançados, dentro de um prazo delimitado de tempo e numa localidade específica”.

Marino (1998) ressalta que os objetivos do projeto ou programa e as perguntas formuladas para orientar a avaliação são importantes fontes para se definir os indicadores de resultados parciais ou finais. Para Armani (2001), um bom sistema de indicadores deve apresentar, entre outras, as seguintes características:

- Conter um maior número de indicadores nos níveis de atividades e resultados e menor no nível de objetivo geral, sendo que os mesmos devem apresentar informações importantes porém sem excesso;
- a definição dos indicadores deve ocorrer mediante participação dos principais atores do projeto;
- os meios de verificação e coleta de dados, e seus responsáveis devem estar explicitados.

4.4. Experiências da Administração Pública com escritórios de projetos

Segundo Pinho e Caiuby (2014), o interesse dos órgãos públicos pela gestão de projetos deu-se principalmente a partir do século XXI, em decorrência da preocupação de seus gestores com a eficiência na geração de resultados e com o desenvolvimento e fortalecimento institucional, tendo em vista a complexidade crescente dos processos da gestão pública, que segundo a fonte citada decorreu, entre outros fatores, de:

- escassez de recursos;
- multiplicidade dos atores envolvidos na formulação e implementação das políticas públicas;
- orientação de curto prazo dos políticos;
- insuficiência de mecanismos de informação e avaliação.

Atualmente, de acordo com Gaino (2012), que apresenta um estudo sobre a experiência de implantação do Escritório de Gerenciamento de Projetos na Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, diversos órgãos da área pública também mantêm estruturas formais ou informais para a gestão de projetos, considerando como os de maior relevância as experiências dos estados do Espírito Santo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Além desses Estados o estudo em questão também indica outros casos de sucesso, como por exemplo, a experiência da Polícia Federal.

O Projeto Agenda de Melhorias: Caminhos para Inovar na Gestão Pública, estruturado pelo Governo do Estado de Minas Gerais, em parceria com outras instituições, aponta o escritório central de projetos criado pelo Governo desse Estado, em 2004, como fator chave para o monitoramento e apoio à execução da estratégia, bem como identifica fatores críticos para o sucesso desse tipo de unidade, quais sejam:

- capacidade do escritório de projetos de influenciar ou determinar a liberação de orçamento para os projetos que acompanha;
- mecanismos para garantir precisão das informações prestadas pelas equipes responsáveis pela execução dos projetos;
- mecanismos de escalonamento de decisões para garantir possibilidade de mudança de metas;

- uniformidade da arquitetura de informação produzida para os diversos projetos;
- sistemas de acompanhamento de projetos integrados que podem ser acessados pelo escritório de projeto e as diversas equipes de ponta.

Constata-se, a partir do estudo referenciado, das fontes citada, que a Administração Pública utiliza as mesmas estratégias para o acompanhamento dos projetos usualmente aplicados pela iniciativa privada com a intenção de, entre outros objetivos, facilitar a integração entre as suas diversas áreas. O diferencial fica apenas por conta das disposições legais previstas nas legislações que norteiam as suas instituições.

5. ALGUNS ASPECTOS RELEVANTES DA GESTÃO DE PORTFÓLIO DE PROJETOS

Um problema comum nas organizações é a multiplicidade de projetos a ser desenvolvido, que pode dificultar o balanceamento entre eles e a ligação estratégia com a execução e justificar a necessidade de se compreender as diferenças conceituais existentes entre gerenciamento de programa, gerenciamento de portfólio de projetos, também denominado de carteira de projetos, e gerenciamento de múltiplos projetos, uma vez que independente das diferenças apontadas entre esses tipos de conjunto de projetos, os mesmos podem ocorrer em qualquer tipo de organização, conforme Reis (2014):

[...] programa está diretamente relacionado a um grupo de projetos gerenciados, que necessitam ser conduzidos de forma coordenada para obter benefícios que seriam inacessíveis se gerenciados de forma independente. Por sua vez, um portfólio (ou carteira) refere-se a um conjunto de projetos ou programas e outros trabalhos, agrupados para facilitar o gerenciamento eficaz desse trabalho, a fim de atingir os objetivos estratégicos de negócios [...] (REIS, 2014, p. 76).

A gestão de múltiplos projetos consiste no gerenciamento da alocação de recursos entre as atividades de vários projetos que competem pelos mesmos recursos. Contudo, nesse caso, não está associado a uma carteira de investimento ou a um objetivo maior (REIS, 2014).

5.1. Diferenças entre a gestão de múltiplos projetos e a gestão de portfólio

A gestão de múltiplos projetos pode ser diferenciada da gestão de portfólio sob os seguintes fatores: propósito, foco, tempo e responsabilidade.

Os aspectos principais de cada um desses fatores, conforme Reis (2014), estão apresentados no Quadro 2, a seguir:

Quadro 2 – Principais diferenças entre gestão de múltiplos projetos e gestão de portfólio

Fatores	Aspectos Diferenciais	
	Gestão de múltiplos projetos	Gestão de portfólio (PPM)
Propósito	Resolução de problemas decorrentes da alocação de recursos	Seleção e priorização de projetos (investimentos, metas e objetivos)
Foco	Aborda os problemas táticos de planejamento e controle	Trata de questões estratégicas

Tempo	Trata do dia a dia e do curto prazo	Tem por referência o longo prazo
Responsabilidade	Compete aos gerentes de projetos e de recursos	Compete à alta administração

Fonte: produção da autora referenciada por Reis (2014)

Tendo por base os estudos indicados constata-se que o PPM surgiu do grande desafio enfrentado pelas organizações para coordenar simultaneamente diferentes projetos, que necessitam de recursos, monitoramento e demandam gestão.

Segundo Castro e Carvalho (2010, p.2) O gerenciamento do portfólio de projetos (PPM) tem se sido discutido desde os anos 90, à semelhança do que ocorrera com o portfólio de negócio nos anos 70 e 80. Nesse período, foram realizados diversos estudos sobre o portfólio no âmbito de desenvolvimento de novos produtos e da área de pesquisa e desenvolvimento, ao mesmo tempo em que se reconheceu que os princípios da gestão de projetos poderiam ser utilizados tanto para definição quanto na operacionalização de planos estratégicos (KERZNER, 2002 apud CASTRO e CARVALHO, 2010). No Brasil, conforme os mesmos autores, Kruglianskas (1992) foi um dos primeiros a estudar as técnicas de portfólio na gestão de projetos, por considerar que os recursos da empresa são limitados e os projetos devem estar alinhados com os objetivos da empresa.

Atualmente, embora seus resultados não tenham sido suficientemente testados, conforme apontam Castro e Carvalho (2010), o PPM tem sido considerado fator de sucesso das estratégias de longo prazo das organizações e estar relacionado à priorização de investimentos e estabelecimento de metas e objetivos.

5.2. Gestão de Portfólio de Projetos na Administração Pública

Conforme Pinho e Caiuby (2014), a definição de uma carteira de programas e projetos prioritários cujos resultados estejam calibrados para o alcance das metas mobilizadoras de desenvolvimento de forma convergente tem sido um grande problema para a administração pública, isto porque o propósito de orientar o conjunto de organizações e recursos em prol dos resultados prioritários de governo encontra uma barreira constituída pelas agendas paralelas vinculadas a outros programas não prioritários e públicos de interesse diverso. O alcance desse propósito pode ser facilitado mediante a construção e gestão de portfólios estratégicos, que envolvam a identificação, categorização, priorização e monitoramento e controle de cada projeto que melhor atenda as estratégias identificadas como prioritárias.

Segundo Estudo de Benchmarking em Gerenciamento de Projetos Brasil – 2012 promovido pelo PMI, 40% (quarenta por cento) das organizações não possuem um processo estruturado de monitoramento de portfólio de projetos e 42% (quarenta e dois por cento) das organizações realizam o monitoramento, mas não avaliam os benefícios estratégicos.

Entre as dimensões que aparecem nos modelos de PPM, aplicados com maior frequência no meio empresarial, Castro (2010) identifica as seguintes: definição dos critérios de decisão, definição dos recursos disponíveis, classificação dos projetos, alocação dos recursos e controle do portfólio.

Outro ponto importante a ser observado são os riscos inerentes à execução da ação social (projetos) identificados por Stephanou, Müller e Carvalho (2003), em seu Guia para Elaboração de Projetos Sociais, considerando-se que os mesmos afetam não somente o projeto mas também todo o conjunto ao qual um determinado projeto esteja vinculado. Entre esses riscos, destaca-se:

- Fragmentação das ações;
- Descontinuidade
- Baixo controle da efetividade das ações
- Falta de legitimidade ou representatividade da liderança
- Indefinição de responsabilidades e méritos

Nesse contexto, referenciada pelas considerações dos autores citados e tendo em vista a não identificação no decorrer deste estudo de um modelo de PPM construído e validado para aplicação no setor público, buscou-se apontar alguns fatores que, de nosso ponto de vista, devam ser tratados para se alcançar a eficácia na gestão de portfólio de projetos governamentais, quais sejam:

- Apoio da liderança (autoridade constituída e legitimada pelas partes interessadas);
- Estratégia traduzida (clareza de objetivos que se espera alcançar);
- Projetos documentados e executados em conformidade com a legislação (para maior transparência e atendimento dos Princípios da Legalidade e da Publicidade, previstos na CF, segundo os quais, respectivamente, todos os atos da Administração têm que estar em conformidade com os princípios legais e ser objeto de divulgação oficial com efeito de gerar efeitos jurídicos);
- Critérios de decisão estabelecidos para se minimizar a subjetividade na vinculação dos projetos às estratégias
- Processo de priorização apoiados em métodos adequados que contribuam para se definir o plano de atuação que produza resultados mais efetivos;
- Riscos externos e internos mapeados e monitorados;
- Foco no desempenho e no resultado dos projetos (análise frequente dos indicadores e metas);
- Participação e apoio da sociedade visto que ela é a principal parte interessada (atenção ao Princípio da Finalidade, segundo o qual os atos administrativos têm que ter sempre como objetivo o interesse público). Essa participação pode ocorrer mediante audiência pública que é um instrumento de participação popular, garantido pela Constituição Federal e regulado por leis federais, constituições estaduais e leis orgânicas municipais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da pesquisa realizada foi possível observar que as especificidades da Administração Pública afetam a execução de suas políticas, seja em decorrência dos requisitos legais de seus instrumentos de planejamento previstos na Constituição Federal, seja em razão das limitações impostas pela legislação que trata das demais áreas de conhecimento do gerenciamento de projetos,

especialmente as áreas de Aquisições e Recursos Humanos ou ainda, em razão da forma como são observados os princípios previstos no art. 37 da CF.

A partir dos aspectos pesquisados pode-se concluir que os riscos na execução da ação social, em especial fragmentação e descontinuidade, assim como baixo controle da efetividade de seus resultados, podem ser minimizados mediante a intensificação do uso de ferramentas e métodos testados, validados e aplicados por organizações empresariais na elaboração, avaliação e revisão de projetos e portfólio e ainda estimulando-se um maior envolvimento das partes interessadas, inclusive da sociedade, que pode contribuir participando de consultas e audiências públicas, estratégias previstas em lei, que inclusive tem sido utilizada em determinadas situações.

Constata-se a partir das informações levantadas que os órgãos públicos têm apresentado maior efetividade em seus resultados quando norteados por esta nova metodologia de trabalho inerente ao gerenciamento de projetos, no entanto na área de gestão de portfólio percebe-se a necessidade de maior expertise, em especial quanto à seleção de projetos de acordo com as estratégias priorizadas.

Essa expertise pode ser conquistada com investimento na capacitação dos gestores de projetos e de processos organizacionais (titulares formais das unidades administrativas), de forma que os mesmos venham a apresentar uma maior capacidade de compreensão do contexto social, político e institucional em que se dá a ação social, de gerenciar o processo global da ação, de motivar as pessoas, de administrar conflitos e de valorizar e promover a visibilidade do projeto e de seus resultados

Destaca-se, finalmente, que as considerações e conclusão desta pesquisa não poderão ser generalizadas. No entanto, podem contribuir para que as organizações públicas possam desenvolver uma melhor prática de gerenciamento de projeto e de portfólio de projetos no contexto de suas áreas de atuação.

REFERÊNCIAS

- ARMANI, D. **Como elaborar projetos? – Guia Prático para Elaboração e Gestão de Projetos Sociais**. Porto Alegre: Tomo, 2001.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Brasília: Senado Federal, 2004.
- CASTRO, Henrique G.; CARVALHO, Marly M. **Gerenciamento do portfólio de projetos (PPM): estudos de caso**. São Paulo, 2010.
- CHIANCA, T. **Desenvolvendo a cultura de avaliação em organizações da sociedade civil**. São Paulo: Global, 2001.
- COSTA, José Antônio F. e PEREIRA, Ione I. **A Importância dos Instrumentos de Planejamento Orçamentário Público do Município de Jaciara-MT para a População na Gestão 2009, 2010 e 2011**. Revista Científica Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas da Eduvale, Ano III, Número 05, outubro de 2010. Disponível em <http://www.eduvalesl.edu.br/site/edicao/edicao-20.pdf>. Acessado em 22 de fevereiro de 2015.
- FURTADO, Maria Alice P. **Gestão Pública e de Projetos: um Estudo sobre a Percepção dos Gestores no Gerenciamento de Projetos no Governo do Estado do Espírito Santo**. Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças – FUCAPE. Vitória, 2010.

GAINO, Marta Sueli da Silva. **Implantação PMO na Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia**. Bahia, 2012. Disponível em http://www.pmiba.org.br/uploads/tiny_mce/files/pmo_sefaz_bahia.pdf. Acessado em 08 de outubro de 2014.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A Execução Premium: a obtenção de vantagem competitiva através do vínculo da estratégia com as operações do negócio**. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2008.

MARINO, E. **Manual de Avaliação de Projetos Sociais**. São Paulo: Instituto Ayrton Senna – Pedagogia Social, 1ª edição, 1998.

MARINO, E.; CANCELLIER, Everton L. P. de L. **Ciclo de Vida de Projetos Sociais: Um estudo dos projetos de Vitae – Apoio à Cultura, Educação e Promoção Social**. Programa de Liderança para o Desenvolvimento Local Sustentável no Nordeste - PRONORD, 2004.

PINHO, Luis Cláudio; CAIUBY, Rogério. **Apostila para o Curso de Gestão de Portfólio de Projetos Estratégicos em Organizações Públicas**. São Paulo, 2014.

PMBOK® Guide. **A Guide to the Project Management Body of Knowledge**. Pennsylvania: Project Management Institute, 2013.

POGODA, Cristina F.; PIRES, João T.; MORETTI, Telma. **Avaliação de Resultados de Projetos e Programas Sociais**. Disponível em <http://www.ead.fea.usp.br/semead/6semead/ADM%20GERAL/053Adm%20-%20Avalia%20e%20Resultados%20de%20Projetos.doc>. Acessado em 17 de maio de 2015.

REIS, Thiago. **O que é gestão de múltiplos projetos?** Disponível em <http://www.projectbuilder.com.br/blog-pb/entry/projetos/o-que-e-gestao-de-multiplos-projetos>. Publicado em 30 de abril de 2014. Acessado em 20 de maio de 2015.

SOUZA, Daniel Luiz. **Planejamento Estratégico em Organizações Públicas. Planejamento de longo prazo em organizações públicas com a utilização do Balanced Scorecard e de cenários prospectivos**. Brasília, 2010. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2507576.PDF>. Acessado em 17 de maio de 2015.

STEPHANOU, Luis; MÜLLER, Lúcia Helena; CARVALHO, Isabel Cristina de M. **Guia para Elaboração de Projetos Sociais**. Sinodal, 2003. Disponível em http://fld.com.br/arquivos/Guia_para_Elaborao_de_Projetos_Sociais.pdf. Acessado em 16/05/2015.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. 2002. Disponível em http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf. Acessado em em 17 de maio de 2015.

GERENCIAMENTOS DE PROJETOS ARQUITETÔNICOS NO ÂMBITO PÚBLICO: UM ESTUDO SOBRE O MONITORAMENTO DO ENCAMINHAMENTO ATÉ A FASE DE EXECUÇÃO EM UMA SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA EM BELÉM (PA)

Taciana Campelo de Albuquerque Queiroz¹

RESUMO:

Esta pesquisa verifica a aplicação das boas práticas gerenciais descritas pelo PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE (2013) – Um Guia de conhecimento em gerenciamento de Projetos (PMBOK® Guide), no gerenciamento de projetos arquitetônicos e seus complementares no âmbito público, quanto ao monitoramento do encaminhamento até a fase de execução. O estudo adota uma ferramenta de controle das proposições do PMBOK: a estrutura analítica de projetos nas práticas de gerenciamento (EAP), que decompõe o projeto em partes mais mensuráveis e, portanto, mais fáceis de gerenciar. A EAP é uma representação gráfica de todo o trabalho necessário para entrega do escopo do produto do projeto e deve representar todo e qualquer trabalho necessário à entrega deste produto. Esta proposta surgiu a partir da carência de modelos nesta área para os projetistas do Estado. Partindo desta ferramenta, foi elaborado um modelo que poderá ser adaptado aos diversos projetos de Arquitetura e seus complementares no âmbito público. Pelo seu formato gráfico, ela representa uma excelente ferramenta para comunicação com as diversas partes interessadas, pois como todo trabalho está ali representado fica mais fácil visualizar a amplitude do projeto.

Palavras – chave: Projetos de Arquitetura-Gerenciamento. PMBOK. EAP.

ABSTRACT: This research verifies the application of good management practices described by PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE (2013) - A Guide to knowledge in Project Management (PMBOK® Guide), in managing architectural projects and its complementary in the public sphere, as the monitoring of referral to the execution phase. The study adopts a control tool of the PMBOK propositions: the Work Break Down Structure in management practices (WBS), which breaks the project into more measurable parts and therefore easier to manage. The WBS is a graphical representation of all the work required to deliver the project product scope and should represent all work required for delivery of this product. This proposal arose from the lack of models in this area for state planners. From this tool, it designed a model that can be adapted to the various architecture projects and their complementary in public sphere. For its graphic format, it is an excellent tool for communication with the various stakeholders, because as all work is represented there is easier to visualize the scope of the project.

Keywords: Architecture Project – Management. PMBOK. WBS.

INTRODUÇÃO

¹ Graduada em Ciências Econômicas - Universidade Federal do Estado do Pará – UFPA, Especialista em Gestão Pública - Centro Universitário do Estado do Pará CESUPA, Especializanda em Gestão de Projetos na Administração Pública - Faculdade Estácio do Pará, E-mail: rutigarcia@oi.com.br.

A escolha do tema se deu a partir da observação da tramitação de projetos Arquitetônicos da Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Renda (SETER) e visa analisar se a adoção de práticas gerenciais como as descritas no guia PMBOK culminaria num maior êxito na viabilização destes projetos.

O objetivo da pesquisa é entender de que forma o gerenciamento dos Projetos Arquitetônicos, na fase de projetos até a fase de serem implementados, pode diminuir os gargalos, as fases onde estes engessam e desta forma contribuir para um bom encaminhamento.

A metodologia do trabalho é um relato e se baseou em pesquisa documental. Foi realizado a análise de projetos da Gerência de Arquitetura da SETER. A amostra foi de 15 projetos entre os anos 2010 a 2014 e a ênfase foi para aqueles que não conseguiram chegar a fase de execução. Estes projetos traziam demandas de reforma, ajustes de layout, manutenção predial com serviços de telhado, instalações elétricas, hidráulicas e apenas um de nova construção.

Diante do exposto, questiona-se: Como ocorre o monitoramento do encaminhamento até a fase da execução sobre o gerenciamento de projetos arquitetônicos no âmbito público na Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Renda?

O ano de referência do estudo é 2014, onde a Gerência de Arquitetura contava com 84 processos tramitando (entre processos de reforma, manutenção e nova construção) e desse total, 45 % não chegaram a fase de execução. Esse número relativamente elevado de projetos que não conseguiram evoluir para fase de execução chamou a atenção, por isso, a necessidade de discutir sobre a questão apresentada, tornando-se importante a sugestão de ferramentas gerenciais do PMBOK, voltadas para maior controle dos projetos.

Entender onde estes projetos engessaram, e aprender uma forma mais eficiente de evitar possíveis vícios, é a grande motivação, uma vez que é muito frustrante enquanto profissional de arquitetura que lida com criação e execução, ver projetos que demandam tempo e trabalho até chegarem ao formato de serem licitados acabarem engavetados ou mesmo arquivados. A sensação de frustração também é experimentada pelos demais servidores/cidadãos que muitas vezes atribuem o fracasso da não execução de um projeto a falta de eficiência do profissional que o subscreve.

Do que foi aprendido no curso, aliado a experiência pública na Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Renda, surge o interesse em pesquisar sobre gerenciamento de Projetos Arquitetônicos eficientes no âmbito público e seus complementares. Este interesse se justifica porque parece ser um desafio que, sem dúvida, refletiria em menos problemas nas estruturas físicas de nossas unidades uma vez que o fator tempo em projetos de arquitetura, sejam de manutenção predial ou de um projeto de nova construção, é de primordial importância. Parafraseando o arquiteto Ludwig Mies Van der, Rohe: “*less is more*” (“menos é mais”) Blaser (2001), o princípio aqui é válido na aplicação da

relação tempo x dinheiro: quanto menor o tempo em dar manutenção predial, mais recursos que se economizam.

2 SUPORTE TEÓRICO

Para o PMBOK®—Quinta Edição, Projeto é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo, neste caso, o projeto para execução de obras públicas, com datas preestabelecidas de início e fim e com parâmetros de mensuração.

2.1 Gerenciamento do Escopo

Segundo o PMBOK, no contexto do projeto, o termo escopo pode se referir ao escopo do produto e ao escopo do projeto. O termo escopo do projeto às vezes é visto como incluindo o escopo do produto. O produto deste estudo é projeto para construção de obra pública. O escopo do produto é o tipo de construção, a que Secretaria vai atender, já o escopo do projeto será desenvolvido pelo setor que vai gerenciar a execução dos projetos.

2.1.1 Iniciação

Diretrizes e critérios para adequação do conjunto de processos e procedimentos padrão da organização a fim de atender às necessidades específicas do projeto. Caracteriza-se por um documento contendo a descrição do projeto e seus benefícios.

2.1.2 Planejamento do escopo

Planejar o Gerenciamento do Escopo é o processo de criar um plano de gerenciamento do escopo do projeto que documenta como tal escopo será definido, validado e controlado.

2.1.3 Definição do escopo

Segundo o PMBOK, definir o escopo é o processo de desenvolvimento de uma descrição detalhada do projeto e do produto.

O resultado da definição do escopo será a Estrutura Analítica do Projeto EAP, ou a *Work Break down Structure (WBS)*, que de acordo com o Guia PMBOK é um agrupamento orientado a produtos de elementos do projeto que organiza e define o escopo total do trabalho. É importante lembrar que a EAP define os trabalhos a serem executados, portanto os trabalhos que não constam na EAP não

devem ser feitos para este projeto. A subdivisão de trabalho em elementos menores (pacotes de trabalho) e organizada em níveis aumenta o grau de descrição e detalhamento do projeto.

2.1.4 Montagem da estrutura analítica de projeto

O escopo do produto e do projeto devem ser os documentos de definição da EAP, e a seguir, devem ser observados os seguintes passos: No primeiro nível, colocam-se as fases do projeto. Segundo Dinsmore (2006), uma grande vantagem é que a EAP resultante pode ser usada como modelo (*template*) para muitos projetos que gerem o mesmo tipo de produto. Os níveis seguintes devem conter produtos ou subprodutos necessários ao gerenciamento.

Os Dez Mandamentos da EAP segundo Xavier, 2009:

- I- Cobiçarás a EAP do próximo.
- II- Explicarás todos os subprodutos, inclusive os necessários ao gerenciamento de projetos.
- III- Não usarás os nomes em vão.
- IV- Guardarás todas as descrições dos pacotes de trabalho na EAP.
- V- Decomporás até o nível de detalhe (pacote de trabalho) que permita o planejamento e o controle do trabalho necessário para a entrega do subproduto.
- VI- Não decomporás em demasia, de forma que o custo, o tempo de planejamento e o controle não tragam o benefício correspondente.
- VII- Honrarás o pai.
- VIII- Decomporás de forma que a soma dos subprodutos dos elementos componentes (filhos) corresponda ao subproduto do elemento pai.
- IX- Não decomporás em somente um subproduto.
- X- Não repetirás o mesmo elemento como componente de mais de um subproduto.

A EAP deverá ser uma ferramenta de acompanhamento e verificação de ações envolvidas, desde que observada a hierarquia lógica das ações e considerando-se os Dez Mandamentos da EAP mencionados por Xavier, 2009.

2.1.5 Validação do escopo

Validar o escopo (ou Verificar o Escopo como era chamado na quarta edição do Guia PMBOK®) é o processo de formalizar a aceitação dos produtos do projeto.

2.1.6 Controle da mudança de escopo

É o conjunto de procedimentos capazes de garantir que estas mudanças sejam acordadas por todos os envolvidos.

3 PROPOSTA DE MODELO DE ESTRUTURA ANALÍTICA DE PROJETO DE OBRA PÚBLICA

Considerou-se os documentos de registro de imóveis da área até o levantamento do custo final da obra pública.

3.1 Proposta do modelo de EAP (*template*)

Foram criados dois modelos de EAP, o primeiro em forma de gráfico e o segundo em forma de tabela, planilha.

A EAP em forma de gráfico segue a disposição:

1. Escrever o nome do Projeto no primeiro nível
2. Iniciar o segundo nível com as entregas do gerenciamento do Projeto e de Encerramento
3. Acrescentar as fases de do ciclo de vida do projeto no segundo nível
4. Decompor as entregas (produtos ou serviços) em subprodutos (entregas parciais)
5. Decompor as entregas parciais.

A planilha seguiu os seguintes passos:

1. Definir as Atividades;
2. Sequenciar as Atividades (alguns serviços são divididos em subitens);
3. Registrar o órgão Responsável;
4. Informar se o serviço será executado por uma empresa especializada.
5. Estimar o valor (estimativa de custos);
6. Desenvolver o Cronograma (cronograma mensal das atividades).

As siglas significam:

CAT Centro de Assistência Técnica (Corpo de Bombeiros)
CBMP Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Pará
CELPA Centrais Elétricas do Pará
COMAR Comando Aéreo Regional
COSANPA Companhia de Saneamento do Pará
DPHAC Departamento de Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural
FCT Fundação Cultural do Pará
FUMBEL Fundação Cultural do Município de Belém
IPHAN Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SEAD Secretaria de Administração
SECULT Secretaria de Cultura
SEDOP Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas
SEMAS Secretaria De Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade
SeMOB Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana de Belém
SESAN Secretaria Municipal de Saneamento
SEURB Secretaria de Urbanismo

3.2 Dicionário da EAP

Na Estrutura Analítica de Projeto deverá constar o Dicionário da EAP contendo informações sobre todos os seus elementos. As informações sobre a EAP estão descritas a seguir, conforme a fase correspondente, definida na planilha proposta da seguinte forma:

3.2.1 Local

3.2.2 Estudo de Viabilidade

A análise será focada para as seguintes viabilidades:

3.2.2.1 Viabilidade ocupacional

Trata-se da análise da obra e seu uso de acordo com a legislação, constante da Lei nº 8.655, de 31/07/2008, que dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém. Esta análise é de competência da Secretaria de Desenvolvimento urbano e obras públicas.

O Projeto arquitetônico deverá obedecer a Lei nº 7.400 de 25 de janeiro de 1988 (PARÁ, 1988), que dispõe sobre as edificações no Município de Belém e dá outras providências. O Projeto arquitetônico deverá obedecer ao Decreto Lei Federal nº 5.296 de 02 de dezembro de 2004 – Lei de Acessibilidade (BRASIL, 2004). O imóvel deverá estar em conformidade com o Croqui de Alinhamento Predial nº 7163 de 12/03/2015.

3.2.2.2 Viabilidade ambiental

Estudos de viabilidade ambiental avaliam objetivamente todas as particularidades da área em que se deseja instalar a obra pública, remoção de pequenos ecossistemas e descarte de resíduos. Em Belém/PA a SEMAS é o órgão responsável por essa atribuição, que através da análise preliminar do projeto, expede:

- ✓ Licença Prévia (LP)
- ✓ Licença de Instalação (LI)
- ✓ Licença de Operação (LO)

3.2.2.3 Viabilidade de Patrimônio Material

O patrimônio material protegido pelo IPHAN, com base em legislações específicas, é composto por um conjunto de bens culturais classificados segundo sua natureza nos quatro Livros do Tombo: arqueológico, paisagístico e etnográfico; histórico; belas artes e das artes aplicadas.

No caso do estudo a viabilidade tanto está relacionada a obras de reforma, revitalização e ampliação de edificações com valor histórico, quanto à probabilidade de edificar em locais onde se haja monumentos arqueológicos e pré-históricos com está disposto na Lei nº 3.924 de 16 de julho de 1961 (BRASIL, 1961).

3.2.3 Projeto preliminar de arquitetura

A obra é inicialmente demonstrada através de seus projetos, que deverão ser os mais explicitados e confiáveis possíveis. Os projetos são elaborados em três etapas sucessivas: Estudo Preliminar, Projeto Básico e Projeto Executivo.

3.2.3.1 Projeto de arquitetura

O projeto preliminar de arquitetura a ser desenvolvido nesta fase levará em consideração todos os dados de viabilidades, normatização, legislação e boa técnica.

3.2.3.2 Projeto de paisagismo

3.2.4 Projeto executivo de prevenção contra incêndio

É composto dos projetos de Prevenção por extintores hidrantes e descargas atmosféricas, que são elaborados de acordo com Decreto nº 357, de 21 de agosto de 2007 que Institui o Regulamento de Segurança contra Incêndio e Pânico das edificações e áreas de risco para os fins da Lei nº 5.731, de 15 de dezembro de 1992 e estabelece outras providências (PARÁ, 2007).

3.2.5 Aprovações

A fase de aprovação de projetos deve ocorrer antes do desenvolvimento dos projetos de engenharia, evitando o retrabalho.

3.2.5.1 Aprovação no corpo de bombeiros

O primeiro projeto a ser encaminhado para aprovação, deverá ser o Projeto Preventivo Contra Incêndio no Corpo de Bombeiros (CAT), por ser pré-requisito para aprovação ocupacional.

3.2.5.2 Aprovação ocupacional

A análise e aprovação de projetos é da Secretaria de Urbanismo SEURB. O projeto deverá estar rigorosamente de acordo com a legislação Municipal, a Lei de Uso e Ocupação do Solo.

3.2.5.3 Aprovação no órgão patrimonial

A partir da aprovação prévia, solicita-se também, em posse da proposta de projeto arquitetônico, a aprovação final pela Secretaria de Cultura. Gabinete do Governador Lei nº 5.629, de 20 de dezembro de 1990: Dispõe sobre a Preservação e Proteção do Patrimônio Histórico, Artístico, Natural e Cultural do Estado do Pará.

3.2.6 Levantamento de dados

Os dados a serem levantados serão subsídios para a execução dos projetos de Engenharia e orçamento da obra pública proposta.

3.2.6.1 Levantamento Topográfico (planialtimétrico)

A representação gráfica com medidas de distâncias, ângulos, alturas e altitudes, e memorial descritivo da área onde se pretende executar a obra pública proposta será de fundamental importância

para a locação da obra, definição de estruturas, fundações, métodos construtivos, movimentação de terra e outros elementos.

3.2.6.2 Sondagem Geotécnica

É o estudo de reconhecimento do solo, fornecendo informações como tipo de solo em suas respectivas profundidades de ocorrência, nível do lençol freático e resistência.

3.2.6.3 Teste de absorção do terreno e nível do lençol freático.

Teste de absorção em conformidade com a NBR 7229/93 (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS-ABNT, 1993). Geralmente utilizado para dimensionamento das unidades de tratamento de esgoto. Para estimar essa capacidade, a NBR 13969 (ABNT, 1997) exige que seja efetuado o ensaio de infiltração no solo.

3.2.7 Projeto Básico

Conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, (inciso IX, art. 6º da Lei Federal nº. 8.666/1993) (BRASIL, 1993).

3.2.8 Projeto executivo

É o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra (inciso X, do art. 6º da Lei nº. 8.666/1993) (BRASIL, 1993), de acordo com as normas pertinentes da ABNT, com todos os pormenores e detalhes do método construtivo e do orçamento, permitindo o conhecimento preciso do custo real da obra. O Projeto Executivo é elaborado após o Projeto Básico e, conforme o §2º do art. 9º, da Lei nº. 8.666/1993 (BRASIL, 1993), deverá estar em sintonia com este. A Lei de Licitações (Lei nº. 8.666/1993 art. 7º, § 1º) (BRASIL, 1993) admite que o Projeto Executivo seja elaborado concomitantemente à execução das obras ou serviços.

3.2.8.1 Projeto arquitetônico executivo

Diferente do projeto preliminar e do básico de arquitetura, o projeto arquitetônico executivo visa fornecer informações pontuais e detalhadas de como executar a obra.

3.2.8.2 Projeto de Terraplenagem

Implantação com indicação dos níveis originais e dos níveis propostos. Definição de taludes e contenções, bem como memorial com cálculo de volume de corte e aterro.

3.2.8.3 Projeto de canteiro de obras

Projeto necessário para subsidiar retirada de licença de demolição da edificação, conforme parâmetros do Código de Obras e Edificações de Belém. Representa as diversas fases da demolição prevista no projeto, e demais diretrizes para a redução dos impactos ambientais gerados pelos resíduos oriundos da construção civil, em conformidade com a Resolução CONAMA n° 307/2002 (BRASIL, 2002).

3.2.8.4 Projeto Estrutura

A estrutura a ser empregada para a obra pública deverá ser definida a partir de dados previamente estudados, considerando principalmente a normatização técnica e a segurança.

3.2.8.4.1 Projeto de Estrutura de Concreto

3.2.8.4.2 Projeto de Estrutura de Madeira

3.2.8.4.3 Projeto de Estrutura Metálica

3.2.8.4.4 Projeto Hidrossanitário

Este projeto pode ser dividido em três distintos: Hidráulico, Sanitário e de Drenagem.

3.2.8.4.5 Projeto Hidráulico

Este projeto prevê como será o abastecimento de água desde a chegada no reservatório até sua utilização. Deverá estar de acordo com a NBR 5626 (ABNT, 1998).

3.2.8.4.6 Projeto Sanitário

Define o trajeto e tratamento das águas servidas. A NBR 8160 (ABNT, 1999) trata das instalações prediais de esgoto sanitário.

3.2.8.4.7 Projeto de Drenagem

Este projeto define o escoamento da água de chuva, desde o telhado e o pátio, até o coletor público de águas pluviais. Deve ser dimensionado pela NBR 10844 (1989).

3.2.8.4.8 Projeto Elétrico Iluminação Interna e Externa

3.2.8.4.9 Projeto de Luminotécnica

3.2.8.4.10 Projeto de Rede Estruturada de Lógica e Telefonia

3.2.8.4.11 Projeto de Sinalização e Comunicação visual

3.2.8.4.12 Projeto de Recepção de TV

3.2.8.4.13 Projeto de Sonorização

3.2.8.4.14 Projeto de Acústica

3.2.8.4.15 Projeto de Sistema de Ar Condicionado

3.2.8.4.16 Projeto de Sistema de Proteção contra Descargas Atmosféricas (SPDA)

3.2.8.4.17 Projeto de Instalação de cargas; transporte vertical

3.2.8.4.18 Projeto Viário

3.2.8.4.19 Projeto Geométrico

3.2.8.4.20 Projeto de Sinalização Viária

3.2.8.4.21 Projeto de Paisagismo

3.2.8.4.22 Projeto de Segurança Predial

3.2.9 Aprovação dos Projetos Executivos

Estando concluídos os projetos executivos, estes devem ser encaminhados para aprovação nos órgãos afins.

3.2.9.1 Aprovação no Órgão Ambiental

Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais. (BRASIL, 1997).

3.2.9.2 Aprovação do Projeto Hidrossanitário

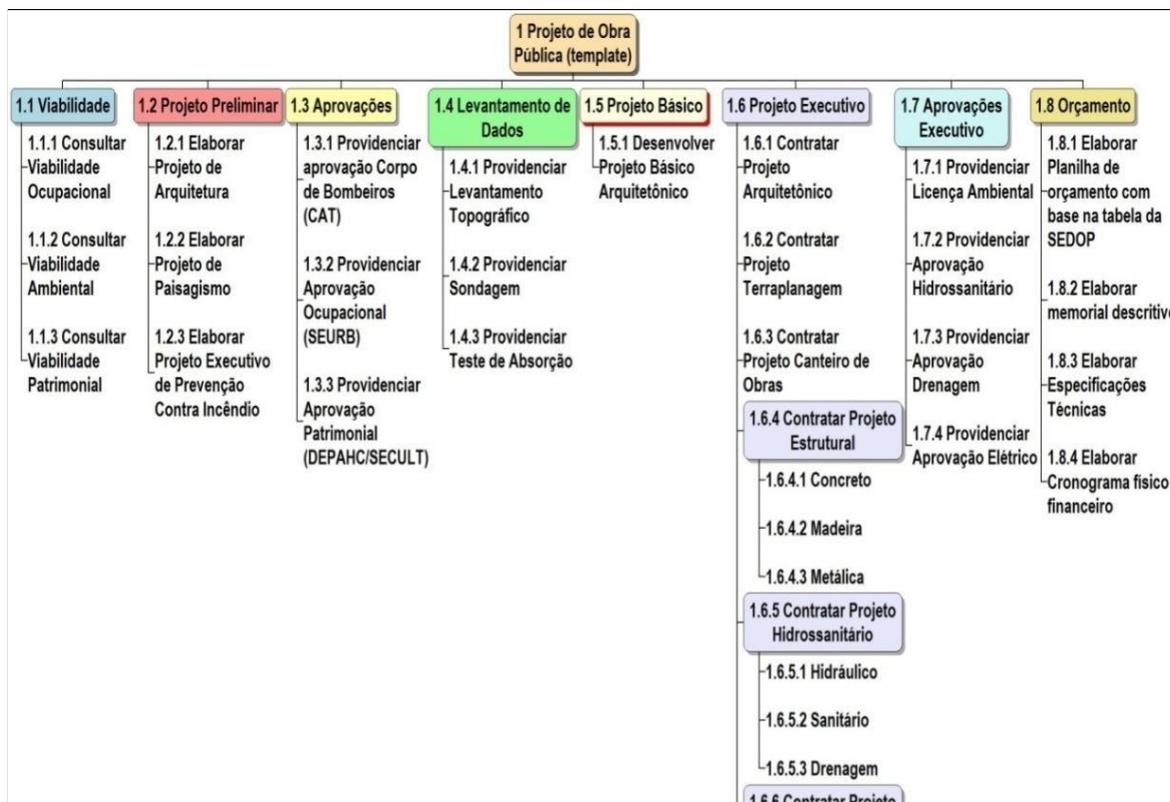
3.2.9.3 Aprovação do Projeto de Drenagem

3.2.9.4 Aprovação do Projeto Elétrico

3.2.10 Orçamento

O orçamento final para a execução de uma obra pública é o documento principal para se avaliar a viabilidade do empreendimento, e para tanto, deve ser embasado do maior número de informações possível. Deverá estar no último nível, porque em quaisquer dos níveis anteriores poderá ocorrer mudanças no projeto. Pela variedade de projetos envolvidos torna-se essencial dispor de uma ferramenta como a EAP que é uma decomposição hierárquica do escopo total do trabalho a ser executado pela equipe do projeto a fim de alcançar os objetivos do projeto e criar as entregas requeridas.

Quadro 1. Projeto de Obra Pública



1.0 ESTRUTURA ANALÍTICA DE PROJETO					GOVERNO DO PARÁ	
Projeto:		Órgão solicitante		Data: / /		
Endereço:						
Gerente						
Local:						
TÍTULO	ITEM	SUB-ITEM	ÓRGÃO RESPONSÁVEL	ESTIMATIVA DE CUSTO	CRONOGRAMA MENSAL	Valores
1.1	Viabilidade					
		1.1.1 Ocupacional	SEURB			
		1.1.2 Ambiental	SEMAS			
		1.1.3 Patrimônio Histórico	DEPAHC/SECULT			
1.2	Projeto Preliminar					
		1.2.1 Arquitetura				
		1.2.2 Paisagismo				
		1.2.3 Prevenção contra Incêndio		Contrato		
1.3	Aprovações					
		1.3.1 Proj. de Prevenção contra Incêndio	Corpo de Bombeiros (CAT)			
		1.3.2 Ocupacional	SEURB			
		1.3.3 Patrimônio Histórico	DEPAHC/SECULT			
1.4	Levantamento de dados					
		1.4.1 Topográfico				
		1.4.2 Sondagem				
		1.4.3 Teste de absorção				
1.5	Projeto Básico					
		1.5.1 Projeto Básico Arquitetônico				
1.6	Projeto Executivo					
		1.6.1 Arquitetônico		Licitação		
		1.6.2 Terraplanagem		Licitação		
		1.6.3 Canteiro de Obras		Licitação		
		1.6.4 Estrutural	1.6.4.1 Concreto	Licitação		
			1.6.4.2 Madeira	Licitação		
			1.6.4.3 Metálica	Licitação		
		1.6.5 Hidrossanitário	1.6.5.1 Hidráulico	Licitação		
			1.6.5.2 Sanitário	Licitação		
			1.6.5.3 Drenagem	Licitação		
		1.6.7 Elétrico	1.6.7.1 Luminotécnica	Licitação		
			1.6.7.2 Lógica	Licitação		
		1.6.8 Sinalização e Comunicação Visual		Licitação		
		1.6.9 Recepção de TV		Licitação		
		1.6.10 Sonorização		Licitação		
		1.6.11 Acústica		Licitação		
		1.6.12 Ar-condicionado		Licitação		
		1.6.13 SPDA		Licitação		
		1.6.14 Transporte Vertical		Licitação		
		1.6.15 Viário	1.6.15.1 Geométrico	Licitação		
			1.6.15.2 Sinaliz. Viária	Licitação		
		1.6.16 Paisagismo		Licitação		
		1.6.17 Segurança Patrimonial		Licitação		
1.7	Aprovação Executiva	Licença Ambiental				
		Hidrossanitário				
		Drenagem				
		Elétrico				
1.8	Orçamento	Planilha de Orçamento				
		Memorial Descritivo				
		Cronograma físico financ.				
OBSERVAÇÕES			VALIDAÇÕES			

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do estudo apresenta como contribuição à gestão pública a adequação de uma ferramenta, originada nos anos 50, para nossos dias e para a realidade da gestão de projetos arquitetônicos e seus complementares no âmbito público. Para a elaboração da EAP deste trabalho de conclusão de curso, procurou-se elencar todas as atividades relacionadas ao projeto de uma obra pública, assim como preconiza o segundo dos dez mandamentos da EAP Xavier (2009): “Explicar todos os subprodutos”, lembrando que o subproduto que não estiver na EAP (WBS) não faz parte do escopo do projeto.

Por ser um *template*, este deverá ser adaptado para as diversas situações de diferentes tipos de obras públicas, adicionando ou subtraindo-se atividades, tornando-as mensuráveis.

Neste sentido de ter relações mensuráveis, pelo menos com esta mesma preocupação de medida, o arquiteto Le Corbusier (2010) fundamentou nas propriedades do Número de Ouro, o seu MODULOR, espécie de tabela, com medidas padrão, a ser utilizada nas obras arquitetônicas. Le Corbusier passou a referir-se a medidas modulares baseadas nas proporções de um indivíduo imaginário (inicialmente com 1,75m e mais tarde com 1,83 m de altura).

Pelos 15 projetos analisados da gerência de Engenharia e Arquitetura da Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Renda entre os anos 2010 a 2014 que não conseguiram chegar a fase de serem executados, percebe-se que não existe um desenho de fluxo para sua tramitação. Verifica-se, ainda, que não existe monitoramento de tempo entre os diversos setores. Percebe-se, também, que na maioria dos casos estudados os problemas com projetos estão relacionados a prazos, alterações de escopos, ausência de parâmetros, inconsistência das informações; enfim, à falta de controle do processo.

Sabe-se que escopo é crítico nos projetos, e que sua alteração reflete em todo projeto, e que por mais bem elaborada que tenha sido a Declaração de Escopo do Projeto e validada pelos *stakeholders*, precedida de um *Project Charter*, aprovado sem titubear pelo *sponsor*, junto a uma EAP construída até o nível de detalhe extremo inferior de atividades, ainda assim mudanças no escopo irão ocorrer.

Por outro lado, percebe-se também, que, se obedecidas as premissas do PMBOK, quanto a ferramenta EAP, o principal benefício desse processo será o fornecimento de uma visão estruturada do que deve ser entregue, e logo mais fácil de ser gerenciada (pacotes de controle). Neste sentido serve também como instrumento de melhor visualização do impacto da mudança, auxiliando no arbítrio do gerente de projetos e do gestor público.

Na EAP, deve-se dar a devida importância para as colunas de estimativas de custo e cronograma, sendo preenchidas com a melhor precisão possível, para o êxito da gestão e da conclusão do projeto no prazo previsto.

O intuito deste modelo de EAP está tão focado na gestão da execução e conclusão do projeto, quanto na motivação das pessoas envolvidas no que tange ao respeito de seus trabalhos, que devem ser realizados com base em informações concretas e precisas.

Considerando que uma imagem é melhor que mil palavras, é interessante termos um instrumento que seja capaz de expressar por meio de uma imagem as entregas previstas para o projeto. Apesar de o modelo ser prático e simples, não será acompanhado nem terá êxito em sua função de gerenciamento, se o produto deste não for reconhecido como prioridade por todos os *stakeholders*, daí a relevância do projeto ser apresentado a todos envolvidos. As pessoas que fazem parte do projeto precisam ser envolvidas na elaboração e ter suas responsabilidades bem definidas, para se sentirem parte do processo. Em gestão de projetos, assim como na arquitetura: “Todos os melhores valores arquitetônicos são valores humanos, caso contrário, não tem nenhum valor” (WRIGHT, 1958). Sendo assim, é de fundamental importância que o projeto seja apresentado a todos os envolvidos, contribuindo para a motivação e comprometimento e, por conseguinte, aqueles contribuam para o sucesso dos Projetos Arquitetônicos e seus Complementares.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10844**:instalações prediais de águas pluviais. Rio de Janeiro: ABNT, 1989.

_____. **NBR 5626**:instalação predial de água fria. Rio de Janeiro: ABNT, 1998.

BLASER, W. **Ludwing Mies van der Rohe**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, p. 30841-30843, 22 dez. 1997.

BRASIL. Resolução nº 307, de 5 de julho de 2002. Estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, v. 136, 17 jul. 2002.

_____. **Decreto nº 5.296 de 2 de dezembro de 2004**. Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm>. Acesso em: 17 abr. 2015.

_____. **Lei nº 3.924 de 16 de julho de 1961**. Dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3924.htm>. Acesso em: 12 abr. 2015.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 18 abr. 2015. Acesso em: 12 abr. 2015.

DINSMORE, P. C. **Gerência de programas e projetos**. São Paulo: Pini, 2006.

LE CORBUSIER. **O Modulor**: ensaio sobre uma medida harmônica à escala humana aplicável universalmente à arquitetura e à mecânica. Lisboa: Orfeu Negro, 2010.

PARÁ. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. **Lei nº 5.629, de 20 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a Preservação e Proteção do Patrimônio Histórico, Artístico, Natural e Cultural do Estado do Pará. **Diário Oficial [do] Estado do Pará**, Poder Executivo, Belém, PA, 31 dez. 1990.

_____. **Decreto Estadual 357 de 21 de agosto de 2007**. Institui o Regulamento de Segurança contra Incêndio e Pânico das edificações e áreas de risco para os fins da Lei nº 5731, de 15 de dezembro de 1992 e estabelece outras providências. Disponível em: <<http://www.bombeiros.pa.gov.br/upload/cat/decretoestadual357de2007.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2015.

_____. **Lei nº 7.400 de 25 de janeiro de 1988**. Dispõe sobre as edificações no Município de Belém e dá outras providências. Disponível em: <www.belem.pa.gov.br/segep/download/coletanea/PDF/n.../edific.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2015. Acesso em: 12 abr. 2015.

_____. **Lei nº 8.655, de 31 de julho de 2008**. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém, normas de uso e ocupação, redefine o perímetro urbano e institui o parcelamento do solo e a ocupação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/Plano_diretor_atual/Lei_N8655-08_plano_diretor.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2015.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **A Guide to the project management body of knowledge (PMBOK® Guide)**. 5 th. [S.l.]: Pmbok, 2013.

WRIGHT, F. L. **The Living City**. [S.l.]: [S.n.], 1958. "Recapitulation," pt. 3.

XAVIER, C. M. S. **Gerenciamento de projetos**: como definir e controlar o escopo do projeto. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CLIMA ORGANIZACIONAL: UM ESTUDO BIBLIOGRÁFICO SOBRE O MAL ESTAR NO SERVIÇO PÚBLICO À LUZ DA PSICANÁLISE

Aldenise De Souza Maués¹

RESUMO:

Neste trabalho é apresentada uma análise do texto Freudiano O mal estar na civilização visando colaborar com o olhar da psicanálise no processo de trabalho na administração pública. Para tanto, abordou-se sobre clima organizacional e as relações de poder nas organizações, bem como o lugar do líder e o assédio moral no serviço público e seus efeitos na saúde do servidor, evidenciando que a subjetividade está também presente nas instituições e que, quem assume o lugar de líder, pode ou não promover o bem estar institucional. Desejo, assim, que este artigo possa contribuir como suporte para gestores na sua prática de Recursos humanos.

Palavras – chave: clima organizacional, psicanálise, sujeito.

ABSTRACT:

This paper presents an analysis of the text Freudian The malaise in civilization in order to collaborate with the psychoanalysis look in the work process in public administration. Therefore, if approached on organizational climate and power relations in organizations, as well as the place of the leader and bullying in public service and its impact on server health, showing that subjectivity is also present in the institutions and, who takes the place of leader, may or may not promote the welfare institution. I wish, therefore, that this article may contribute as support for managers in their practice of human resources.

Keywords: organizational climate, psychoanalysis, subject.

INTRODUÇÃO

A Psicanálise marcou a humanidade, pois a partir do conceito de Inconsciente Freud mostra que o homem não domina a si mesmo. Apesar de ter desenvolvido uma teoria a partir da clínica, Freud jamais deixou de pensar a cultura. Isso fica bem claro em suas obras, dentre as quais se destaca Totem e Tabu (Freud, 1913) e O Mal estar na Civilização (Freud, 1930), texto que muito influenciou nesse estudo.

É importante enfatizar que a prática psicanalítica implica numa ética que diz respeito ao modo pelo qual pensamos o sujeito, tanto na clínica quanto na cultura. Dentro das organizações públicas, observa-se uma estrutura em que muitos servidores adoecem diante, por exemplo, de um gestor que assume um lugar autoritário, sem escuta, não se colocando como líder, mas sim como chefe, o que leva

¹ Aldenise de Souza Maués. Psicóloga, Servidora Pública da Secretaria de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda. Especialista em Educação e Problemas Regionais, Especialista em Gestão em Saúde Pública, Especialista em Gestão de Pessoas, Formanda em Psicanálise: aldenisemaues@hotmail.com

aos membros da equipe a vivenciarem um clima organizacional patológico, já que influencia negativamente sobre a motivação Wandeley (1995), menciona que

A forma como se estruturam as relações sociais de produção determina quem sobreviverá das migalhas do próprio trabalho e quem acumulará por meio do trabalho alheio. Através dos processos ideológicos, mediados pelo trabalho, relações de opressão e exploração econômica serão justificadas e legitimadas tanto pelos dominantes como pelos dominados (WANDELEY CODO, 1995, p. 66).

A manifestação do poder seja nas instituições seja no sujeito, podem se apresentar de várias formas, Foucault (1988) refere que

Os novos mecanismos de poder funcionam não pelo direito, mas pela técnica, não pela lei, mas pela normalização, não pelo castigo, mas pelo controle e que se exercem em níveis e formas que extravasam aos do Estado e de seus aparelhos (FOUCAULT, 1988, p. 86).

Segundo Chiavenatto (1999), as organizações dependem de pessoas para obter sucesso e por sua vez as pessoas passam muito tempo dentro das organizações, seja produzindo ou atendendo clientes. Cada pessoa leva para a organização seus objetivos pessoais, mas tentando atingir também, os objetivos da organização. Pode-se dizer que nessa relação ambas obtêm algum tipo de benefício, logo se as pessoas se apresentam como relevantes para as organizações, estas por sua vez devem promover um amparo para seus funcionários, não só nas questões legais, mas, em especial, nas questões subjetivas. De acordo com Martins (2012)

No último século, as mudanças que afetaram a organização do trabalho, o gerenciamento e a gestão em nome da máquina de produção capitalista, fizeram surgir constrangimentos nas novas formas de trabalhar. Essas transformações apresentavam como resultante o aumento vertiginoso de sofrimento psíquico, evidenciado pela precariedade das relações no trabalho, além dos registros epidemiológicos de inúmeras patologias, que vem sendo relacionadas ao trabalho. Segundo o Ministério da Saúde do Brasil (2000), são denominadas patologias relacionadas ao trabalho aquelas que tem o trabalho como fator de risco adicional ao adoecimento, determinadas a partir de estudos epidemiológicos e de características interseccionais (MARTINS, 2012, p.33).

A dor é algo que merece uma escuta adequada, seja na sua manifestação física ou na psíquica. Para Edilena de Queiroz (1999)

A clínica psicanalítica tem mostrado que em algumas patologias, onde o recalque não se coloca como seu principal mecanismo, o corpo se impõe e marca uma presença que antecede a palavra. Um e outro caso tem exigido de nós um olhar mais atento para o corpo, encarando-o como discurso possível de ser lido enquanto manifestação do ser. Não se trata de uma linguagem corporal ou linguagem dos gestos e comportamentos, trata-se de

observar em que medida o corpo entra no discurso como manifestação de algo que carece de significado (QUEIROZ, 1999, p. 117).

Este trabalho bibliográfico tem como objetivo construir um novo olhar, principalmente uma nova escuta para se repensar as questões de mal estar que ocorrem no serviço público, colaborando com um ambiente mais saudável no processo de trabalho.

2. CLIMA ORGANIZACIONAL

2.1 Conceituação

De acordo com Chiavenato (1999)

O Clima organizacional reflete o modo como as pessoas interagem umas com as outras, com os clientes e fornecedores internos e externos, bem como o grau de satisfação com o contexto que os cerca. O clima organizacional pode ser agradável, receptivo, caloroso e envolvente em um extremo, ou desagradável, agressivo, frio e alienante em outro extremo (CHIAVENATO, 1999, p. 85).

Para Oliveira (1995)

Clima interno é o estado em que se encontra a empresa ou parte dela em dado momento, estado momentâneo e passível de alteração mesmo em curto espaço de tempo em razão de novas influências surgidas e que decorre das decisões e ações pretendidas pela empresa, postas em prática ou não, e/ou das reações dos empregados a essas ações ou à perspectiva delas. Este estado interno pode ter sido influenciado por acontecimentos externos e/ou internos à empresa, e pode ser origem de desdobramentos em novos acontecimentos, decisões e ações internas. (OLIVEIRA, 1995, p. 47).

Assim, a satisfação dos membros de uma instituição é o indicador de clima organizacional e que podem se manifestar em vários seguimentos, tais como: políticas de RH, modelo de gestão, processo de comunicação, valorização profissional e identificação com a instituição.

3. RELAÇÃO ENTRE CLIMA ORGANIZACIONAL E O TEXTO O MAL ESTAR NA CIVILIZAÇÃO DE FREUD

Apesar de Freud ter desenvolvido vários textos que fazem referência a uma prática clínica, pode-se observar em sua obra o quanto pensou também na cultura. Em Totem e Tabu (1913), Freud fala sobre o assassinato do "Pai da Horda" detentor do poder, aquele que tudo podia numa sociedade que era marcada pela ausência de lei, porém seus filhos o odiavam por esse formato de relação. No decorrer da obra, Freud aponta o assassinato do Pai por seus filhos, levando ao sentimento de culpa e a partir daí, instaura-se a cultura. Para homenagear o Pai assassinado, os filhos elegem um elemento simbólico "Totem" e em torno dele se reúnem para demonstrar o amor ao Pai morto. De acordo com Freud (1913)

O Totem não está vinculado a um determinado lugar. Os integrantes do clã distribuem-se por diferentes localidades e vivem pacificamente lado a lado com membros de outros clãs totêmicos, e chegamos agora, por fim, a característica do

sistema totêmico que atraiu ao interesse dos Psicanalistas. Em quase todos os lugares em que encontramos totens, encontramos também uma lei contra as relações sexuais entre pessoas do mesmo Totem e, conseqüentemente, contra o seu casamento. Trata-se então da "exogamia", uma instituição relacionada com o totemismo (FREUD, 1913, p. 23).

O simbólico assim, estrutura o sujeito, a partir daí passa a se viver com as leis estabelecidas pela cultura.

Já em 1930, Freud escreve o Mal estar na Civilização em que fica evidente o conflito entre as manifestações pulsionais e os limites advindos da cultura. Em seus escritos Freud (1930) diz que

Se a civilização impõe sacrifícios tão grandes, não apenas a sexualidade do homem, mas também a sua agressividade, podemos compreender melhor, porque lhe é difícil ser feliz nessa civilização. Na realidade, o homem primitivo se achava em situação melhor, sem conhecer restrições de instinto. Em contrapartida, suas perspectivas de desfrutar dessa felicidade, por qualquer período de tempo, eram muito tênues. O homem civilizado trocou uma parcela de possibilidades de felicidade por uma parcela de segurança. Não devemos esquecer, contudo, que na família primeva apenas o chefe desfrutava da liberdade instintiva, o resto vivia em opressão servil (FREUD, 1930, p. 121).

O Mal Estar na Civilização vai mostrar assim que a cultura impõe restrições às exigências pulsionais advindas do sujeito e que leva ao sofrimento, Para o autor o caráter não satisfatório dos laços sociais causa um grande mal estar uma vez que, apesar da cultura, através do estado e da família, tentar organizar o social para gerar equilíbrio, por outro lado, limita a busca do prazer, levando ao sofrimento. De acordo com Freud(1930)

Quanto a terceira fonte, a fonte social de sofrimento, nossa atitude é diferente, Não a admitimos de modo algum; não podemos perceber por que os regulamentos estabelecidos por nós mesmos não representam, ao contrário, proteção e benefício para cada um de nós. Contudo quando consideramos o quanto fomos mal sucedidos exatamente nesse campo de prevenção do sofrimento, surge, em nós a suspeita de que também aqui é possível fazer por trás desse fato, uma parcela de natureza inconquistável-dessa vez, uma parede de nossa própria constituição psíquica (FREUD, 1930, p. 94).

Freud mostra a cultura como repressora das pulsões sexuais e agressivas, gerando assim angústias, o que só seria aliviado caso houvesse um deslocamento saudável das mesmas. Freud (1930, p. 45) afirma que "não é fácil entender como pode ser possível privar de satisfação uma pulsão. Não se faz isso impunemente. Se a perda não for economicamente compensada, pode-se ficar certo de que sérios distúrbios decorrerão disso".

Ao falar de amor e ódio, o autor refere o primeiro como um destino da pulsão do segundo, ou seja o ódio vem ser primário. Freud (1930, p.133) aponta que "os homens não são criaturas gentis que

desejam ser amadas e que, no máximo, podem se defender quando atacadas, pelo contrário, são criaturas cujos dotes pulsionais, deve-se levar em conta uma poderosa quota de agressividade”.

Assim o autor ressalta o que de fato leva ao conflito nas relações: a agressividade. A agressividade está presente em todos os sujeitos como uma pulsão primitiva e para que o grupo se mantenha coeso, para Freud, será necessário que esta agressividade seja deslocada para fora. Tal agressividade pode ser bloqueada pela cultura a partir da lei. Nesse momento, entra em cena o supereu do sujeito, o qual se constitui na infância, quando a criança teme a autoridade externa representada pela função paterna, e para não se sentir desamparada, sem o amor, renúncia à pulsão agressiva, porém tal renúncia gera a culpa, um mal estar, pois o desejo permanece no sujeito.

Algumas das manifestações dessa pulsão agressiva presentes nas relações estabelecidas no serviço público são: o abuso de poder e o assédio moral.

Assim, sabe-se que a cultura se forma a partir da perda do gozo, logo o sujeito no serviço público que está numa situação de poder se apresenta como alguém que reivindica para si o gozo absoluto.

4. COMO SE DÁ A RELAÇÃO DE PODER NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS:

4.1. O Lugar do Líder

O serviço público como instituição também necessita identificar o perfil ideal para as suas lideranças uma vez que podem ocorrer dificuldades significativas na relação entre líderes e liderados e que podem comprometer o objetivo do serviço. Para argumentar sobre o lugar do líder, é importante buscar um conceito Freudiano sobre a Transferência. De acordo com Laplanche e Pontalis (2008)

Designa em Psicanálise o processo pelo qual os desejos inconscientes se atualizam sobre determinados objetos no quadro de um certo tipo de relação estabelecida com eles e, eminentemente, no quadro da relação analítica. Trata-se aqui de uma repetição de protótipos infantis vivida com um sentimento de atualidade acentuada. É a transferência no tratamento que os psicanalistas chamam a maior parte das vezes transferência, sem qualquer outro qualitativo. A transferência é classicamente reconhecida como o terreno em que se dá a problemática de um tratamento psicanalítico, pois é a sua instalação, as suas modalidades, a sua interpretação e a sua resolução que caracterizam este (LAPLANCHE E PONTALIS, 2008, p.514).

Na relação médico e paciente, professor e aluno, gestor e servidor, é esperado que haja um suposto saber, uma orientação e até mesmo soluções vindas daquele que, na sua condição, deveria ter as respostas. Essa relação é natural entre os sujeitos, porém quando esse líder assume um lugar perverso e tirânico a partir da centralização do poder, promoção de agressividade e dificuldades na comunicação, este autoritarismo inadequado contribui para o adoecimento do servidor.

Deve-se pensar a transferência como uma substituição do afeto primeiro na vida do sujeito a partir de uma identificação e que vai se repetir em outros laços durante a vida adulta. Por ocorrer no nível imaginário, muitos não percebem que ela está presente, mas que pode ocasionar conflitos nos

relacionamentos, em especial na transferência negativa. A transferência, é assim, um processo psíquico que pode ocorrer também de líder para equipe recebendo o nome de contratransferência. Barreto (2011) afirma que

Nesse "novo" mundo do trabalho, flexível, fragmentado, precarizado e produtor de desemprego, a micropolítica das humilhações cotidianas e sistemáticas constitui instrumento de poder que submete e desestrutura emocionalmente os trabalhadores. São situações que o levam em certa frequência a desistir do emprego frente a certas ameaças, afrontas, desqualificações e olhares silenciosos dos colegas que assistem e testemunham; fato que impõe sofrimento coletivo, causando exaustão mental em todos os trabalhadores (BARRETO, 2011, p. 242).

Importante ressaltar que a transferência, por ocorrer em todas as relações, não deixa de estar presente no serviço público, porém muitas vezes o gestor não se dá conta da existência desse processo psíquico e desconhece a demanda do servidor de amparo, cuidado e respeito.

4.2. O Assédio Moral no serviço público e suas consequências na saúde do trabalhador

O assédio moral é uma das formas de violência mais comuns nas repartições públicas, caracteriza-se por intimidações, difamações, ironias e constrangimentos. De acordo com Hiricoyen (2001, 25) "O assédio moral é um conjunto de comportamentos abusivos (gestos, palavras e atitudes), os quais, por sua reiteração, ocasionam lesões na integridade física ou psíquica de algumas pessoas, com a degradação do ambiente de trabalho".

Para Saboll, 2006, o assédio moral se dá quando o sujeito, de forma repetida e prolongada, é exposto a situações que ofendem a sua dignidade e integridade física durante o horário de trabalho e no exercício de suas atribuições, porém o referido autor, esclarece que, mesmo um único ato, de acordo com a gravidade, também é visto como assédio moral.

O texto o mal estar na civilização, mostra que pode haver pessoas na sociedade que não conseguem admirar seus pares. Freud (1930), afirma que

É impossível fugir à impressão de que as pessoas comumente empregam falsos padrões de avaliação - isto é, de que buscam poder, sucesso e riqueza para elas mesmas e os admiram nos outros, subestimando tudo aquilo que verdadeiramente tem valor na vida. No entanto, ao formular qualquer juízo geral desse tipo, corremos o risco de esquecer quão variados são o mundo humano e sua vida mental. Existem certos homens que não contam com a admiração de seus contemporâneos, embora a grandeza deles repouse em atributos e realizações completamente estranhos aos objetivos e aos ideais da multidão. Facilmente, poder-se-ia ficar inclinado a supor que, no final das contas, apenas uma minoria aprecia esses grandes homens, ao passo que a maioria pouco se importa com eles. Contudo, devido não só às discrepâncias existentes entre os pensamentos das pessoas e as suas ações, como também à diversidade de seus impulsos plenos de desejo, as coisas provavelmente não são tão simples assim (FREUD, 1930, p73).

Ao avaliar uma situação de assédio, precisa-se ter claro que, algumas vezes, a pessoa pode estar passando por um estresse profissional, e não, necessariamente, por assédio, contudo, o que caracteriza o assédio moral é a violência psicológica que traz danos a saúde física e mental do sujeito e ao grupo que presencia tal ato.

A perversão e tirania presente no assediador podem levar a doenças como síndrome do pânico, dores no corpo, obesidade, psoríase, taquicardia, infarto além de outros agravos. Segundo Parreiras (2007)

O assediador pode ser uma pessoa ou um grupo de pessoas. Seu perfil é o de uma pessoa —perversa||, —má||, que se vale de métodos perversos para sua defesa. É alguém de personalidade narcisista que atinge a auto-estima do outro, transferindo-lhe defeitos e contradições não admitidas em si mesmo (PARREIRAS, 2007, p. 20)

O assediador, ao provocar o ato de assédio, sente um gozo justamente por estar em uma situação de poder em relação ao outro. Essa agressividade gera o mal estar. Para Freud (1930)

Constitui um sinal de nossa condição atual o fato de sabermos, por nossos próprios sentimentos, que não nos sentiríamos felizes em quaisquer desses Estados animais ou em qualquer dos papéis neles atribuídos ao indivíduo. [...] Pode ser que no homem primitivo um novo acréscimo de libido tenha provocado um surto renovado de atividade por parte do instinto destrutivo. Temos aqui muitas questões para as quais ainda não existe resposta. Outra questão nos interessa mais de perto. Quais os meios que a civilização utiliza para inibir a agressividade que se lhe opõe, torná-la inócua ou, talvez, livrar-se dela? Já nos familiarizamos com alguns desses métodos, mas ainda não com aquele que parece ser o mais importante. Podemos estudá-lo na história do desenvolvimento do indivíduo. O que acontece neste para tornar inofensivo seu desejo de agressão? Algo notável, que jamais teríamos adivinhado e que, não obstante, é bastante óbvio. Sua agressividade é introjetada, internalizada; ela é, na realidade, enviada de volta para o lugar de onde proveio, isto é, dirigida no sentido de seu próprio ego. Aí, é assumida por uma parte do ego, que se coloca contra o resto do ego, como superego, e que então, sob a forma de ‘_consciência’, está pronta para pôr em ação contra o ego a mesma agressividade rude que o ego teria gostado de satisfazer sobre outros indivíduos, a ele estranhos (FREUD, 1930, p. 77).

Torna-se fundamental que a pessoa assediada comunique o que está ocorrendo às instâncias que possam ajudá-la, pois a dor pode formar sintomas psicossomáticos levando, inclusive, a depressão grave, além de prejudicar as relações de trabalho e ocasionar a incapacidade laborativa, dados comprovados pela Organização Internacional do Trabalho. Para Hiricoyen (2001)

O Assédio Moral trata de um problema tão globalizado que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) constatou que em diversos países desenvolvidos, as estatísticas apontam distúrbios mentais relacionados com as condições de trabalho. (HIRICOYEN, 2001, p. 27).

Apesar do tema assédio moral ser antigo, tal discussão é recente no Brasil. A história nos mostra que a primeira lei a tratar desse assunto no Brasil data de 2001; Lei Municipal N° 1163/2000 de Itacarépolis, SP

A própria Constituição (Constituição, 1988), em seu inciso 1° diz:

Para fins do disposto neste artigo considera-se assédio moral todo tipo de ação, gesto ou palavra que atinja, pela repetição, a auto-estima e a segurança de um indivíduo, fazendo-o duvidar de si e de sua competência, implicando em dano ao ambiente de trabalho, à evolução profissional ou à estabilidade física, emocional e funcional do servidor incluindo, dentre outras: marcar tarefas com prazos impossíveis; passar alguém de uma área de responsabilidade para funções triviais; tomar crédito de idéias de outros; ignorar ou excluir um servidor só se dirigindo a ele através de terceiros; sonegar informações necessárias à elaboração de trabalhos de forma insistente; espalhar rumores maliciosos; criticar com persistência; segregar fisicamente o servidor, confinando-o em local inadequado, isolado ou insalubre; subestimar esforços.

Não há lei específica, mas atualmente, algumas decisões visam reconhecer o direito do trabalhador em ser indenizado, devido aos danos gerados pelo assédio moral. A consolidação das leis de trabalho (CLT) também mostra dispositivos que subsidiam o enquadramento de assédio moral, em especial, ao que se refere à saúde. Também, tal enquadramento pode ocorrer via código civil a partir dos direitos humanos e cidadania.

No serviço público, a estabilidade do servidor, leva muitos chefes a usarem de constrangimentos e outras humilhações com o funcionário, como uma forma de exercer poder.

50 OLHAR DA PSICANÁLISE NO SERVIÇO PÚBLICO

O sujeito e sua relação com o social, estudado por Freud em sua teoria, ressalta a busca pelo gozo e o sofrimento advindo da sua não obtenção. Evitar a dor e vivenciar o prazer faz parte da condição humana. Para Freud (1930) a questão do corpo com sua possível limitação, a luta pelo domínio da força superior da natureza e o relacionamento social seriam situações que levam ao sofrimento. Para Soraya Martins (2012)

As vivências de sofrimento geradas pelos relacionamentos são aquelas que mais exigem energia das pessoas. Nessas vivências estão incluídos os problemas de adequação as normas que regem as relações sociais no cotidiano, na família e nas demais organizações sociais. Entre esses, Freud destaca a ingestão de substâncias químicas, o rompimento com a realidade e o deslocamento da libido para outras realizações intelectuais, científicas, artísticas, filosóficas ou religiosas (MARTINS, 2012, p. 48).

Freud em o Mal estar na cultura (1930), aponta dois objetivos da cultura: proteção e limite. O primeiro seria em relação a natureza e o segundo no que diz respeito aos relacionamentos, caso contrário haveria uma permissividade em relação as pulsões e a não possibilidade de deslocar ou substituir as satisfações. Freud também fala da questão do trabalho em outra obra; Totem e Tabu

(1913), de acordo com Soraya Martins (2012)“O trabalho ao reunir os iguais em uma convivência diária e com um objetivo comum, desempenha uma convivência integradora e reguladora das relações entre os homens, propiciando seu desenvolvimento” (MARTINS, 2012, p. 48).

Esse desdobramento pulsional que ocorre no processo no processo de trabalho traz o homem para a realidade, além de dar a noção de pertencer a um grupo social. Para Freud (1930)

A possibilidade que esta técnica oferece de deslocar uma grande quantidade de componentes libidinais, sejam eles narcísicos, agressivos ou mesmo eróticos para o trabalho profissional e para os relacionamentos humanas a ele vinculados, empresta-lhe um valor que de maneira alguma está em segundo plano quanto ao que goza como algo indispensável a preservação e justificação da existência em sociedade. A atividade profissional constitui fonte de satisfação especial por meio da sublimação (FREUD, 1930, p.99).

Na sociedade atual, o trabalho é pouco visto como possibilidade de felicidade, seja devido ao retorno financeiro escasso ou pelas cobranças advindas com ele, mesmo que através do seu exercício, componentes libidinais sejam canalizados.

Freud (1913), mostra que o trabalho promove o desenvolvimento do sujeito uma vez que permite a interação com o outro a partir do social contrapondo assim, com seu individualismo natural, tal equilíbrio só se torna possível com a cultura construindo regras de bom convívio entre os sujeitos.

No sistema administrativo da modernidade, o homem assume o lugar de membro do grupo, porém muitas vezes, ocorre o isolamento e a perda de identidade pela uniformidade predominante na sociedade do labor e do consumo. De acordo com Soraya Martins (2012, p.58):

Outra consequência da ocupação de espaço público pela atividade do labor é o isolamento do homem na sociedade. Ainda que realize atividades publicamente, o homem moderno encontra-se submetido á privatividade do corpo. É o corpo do homem que emprestaao labor o seu caráter privado. A esfera social enquanto produção dos meios de sobrevivência- está fundada no isolamento entre os homens. “O que quer que façamos, devemos fazê-lo a fim de ganhar o próprio sustento, é este o veredito da sociedade e o número de pessoas que poderiam desafiá-lo vem diminuindo consideravelmente” (Arendt, 2000, p. 139). Alienado de sua própria individualidade, o homem que se dedica ao labor é um ser igual aos demais, fracassando a alteridade e assim, igualmente fracassa na pluralidade (MARTINS, 2012, p. 58).

No serviço público a ética do trabalho se estabelece no desenvolvimento das atribuições em equipe, que deveria se caracterizar por uma melhor capacidade de ouvir os seus membros com uma liderança que construa uma relação de segurança, confiança e ética em suas atitudes, permitindo que seus liderados, exponham novas ideias dentro da instituição.

O grande desafio dentro do serviço público parece ser a construção da ética que assegure na pluralidade a singularidade, onde o trabalhador possa ter o domínio do processo e estabeleça vínculos saudáveis com os demais membros da equipe, incluindo com o líder, o que pode ser possível a partir do reconhecimento e amparo no exercício de sua liderança.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O clima organizacional, conforme descrito no presente artigo é capaz de influenciar na dinâmica do sujeito dentro do serviço público, promovendo em alguns casos, adoecimento do servidor a partir da agressividade e abuso de poder entre os membros da equipe. Por outro lado, a instituição pública pode ser também um ambiente de trabalho saudável, mas para que isso ocorra, sugere-se que as equipes tenham um objetivo claro, uma comunicação sem tantos ruídos, além de confiabilidade e liderança que contribua para a integração de sua equipe, reconhecendo e valorizando cada servidor. Por ser a capacidade de influenciar pessoas estrategicamente a cooperar espontaneamente com as atividades propostas, alinhados com a filosofia do serviço a liderança traz o poder sólido e sustentável, pois trabalha com pessoas, e se pode dizer que esta combinação de esforços individuais tem por finalidade realizar propósitos coletivos, num sistema complexo e organizado, formado de partes ou elementos que interagem, para realizar um objetivo explícito.

As instituições com um clima organizacional mais estável são aquelas que se preocupam, também, com a subjetividade dos servidores, buscando nas relações interpessoais equilibradas uma saída importante para evitar constrangimentos e o sofrimento oriundo do trabalho e não usando do assédio moral como instrumento para servir-se do funcionário como um objeto de gozo.

Deve-se assim, pensar ações de recursos humanos, especificamente da Gestão de Pessoas, no sentido da escuta do sofrimento presente no discurso do sujeito singular, além de políticas que promovam a saúde mental da equipe de trabalho.

REFERÊNCIAS

- BRASIL, .**Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2003. Título 8, cap. 2, seção 2.
- CHIAVENATTO, Idalberto. **Gestão de Pessoas**: o novo papel dos recursos humanos nas organizações. 9ª Ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- FOCAULT, M. **História da Sexualidade**: a vontade de saber. Rio de Janeiro: Graal, 1988.
- FREUD, S. **As pulsões e seus destinos**. (1915) In: **Obras Psicológicas de Sigmund Freud**. Escritos sobre a Psicologia do Inconsciente. Rio de Janeiro: Imago, 1996. v. I
- FREUD, S. **Totem e Tabu**(1913) In: **Obras Completas de Sigmund Freud**. . Rio de Janeiro: Imago, 1996. V. XII
- FREUD, S. **O mal-estar na civilização** (1930). In: **Obras Completas de Sigmund Freud**. Rio de Janeiro: Imago, 1996 v. XXI.
- FREUD, S. **Psicologia das massas e análise do eu** (1921). In: **Obras Completas de Sigmund Freud**. Rio de Janeiro: Imago, 1996. v. XVIII.
- HIRIGOYEN, M. **Assédio Moral: a violência perversa no cotidiano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.
- LAPLANCHE, J. **Vocabulário de Psicanálise/ Laplanche e Pontalis**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- SROUR, R. **Ética empresarial – A gestão da reputação. Posturas responsáveis nos negócios, na política e nas relações pessoais**. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

HIRIGOYEN, M. **Assédio Moral: A Violência Perversa no Cotidiano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

PARREIRAS, A. **Assédio Moral: Um manual de sobrevivência**. Campinas: Russell, 2007.

SOBOLL, L. **Violência Psicológica e Assédio Moral no Trabalho Bancário**. FM/USP.(Tese de doutorado). Cap.4. Violência Psicológica no Trabalho. (Defesa: dezembro/2006)

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: NO CASO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

Ana Rosa Paixão Freitas¹

RESUMO:

O estudo deste artigo tem como objetivo identificar o Tribunal de Contas dos Municípios no uso da ferramenta: Planejamento e Planejamento Estratégico. Para isso, faz-se necessário, conceituar a importância do Planejamento e Planejamento Estratégico, apresentar as etapas do processo do Planejamento, bem como seus efeitos para a organização, enfatizando o modelo de Planejamento mau usado. Trata-se de uma pesquisa descritiva e explicativa, pois obteve coleta de dados para conhecer e justificar o alcance dos resultados esperados pelo Planejamento. Considera-se, também, uma pesquisa bibliográfica e de caso, com abordagem quantitativa e qualitativa tendo em vista que o estudo demonstra os efeitos gerados pelos bons planejamentos em organizações. Quanto à coleta de dados, ocorreu por meio de pesquisas de diversos autores conceituados que falam sobre o Planejamento. O estudo feito de acordo com dados do Tribunal de Contas dos Municípios

Palavras – chave: Planejamento, Planejamento Estratégico, Organização e Resultados.

ABSTRACT:

The study of this article aims to identify the Municipalities of the Court of Auditors to use the tool: Planning and Strategic Planning. For this, it is necessary to conceptualize the importance of Planning and Strategic Planning, present the stages of the planning process and its effects on the organization, emphasizing the model of bad planning used. This is a descriptive and explanatory research for data collection got to know and justify the scope of the results expected by the Planning. It is, also, a literature and case study with quantitative and qualitative approach in order that the study shows the effects generated by the good schedules in organizations. The data collection took place through research of several renowned authors talking about planning. The study made according to data of the Court of Municipalities

Keywords: Planning, Strategic Planning, Organization and Results.

INTRODUÇÃO

O Planejamento como ferramenta da administração usada no dia-a-dia no trabalho seja ele em esfera particular ou na esfera pública é de suma importância. Contudo, vale ressaltar a importância desse estudo de caso para a esfera pública, mais especificamente dentro do âmbito do Tribunal de Contas dos Municípios.

¹ Funcionária Pública do Tribunal de Contas dos Municípios, anarosanormando@hotmail.com, Belém/PA

Verifica-se a necessidade na esfera pública, no Tribunal de um planejamento e um planejamento estratégico mais a fundo para determinadas questões que envolvem algumas atividades que são desenvolvidas com o público e com os colaboradores do Tribunal (serviço interno e externo).

Um determinado planejamento sendo este de forma estratégica envolve coisa nova, o que é novo assusta e traz modificações ao local de trabalho. Quebrar velhos paradigmas e de forma que venha trazer mudanças para o local de trabalho e conseqüentemente para o serviço público faz com que se pense muito antes de o que?, por que?, para que?, para quem?, por quem fazer é a grande pergunta a se fazer.

Para que Planejar? Essa talvez seja a grande pergunta que todos os pequenos, médios e grandes empresários fazem a si mesmos e aos grandes pensadores a respeito do assunto. De como planejar e se fazer um excelente planejamento para poder posicionar-se de forma sempre positiva nas determinadas etapas do processo.

Diante desta problemática formulou-se a seguinte questão: Analisar o Tribunal de Contas dos Municípios no uso do Planejamento Estratégico. A investigação aqui apresentada busca responder ao seguinte problema: Como o Tribunal de Contas dos Municípios faz uso do Planejamento Estratégico.

Durante o processo de construção deste artigo, destaca-se como objetivo geral: Analisar o Planejamento Estratégico no Tribunal de Contas dos Municípios, como objetivos específicos: Identificar o Planejamento estratégico; identificar erros e acertos e verificar o que está faltando.

O artigo apresentado pretende abordar os conceitos de Planejamento Estratégico como ferramentas da Administração.

A pesquisa abordará teoricamente O Planejamento Estratégico e pesquisa no ambiente de trabalho do Tribunal de Contas dos Municípios

Este tema justifica-se pela importância que o planejamento estratégico exerce no contexto de Gestão do Estado.

O referido trabalho será dividido em: referencial teórico, onde será abordado o embasamento do tema escolhido, baseado em renomados autores que trabalham com clareza o assunto, em seqüência a metodologia aplicada na pesquisa, detalhando sua caracterização e de que forma foram analisadas as informações obtidas através dela, e por último as considerações finais, onde serão definidos os resultados sobre o objetivo no qual este estudo de caso foi criado foi criado.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo abordaremos as seguintes questões: O conceito de Planejamento e Planejamento Estratégico e de como é definido no ambiente de trabalho do Tribunal de Contas dos Municípios

1.2 Planejamento

Conforme Oliveira (2010, p. 6), o princípio do planejamento dentro de uma empresa deve respeitar alguns princípios para que os resultados de sua operacionalização sejam os esperados. Podem-se esperar esses princípios em geral e específicos.

1.2.1 Princípios Gerais do Planejamento.

São quatro os princípios gerais para quais os executivos (Gestores) devem estar atentos: Princípio da contribuição aos objetivos; Princípio da precedência do planejamento; Princípio das maiores influências e abrangências; e o Princípio das maiores eficiências, eficácias e efetividades. (OLIVEIRA, 2010, p. 6).

1.2.2 Princípios Específicos do Planejamento

Com base na atitude e visão interativa diante do planejamento, Anckoff (1974, p. 28) apresenta quatro princípios de planejamento que podem ser considerados como específicos: Planejamento participativo; Planejamento coordenado; Planejamento integrado; e Planejamento permanente. (OLIVEIRA, 2010, p. 10).

Ainda para Oliveira (2010), é muito importante o executivo (Gestor) estar atento aos princípios do planejamento, pois, estes lhe proporcionarão base mais sólida para o processo decisório inerente aos processos de planejamento na empresa.

1.3 Filosofias do Planejamento

De acordo com Ackoff (1974, p. 4), existem três tipos de filosofias de planejamento dominantes, sendo que a maioria dos processos de planejamento envolve uma mistura dos três tipos, embora possa haver predominância de um deles. (OLIVEIRA, 2010, p. 10).

1.3.1 Filosofia da Satisfação

De acordo com Oliveira (2010, p. 11), esta filosofia designa os esforços para se alcançar um mínimo de satisfação, mas não necessariamente para excedê-lo, sendo que satisfazer é fazer “suficientemente bem”, mas não necessariamente “tão bem quanto possível”.

Para Oliveira:

O processo de planejamento começa pela determinação dos objetivos factíveis, resultantes de uma sistemática de consenso político entre vários

centros de poder da empresa. Tais objetivos poderão ser de desempenho (quantitativos ou qualitativos); mas serão em pequeno número, porque seria difícil estabelecer um grande número de objetivos e, também, porque isto geraria inevitável conflito entre os diversos objetivos da empresa. (OLIVEIRA, 2010, p. 11)

1.3.2 Filosofia da Otimização

De acordo com Oliveira (2010), esta filosofia significa que o planejamento não é feito apenas para realizar algo suficientemente bem, mas para fazê-lo tão bem quanto possível. Caracteriza-se pela utilização de técnicas matemáticas e estatísticas, de modelos de simulação e de pesquisa operacional, as quais contribuem para a otimização dos processos de planejamento, de solução de problemas e de decisões nas empresas.

Neste caso, os objetivos são formulados em termos quantitativos, pois são reduzidos a uma escola comum – monetária – e combinados em uma medida geral e ampla de desempenho. Isto porque o planejador otimizador tende a ignorar os objetivos não quantificáveis, porque eles não poderão ser incorporados em um modelo a ser otimizado. O planejador procura conduzir todo o processo de planejamento através de modelos matemáticos que serão otimizados, isto é, procura-se otimizar o processo decisório. (OLIVEIRA, 2010, p. 12).

1.3.3 Filosofia da Adaptação

Como mostra Oliveira (2010, p. 12), esta filosofia, que algumas vezes é denominada planejamento inovativo, apresenta as seguintes características:

Baseia-se na suposição de que o principal valor do planejamento não está nos planos elaborados, mas no processo de elaboração desses planos. Esta é uma característica básica e clássica dos planejamentos nas empresas;

Supõe que a maior parte da necessidade atual de planejamento decorre da falta de eficácia administrativa e de controles, e que os profissionais das empresas são os responsáveis pela maioria das confusões que o planejamento tenta eliminar ou evitar; e que

O conhecimento do futuro pode ser classificado em três tipos: certeza. Incerteza e ignorância, visto que cada uma dessas situações requer um tipo diferente de planejamento, comprometimento, contingência ou adaptação.

Para Oliveira (2010)

A empresa deve responder, adequadamente, às mudanças externas, pois estas são as principais responsáveis por seus problemas internos. É válido que o executivo (gestor), quando estiver trabalhando com a função do

planejamento, estabeleça qual filosofia a ser adotada, tendo em vista a adequação entre a situação atual e processo de planejamento. (OLIVEIRA, 2010, p. 13).

Para Oliveira (2010) na realidade essas filosofias de atuação aparecem como consequência do tipo de objetivos que os executivos formulam para as empresas. Entretanto, a filosofia da otimização visualiza a maximização do lucro para a empresa, tendo como base o sistema de preços dos seus produtos e serviços e o nível de tecnologia aplicada na empresa. E esta não tem sido a situação mais viável para as empresas, pois, basicamente, elas tendem a obter resultados satisfatórios e não ótimos.

1.4 Partes do Planejamento

Conforme Oliveira (2010), o Planejamento é um processo contínuo que envolve um conjunto complexo de decisões inter-relacionadas que podem ser separadas de formas diferentes.

Ainda para Oliveira (2010), de forma geral e independentemente da metodologia utilizada, alguns aspectos básicos devem ser considerados em qualquer planejamento, Ackoff (1975) apresenta cinco partes: Planejamento dos fins; Planejamento dos meios; Planejamento organizacional; Planejamento de recursos; e Planejamento da implantação e do controle. Devendo ressaltar alguns aspectos, a saber: o próprio processo de planejamento deve ser planejado; o processo é interativo, ou seja, sua ação exerce mutuamente, entre duas ou mais partes de todo; e o processo é iterativo, ou seja, repete-se ao longo do tempo.

1.5 Tipos de Planejamento

De acordo com Oliveira (2010), na consideração dos grandes níveis hierárquicos, podem-se distinguir três tipos de planejamento: Planejamento Estratégico; Planejamento Tático; e Planejamento Operacional. De forma genérica, podem-se correlacionar os tipos de planejamento aos níveis de decisão numa pirâmide organizacional. (onde se segue a mesma ordem em: Estratégico, Tático e Operacional).

Ainda para Oliveira (2010, p. 16), de forma resumida, o planejamento estratégico relaciona-se com objetivos de longo prazo e com estratégias e ações para alcançá-los que afetam a empresa (Órgão Público) como um todo, enquanto o planejamento tático relaciona-se a objetivos de mais curto prazo e com estratégias e ações que, geralmente, afetam somente parte da empresa (Órgão Público).

1.6 Planejamento Estratégico

Para Oliveira (2010, p. 17), Planejamento Estratégico é o processo administrativo que proporciona sustentação metodológica para se estabelecer a melhor direção a ser seguida pela empresa, visando ao otimizado grau de interação com os fatores externos – não controláveis – e atuando de forma inovadora e diferenciada.

Conforme Oliveira (2010)

O planejamento estratégico é, normalmente, de responsabilidade dos níveis mais altos da empresa e diz respeito tanto à formulação de objetivos quanto à seleção dos cursos de ação – estratégias – a serem seguidos para sua consolidação, levando em conta as condições externas e internas da empresa e sua evolução esperada. Também considera-se as premissas básicas – políticas – que a empresa, como um todo, deve respeitar para que o processo estratégico tenha coerência e sustentação decisória. (OLIVEIRA, 2010, p. 17).

Na visão de Wright (2000), “estratégia são planos da alta administração para alcançar resultados consistentes com a missão e os objetivos da organização”.

“Ao planejamento estratégico orientado para o mercado é o processo gerencial de desenvolver e manter um ajuste viável entre objetivos, habilidades e recursos de uma organização e as oportunidades de um mercado em contínua mudança. O objetivo do planejamento estratégico é dar forma aos negócios e produtos de uma empresa, de modo que eles possibilitem os lucros e o crescimento almejados.” (KOTLER, 2000, p.86).

“É preciso entender o planejamento estratégico para entender a administração de marketing. E, para entender o planejamento estratégico, precisamos reconhecer que as maiores empresas organizam-se em quatro níveis: o nível corporativo, o nível de divisão, o nível de unidade de negócios e o nível de produto.” (KOTLER, 2000, p.86).

“O plano de marketing estratégico estabelece os objetivos gerais e a estratégia de marketing com base em uma análise da situação e das oportunidades de mercado atuais.” (KOTLER, 2000, p.86).

“O plano de marketing tático delinea táticas específicas de marketing, incluindo táticas de propaganda, formas de comercialização, preços, canais e serviços.” (KOTLER, 2000, p.86).

Segundo Kotler (1995), o planejamento estratégico é um método gerencial que permite estabelecer a direção a ser seguida pela organização, visando maior grau de interação com o ambiente. O planejamento estratégico se tornou foco de atenção da alta administração, voltado para medidas positivas que a empresa precisa ter caso ocorra alguma ameaça, buscando aproveitar as oportunidades encontradas no seu ambiente.

Segundo Andreuzza (2008), a história do planejamento estratégico passa pela atuação do Estado, particularmente do estamento militar, que a partir de estratégias pré-definidas estabelecia planos que se transformavam em ações no teatro de operações.

Ainda para Andreuzza (2008), da Era da Bíblia à Era Digital há certos princípios de planejamento que permanecem constantes. Um dos grandes autores do tema foi Sun Tzu, que viveu na China na época dos “Reinos Combatentes” entre 400 e 320 a .C e teria sido comandante do Rei Holu, do Estado de Wu, no centro-leste da China. Sun Tzu dedica parcela importante de sua obra ao estudo e aplicação das informações e de planejamento. Ao longo do tempo outros autores escreveram sobre o tema. Maquiavel, no clássico trabalho “O Príncipe” escrito em 1513, mas só publicado em 1532, apresenta princípios básicos de estratégia e mesmo de planejamento ao estruturar a base do pensamento republicano que pretendia unificar as potências na península itálica. O príncipe deveria ter uma tríplice missão: tomar o poder; assegurar a estabilidade política; construir a República unificada. Maquiavel viu em Lourenço de Médici a figura desse príncipe. Deveria ser um herói trágico, impiedoso e astucioso, resoluto e frio, porque esta era a única maneira de controlar a instabilidade política e a perversão dos homens, a fim de que fosse instaurada a cidade justa. E para atingir tais objetivos, deveria planejar, arquitetar alianças, construir cenários futuros.

Conforme Andreuzza (2008), Clausewitz, com seu famoso trabalho “A Guerra”, publicado postumamente, ficou conhecido com a frase em que ele define a associação entre guerra e política: “a guerra é a continuação da política por outros meios”. Os ensinamentos do general prussiano do século XIX são baseados na incerteza, na necessidade de adaptação de posições, onde se destacam os conceitos de tática e estratégia. Ainda no século XIX, George Siemens estudou a administração, em especial o planejamento, como função e como estrutura e sobressaiu-se na Alemanha, entre 1870 a 1880, ao projetar e construir o “Deutsch Bank” que se transformou em pouco tempo numa instituição financeira líder e dinâmica dentro da Europa continental. A revolução industrial produziu mudanças significativas na estrutura econômica da sociedade.

“As relações de produção foram modificadas e surgiu a necessidade de sistematizar e gerir a produção que crescia exponencialmente. Neste contexto, entre o final do século XIX até a década de 20 do século passado, tivemos vários autores com trabalhos expressivos acadêmicos ou não que influenciaram o modo de gerir as empresas e instituições, o que sem dúvida estimulou o uso do planejamento estratégico, como ferramenta de gestão. Taylor, Gant, Fayol, Ford e Weber estão entre eles.” (ANDREUZZA, 2008)

Segundo Andreuzza (2008), com relação ao planejamento estratégico do Estado, o Brasil acumulou, sobretudo entre os anos 40 e 70 do século passado, uma experiência razoável em matéria de planejamento governamental. Desde os primeiros exercícios, no imediato Pós-Segunda Guerra, por meio, entre outros, do Plano Salte (saúde, alimentação, transportes e energia) e, mais adiante, do Plano

de Metas de Juscelino Kubitschek, até os mais recentes planos plurianuais, determinados constitucionalmente, o Estado brasileiro empreendeu, ao longo destas últimas cinco ou seis décadas, diversas tentativas de planejamento do futuro e de organização do processo de desenvolvimento econômico.

Para Chiavenato (1994)

“O planejamento estratégico é um conjunto de tomada deliberada e sistemática de decisões envolvendo empreendimentos que afetam ou deveriam afetar toda a empresa por longos períodos de tempo. É um planejamento que envolve prazos mais longos de tempo, é mais abrangente e é desenvolvido nos níveis hierárquicos mais elevados da empresa, isto é, no nível institucional. É um processo contínuo de tomada de decisões estratégicas. Não se preocupa em antecipar decisões a serem tomadas no futuro, mais sim de considerar as implicações futuras de decisões que devem ser tomadas no presente”. (CHIAVENATO, 1994, P.186).

Para Kotler (1980), a missão da empresa deve ser definida em termos de satisfazer a alguma necessidade do ambiente externo, e não em termos de simplesmente oferecer algum produto ou serviço de mercado. Missão é a razão de ser da empresa onde declara o propósito de sua existência, seu posicionamento estratégico, o alcance da organização em termos de produtos e mercados, mostra seu papel frente à sociedade em que esta envolvida exaltando a sua razão de ser perante ao meio, e quais são os verdadeiros objetivos.

Segundo Ansoff e Donnell (1993) um processo realista de formulação de metas e objetivos deve começar com a identificação de missão da empresa, utilizando para isso a lista de aspirações dos grupos influentes de interesse atendidos pela empresa.

Ainda para Ansoff e Donnell (1993), esse processo pode ser utilizado para determinar o impacto de cada grupo de stakeholder¹ sobre a determinação da missão da empresa. Metas e objetivos devem ser traçados para que a missão da empresa seja conhecida e levada em consideração de forma a utilizar a estratégia adequada para que todos os objetivos sejam alcançados, será uma definição clara da razão de existir da organização. Seria como se a organização respondesse a pergunta: Por que eu existo?

De acordo com Porter (1986)

Indústrias emergentes são indústrias recentemente formadas, ou reformadas, criadas por inovações tecnológicas, alterações nas relações de custos relativos, surgimento de novas necessidades dos consumidores, ou outras alterações econômicas e sociais que elevam um produto ou serviço ao nível de uma oportunidade potencialmente viável de negócio. (PORTER, 1986, p. 207).

No que diz respeito o Planejamento Estratégico dentro das organizações públicas, ainda é pouco usada esta ferramenta da administração devido à falta de interesse de alguns Gestores, muita

das vezes por esses Gestores serem indicados (nomeados) por questões políticas. O que no contexto do planejamento Estratégico enquanto ferramenta enfraquece o serviço público.

Nessa perspectiva compreende-se que ao se estruturar e organizar devemos ter como foco de atenção, dentro do processo administrativo, diversas questões referentes à economia, política, social e administrativa. Ainda nessa abordagem é preciso tanto planejar quanto projetar o futuro dessa empresa para torná-la sucedida. (KOTLER, 2000, p.86).

“Ao estabelecer declarações de missão, políticas, estratégias e metas, a matriz determina a estrutura dentro da qual as divisões e as unidades de negócios preparam seus planos.” (KOTLER, 2000, p.87).

“Ao longo do tempo, a missão pode perder relevância, pela alteração das condições de mercado, ou pode se tornar nebulosa, à medida que a corporação acrescenta novos produtos e mercados a sua carteira de negócios.” (KOTLER, 2000, p.87).

“As organizações desenvolvem declarações de missão que devem ser compartilhadas com gerentes, funcionários e (em muitos casos) clientes. Uma declaração de missão bem formulada dá aos funcionários um senso compartilhado de propósito, direção e oportunidade. A declaração orienta funcionários geograficamente dispersos a trabalhar de maneira independente, embora coletivamente, para realizar as metas da organização.” (KOTLER, 2000, p.87).

“As melhores declarações de missão são aquelas guiadas por uma visão, uma espécie de ‘sonho impossível’ que fornece à empresa direcionamento para os 10 a 20 anos seguintes.” (KOTLER, 2000, p.87).

“Uma empresa, no entanto, deve redefinir sua missão se esta tiver perdido a credibilidade ou já não definir o melhor curso.” (KOTLER, 2000, p.87).

Segundo afirma Almeida (2001), o “Planejamento Estratégico é uma técnica administrativa que procura ordenar as ideias das pessoas, de forma que se possa criar uma visão do caminho que se deve seguir (estratégia)”.

Ainda para o autor, neste sentido, o “Plano Estratégico” pode ser entendido como o principal documento para a consolidação dos objetivos e metas nas empresas de uma forma geral.

Segundo Almeida (2001), esta concepção é essencial para a viabilidade das empresas de pequeno porte, só equivalendo-se em importância pela concepção, à implantação e contínuo monitoramento de um Plano de Negócio.

“Existe certa dificuldade, quando da conceituação da função do planejamento nas empresas, de estabelecer sua real amplitude e abrangência. Tanto para Steiner (1969, p. 12), estabelece as cinco dimensões do planejamento: previsão, projeção, predição, resolução de problemas e plano.” (OLIVEIRA, 1969, p. 3).

Ainda para Oliveira (2010, p. 4), o planejamento estratégico também pressupõe a necessidade de um processo decisório que ocorrerá antes, durante e depois de sua elaboração e implementação na empresa.

“Esse processo de tomada de decisões na empresa deve conter, ao mesmo tempo, os componentes individuais e empresariais, bem como a ação nesses dois níveis deve ser orientada de tal maneira que garanta certa confluência de interesses dos diversos fatores não controláveis, os quais estão alocados no ambiente da empresa.” (OLIVEIRA, 2010, p. 5).

Dessa forma, o processo de planejar envolve, portanto, um modo de pensar; e um salutar modo de pensar envolve indagações; e indagações envolvem questionamentos sobre o que fazer, como, quando, quanto, para quem, por quê, por quem e onde. (OLIVEIRA, 2010, p. 5).

2 METODOLOGIA

2.2 Objetivos

Na construção deste artigo, torna-se como base a sistemática de Vergara (2014), que classifica em relação a dois aspectos: quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins a pesquisa será descritiva e qualitativa. Quanto aos meios: bibliográfico e de caso.

O procedimento metodológico é do tipo descritivo com estudo de caso no Tribunal de Contas dos Municípios. A pesquisa também aborda os métodos bibliográficos.

Conforme Vergara (2014, p. 44), o estudo de caso é um meio de investigação, pois “é o circunscrito a uma ou a poucas unidades, entendidas essas como pessoa, família, produto, empresa, órgão público, ou comunidade ou mesmo país. Tem caráter de profundidade e detalhamento. Pode ou não ser realizado no campo e utiliza métodos diferenciados de coleta de dados”.

Afirma ainda Vergara (2014, p.43) que “pesquisa bibliográfica é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livro, revistas, jornais, rede eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral”.

2.3 Tipos de Abordagens

O estudo de caso foi realizado no Tribunal de Contas dos Municípios, foi do tipo qualitativo e quantitativo, com objetivo de verificar dentro de âmbito organizacional, quais características do Planejamento Estratégico são abordadas.

2.4 Quanto à população e amostra

A amostra foi definida por tipicidade e faz parte das amostras não probabilísticas. De acordo com Vergara (2014), esta amostra não se baseia em procedimentos estatísticos de escolha.

Afirma Vergara (2014, p.47) que a amostra é “constituída pela seleção de elementos que o pesquisador considere representativo da população-alvo, o que requer profundo conhecimento dessa população”.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se com o presente artigo que o Planejamento estratégico é de suma importância para as organizações e se faz necessário que seja adaptado como um todo no organograma do Tribunal de Contas dos Municípios, como requisito avaliativo e funcional.

Com um mercado que oscila a todo o momento, qualquer organização do meio público necessita de um bom planejamento e conseqüentemente um bom planejamento estratégico. Não há histórias de que empresas tenham sobrevivido aos impactos globais causados pela crise econômica sem um bom planejamento ou sem a manutenção diária de um planejamento que atenda as necessidades da organização.

A globalização e as crises econômicas países afora têm se tornado cada vez mais frequente e com esse “boom” econômico, diversas organizações tanto do meio público quanto do meio privado estão se equipando de ferramentas da Administração para tentarem sobreviver às crises existentes. Seja Matriz BCG, Análise de Swot, Balanced ou Planejamento, todas essas ferramentas são essenciais a uma organização, mas sendo o Planejamento e o Planejamento Estratégico as mais importantes.

Conclui-se assim que o Tribunal de Contas dos Municípios com uso dessas ferramentas só tem a ganhar em suas atividades diárias, mas que também pode ser usada de forma mais aprofundada, na medida em que se precisa inserir novos métodos de planejamento e planejamento estratégico.

Ressalta-se ainda que o Planejamento e Planejamento Estratégico como ferramentas da Administração e atuando de forma ininterruptamente são os baluartes das organizações e assim trazendo muitos resultados positivos.

REFERÊNCIAS

- ANDREUZZA, Mario Giussepp Santezzi Bertotelli. **Planejamento Estratégico**. São Paulo: Sagres, 2008.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Administração: teoria, processo e prática**. 2.ed. São Paulo: Makron Books, 1994. 522p.
- DRUCKER, P. F. *The practice of management*. New York: Oxford University Press: 1954.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- KOTLER, Philip – **Administração de Marketing** – 10ª Edição, 7ª reimpressão – Tradução Bazán Tecnologia e Lingüística; revisão técnica Arão Sapiro. São Paulo: Prentice Hall, 2000.
- KOTLER, Philip. *Marketing 3.0*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- MINTZBERG, H. Generic Strategies: Toward a Comprehensive Framework. *Advances in Strategic Management*, JAI Press, v. 5, 1988. p. 1-67.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento Estratégico:** Conceito, Metodologia, Práticas. 28. Ed. São Paulo. Atlas, 2010.

PORTER, Michael E. **Estratégia competitiva:** técnicas para análise de indústrias e da concorrência. 7.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

VERGARA, Sylvania Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração.** 15ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CLIMA ORGANIZACIONAL: UM ESTUDO DE CASO NO DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

Cristina Xavier de Castro¹

RESUMO:

Nas organizações públicas é cada vez mais comum se deparar com servidores insatisfeitos em seus locais de trabalho, pois na atual conjuntura organizacional há predominância de fatores desmotivadores como salários baixos, falta de reconhecimento e de valorização profissional, inadequadas condições de trabalho, entre outros, em detrimento dos fatores motivadores, o que acaba refletindo na qualidade da prestação de serviços públicos. O presente estudo foi realizado no Departamento de Recursos Humanos do Ministério Público do Estado do Pará e teve a finalidade de analisar o nível de satisfação dos servidores em relação às variáveis cultura organizacional, motivação, liderança e comunicação, destacando aspectos positivos como as relações interpessoais e o reconhecimento pelo bom desempenho nas atividades, e negativos como a pouca oferta de cursos e treinamentos e o volume diário de trabalho, além de obter sugestões para tornar esse Departamento um melhor lugar para trabalhar, como o aumento do quantitativo de servidores e a melhoria do sistema de informações.

Palavras – chave: Clima Organizacional. Pesquisa de Clima Organizacional. Organização Pública. Nível de satisfação.

ABSTRACT:

In public organizations it is increasingly common to come across dissatisfied servers in their workplaces because the current organizational situation there is a predominance of demotivating factors such as low wages, lack of recognition and professional development, inadequate working conditions, among others, detriment of motivating factors, which ultimately reflected in the quality of public service delivery. This study was conducted at the Department of Human Resources of the State of Pará prosecutors and aimed to analyze the level of satisfaction of servers in relation to organizational culture variables, motivation, leadership and communication, emphasizing positive aspects such as interpersonal relationships and recognition for good performance in the activities, and negative as the short supply of training courses and the daily workload, and get suggestions to make this department a better place to work, such as increasing the quantity of servers and improved information system.

Keywords: Organizational climate. Organizational Climate Survey. Public organization. Level of satisfaction.

INTRODUÇÃO

¹crisxc@bol.com.br, Ministério Público do Estado do Pará

A velocidade das transformações ocorridas no mundo está afetando o ambiente de trabalho e exigindo das organizações a busca por novas formas de administrar e liderar. Por isso, no mundo atual, a revolução da informação e da comunicação (com o advento da *internet*), a globalização e a diversificação da força de trabalho, estão entre os fatores que estão provocando uma profunda transformação nas organizações e exigindo dessas um novo perfil profissional nas relações de trabalho e exigindo das pessoas conhecimento, habilidades e atitudes, com a contínua busca de inovação e criatividade.

Para a obtenção de um ambiente de trabalho saudável é necessário que as pessoas sintam-se motivadas. Analisar o clima organizacional de uma instituição pública não é tarefa das mais fáceis, levando em consideração que a cultura organizacional dessas instituições, na maioria das vezes, é muito rígida, dificultando a obtenção de dados que auxiliem o diagnóstico da melhoria desse ambiente.

O clima organizacional é influenciado por diversos fatores. Porém, para mensurar esses fatores faz-se necessária a realização de uma pesquisa de clima com a finalidade de subsidiar o planejamento de intervenções e mudanças nesse local. Essa pesquisa proporciona a análise da organização como um todo ou com seus setores, visualizando o grau de satisfação e insatisfação dos colaboradores em relação a diversos fatores que influenciam esse clima.

O presente estudo de caso tem a finalidade de diagnosticar o nível de satisfação dos servidores lotados no Departamento de Recursos Humanos do Ministério Público do Estado do Pará, através da aplicação de uma pesquisa de clima organizacional, a qual poderá auxiliar a gestão de pessoas nesse Departamento, através da identificação do perfil dos servidores e da análise das variáveis cultura organizacional, motivação, liderança e comunicação, e como essas variáveis podem influenciar de maneira positiva e/ou negativa o ambiente de trabalho, visando à melhoria desse ambiente e da prestação dos serviços públicos.

1 DESENVOLVIMENTO

A partir do século XX, as organizações brasileiras tiveram que adotar estratégias para atuar em um mercado global, cada vez mais competitivo. Fatores como terceirização, privatizações, fusões, aquisições, automação dos processos, redução do quadro de pessoal e redução de níveis hierárquicos (*downsizing*) acabaram por refletir na satisfação das pessoas no ambiente organizacional.

As organizações não existem sem pessoas (CHIAVENATO, 2010, p. 187), e por isso a moderna gestão de pessoas procura tratá-las como seres humanos e não como recursos produtivos. Essa atual maneira de gerenciar faz com que todos os colaboradores de uma organização sejam administradores, pois a execução das tarefas deve vir acompanhada de conscientização do funcionário em relação a sua importância no diagnóstico e na solução de problemas para a melhoria contínua do local de trabalho.

Para que haja uma plena compreensão sobre o tema clima organizacional faz-se necessário sua conceituação. De acordo com Campello e Oliveira (2008 *apud* BEZERRA, 2011, p. 12), a palavra clima origina-se do grego *klima* e significa tendência ou inclinação. O clima é algo que não se pode ver ou

tocar, mas ele é facilmente percebido dentro de uma organização através do comportamento dos seus colaboradores. Desde os anos 50 o tema “clima organizacional” vem despertando o interesse das organizações. Chiavenato (1999), ao se referir a esse assunto afirma que

O clima organizacional está intimamente relacionado com o grau de motivação de seus participantes. Quando há elevada motivação entre os membros, o clima motivacional se eleva e se traduz em relações de satisfação, de animação, interesse, colaboração, etc. Todavia, quando há baixa motivação entre os membros, seja por frustração ou barreiras à satisfação das necessidades, o clima organizacional tende a abaixar-se, caracterizando-se por estados de depressão, desinteresse, apatia, insatisfação, etc., podendo, em casos extremos, chegar a estados de agressividade, tumulto, inconformidade, etc., típicos de situações em que os membros se defrontam abertamente com a organização (como nos casos de greves, piquetes, etc.) (CHIAVENATO, 1999, p. 105).

O clima organizacional pode ser percebido pelos atos e expressões dos colaboradores e no cumprimento ou não de uma atividade. É capaz de afetar o comportamento e o desempenho organizacionais, pois para que uma instituição possa obter bons resultados é necessário conciliar recursos disponíveis com o comprometimento das pessoas que trabalham nessa instituição. Para que haja esse comprometimento é preciso que as pessoas sintam-se motivadas e satisfeitas com seu ambiente de trabalho.

Toda organização precisa de empregados motivados para que os objetivos organizacionais sejam alcançados. Gil (2014, p. 202) afirma que motivação é a força que estimula as pessoas a agir, sendo consequência de necessidades não satisfeitas e intrínsecas às pessoas, ou seja, a motivação está relacionada com o desempenho individual de cada pessoa e seu conhecimento é indispensável para que o administrador possa realmente contar com a colaboração irrestrita das pessoas (CHIAVENATO, 2010, p. 242). Existem diversas teorias sobre motivação. Uma das mais representativas sobre esse tema é a Hierarquia das Necessidades do psicólogo e consultor norte-americano Abraham Maslow, o qual definiu as necessidades do indivíduo em cinco níveis:

- a) **Necessidades fisiológicas** (ar, comida, repouso, abrigo, etc.);
- b) **Necessidades de segurança** (proteção contra o perigo ou privação);
- c) **Necessidades sociais** (amizade, inclusão em grupos, etc.);
- d) **Necessidades de estima** (reputação, reconhecimento, auto-respeito (*sic*), amor, etc.);
- e) **Necessidades de auto-realização** (realização do potencial, utilização plena dos talentos individuais (CHIAVENATO, 1999, pp. 91-92).

Contudo, a maioria das organizações públicas não dispõe de política de gestão de pessoas, o que reflete na insatisfação do servidor, que não se sente parte integrante da organização onde trabalha e também na prestação dos serviços ao público.

Outro fator relevante para o clima organizacional é a cultura organizacional, uma vez que toda organização possui sua própria cultura, a qual está relacionada com os valores, costumes,

hábitos, usos, costumes, códigos de conduta e tradições existentes em um ambiente de trabalho, sofrendo constantes modificações devido às interações entre seus colaboradores. Para Facco (2012), em uma organização, existem dois tipos de cultura:

[...] a parte visível (aquelas que conseguimos perceber de forma empírica), como por exemplo, a forma com que os funcionários se portam, se vestem, falam, etc. Existe também a parte não visível. Esta pode ser exemplificada pelos valores, costumes e crenças da empresa. Certamente esta parte da cultura organizacional é a mais difícil de sofrer alterações. A somatória dos elementos da cultura organizacional (visível e não visível) resulta no que chamamos de clima organizacional (FACCO, 2012, p. 3).

A liderança é a capacidade que alguém tem em exercer influência sobre indivíduos ou grupo, através do poder ou da autoridade. De acordo com Bezerra (2011)

Nem todo líder que tem poder, exerce autoridade sobre as pessoas, pois a autoridade é adquirida através do respeito e da admiração das outras pessoas. Quando a empresa se encontra com uma liderança deficitária, gera desmotivação, conflitos internos e conseqüentemente prejuízos para a organização (BEZERRA, 2011, p. 28).

Contudo, nas organizações públicas ainda há a predominância do chefe ao invés do líder, uma vez que nessas instituições há pessoas que, a despeito de ocuparem cargos de chefia, não exercem liderança. Fazem-se obedecidos, por exemplo, por coação ou interesse de quem é coagido (VERGARA, 2007, p. 62). Essa falta de liderança nessas instituições leva a resultados negativos, influenciando na prestação dos serviços ao público.

Outra variável de fundamental importância para o clima organizacional é a comunicação, pois em praticamente todas as atividades organizacionais e em todas as relações pessoais e profissionais, é necessário comunicar-se. Entretanto, na sociedade atual existem diversos meios de comunicação que nem sempre são utilizados de forma adequada. A comunicação é considerada peça fundamental para o desenvolvimento de uma organização, visto que permite a integração, a união de forças e o relacionamento interpessoal, além da interação entre sociedade e meio ambiente. Para que a comunicação seja considerada eficaz é necessário que o transmissor e o receptor interpretem a mensagem da mesma maneira e que não haja grande esforço das partes envolvidas na compreensão do processo comunicacional, o que contribui para o bom desempenho de um grupo. Por conseguinte, a ausência ou falha na comunicação prejudica o clima organizacional, uma vez que pode gerar conflitos e insatisfação entre os colaboradores e conseqüentemente na prestação dos serviços públicos.

No dia-a-dia das organizações podemos encontrar “sinais” de que o clima vai bem ou mal (LUZ, 2003, p. 32). O clima reflete os aspectos positivos e negativos de uma organização e está diretamente relacionado com o grau de satisfação e motivação dos funcionários. Portanto, existem indicadores que alertam quando o clima está afetando positiva ou negativamente o ambiente organizacional: absenteísmo, rotatividade de pessoal (*turnover*), conflitos interpessoais e

interdepartamentais, falta de comprometimento com os objetivos da organização, baixa qualidade nos serviços, programas de sugestões, pichações nos banheiros, avaliação de desempenho, greves, desperdícios de materiais e grande quantidade de reclamações no serviço médico e em alguns casos ocorre violência no trabalho.

Para a obtenção de um diagnóstico e de sugestões que possam auxiliar o planejamento de atividades voltadas para a melhoria da qualidade de vida no trabalho não existe melhor ferramenta que a pesquisa de clima organizacional. Luz (2003, p. 42) ressalta que a pesquisa de clima organizacional é um método formal de se avaliar o clima de uma empresa e um instrumento importante para fornecer subsídios capazes de aprimorar continuamente o ambiente de trabalho.

Por meio de uma pesquisa de clima podem ser detectados os pontos fortes e fracos existentes na gestão de pessoas e da organização em si. O resultado da pesquisa auxilia os gestores na tomada de decisões e na elaboração de estratégias e ações visando à melhoria do ambiente de trabalho através do aumento da produtividade, da melhoria da comunicação, da diminuição do absenteísmo e da rotatividade de pessoal, possibilitando um maior envolvimento dos colaboradores com a organização, que se sentem mais valorizados e parte integrante da instituição.

O Departamento de Recursos Humanos é uma das diversas Unidades Administrativas do Ministério Público do Estado do Pará e tem um universo de 24 (vinte e quatro) servidores entre Auxiliares de Administração, Analista Jurídico, Assistente Social e Auxiliar de Serviços Gerais, além do quadro de estagiários, distribuídos entre a Diretoria e as Divisões de Administração de Pessoal e de Desenvolvimento de Pessoal.

Para o diagnóstico do clima organizacional no Departamento de Recursos Humanos do Ministério Público do Estado do Pará foi utilizado o questionário como instrumento de pesquisa, o qual foi aplicado com 23 dos 24 servidores lotados nesse Departamento, correspondendo a 99% do total. Os estagiários não fizeram parte da pesquisa, uma vez que são colaboradores temporários, ou seja, não fazem parte do quadro efetivo do Ministério Público do Estado do Pará. O questionário utilizado foi elaborado com 24 questões fechadas, de múltipla escolha, e uma pergunta aberta onde os servidores deram sugestões para tornar o Departamento de Recursos Humanos um lugar melhor para trabalhar. Entretanto, as questões desse questionário não foram baseadas em nenhum modelo específico de pesquisa de clima, procurando ressaltar variáveis relevantes para o clima da organização: cultura organizacional, motivação, liderança, e comunicação. Nesse estudo levou-se em consideração o percentual das respostas com resultados apresentados através de tabelas e gráficos.

A pesquisa de clima realizada no Departamento de Recursos Humanos do Ministério Público do Estado do Pará teve o objetivo de identificar o perfil (através dos itens sexo, faixa etária, escolaridade, cargo/função, tempo de serviço e renda salarial) e o nível de satisfação dos servidores lotados nesse ambiente de trabalho, obtendo os resultados abaixo:

Tabela 1 – Classificação por gênero

GÊNERO	PORCENTAGEM
Feminino	61%
Masculino	39%
TOTAL	100%

Fonte: Dados de pesquisa (2015).

A tabela acima demonstra que a maioria dos servidores lotados no Departamento de Recursos Humanos do Ministério Público do Estado do Pará é composta de mulheres (61%), contando com apenas 39% de homens. A predominância do sexo feminino pode ser considerada um aspecto positivo para o clima organizacional nesse local de trabalho devido à maior disposição das mulheres em organizar eventos para integração dos setores desse Departamento.

Tabela 2 – Classificação por faixa etária

FAIXA ETÁRIA	PORCENTAGEM
21 a 35 anos	39%
36 a 45 anos	31%
Acima de 45 anos	26%
Até 20 anos	4%
TOTAL	100%

Fonte: Dados de pesquisa (2015).

Verifica-se, na tabela 2, que 39% dos servidores do Departamento de Recursos Humanos estão na faixa etária de 21 a 35 anos, 31% representam a faixa etária de 36 a 45 anos, 26% estão acima de 45 anos e, apenas 4% têm até 20 anos de idade. A grande porcentagem de jovens no quadro funcional do Departamento de Recursos Humanos resulta em significativa contribuição no que diz respeito a novas ideias e sugestões para um melhor desempenho nas atividades.

Tabela 3 – Classificação por escolaridade

ESCOLARIDADE	PORCENTAGEM
Médio	26%
Superior	35%
Pós-Graduação	39%
TOTAL	100%

Fonte: Dados de pesquisa (2015).

A tabela 3 demonstra que, dentre os servidores entrevistados, 39% possui Pós-Graduação, 35% tem ensino superior e apenas 26% têm o ensino médio. Esse quadro contribui para um melhor aperfeiçoamento das atividades.

Tabela 4 – Classificação por cargo/função

CARGO/FUNÇÃO	PORCENTAGEM
Analista	5%
Assessoria	4%
Auxiliar	65%
Direção/Chefia	22%

Técnico	4%
TOTAL	100%

Fonte: Dados de pesquisa (2015).

Na tabela 4 percebe-se que a maioria dos servidores ocupa o cargo de Auxiliar de Administração (65%), seguido da função de direção/chefia (22%), o cargo de Analista é representado por 5% e, os cargos de Assessoria e Técnico representam 4% cada um, da totalidade dos servidores do Departamento de Recursos Humanos. É importante salientar que o alto percentual de Auxiliares de Administração no quadro do Departamento de Recursos Humanos contribui para que os cargos de direção ou chefia sejam ocupados por essa categoria profissional, sendo um fator de grande motivação para os servidores do Ministério Público do Estado do Pará.

Tabela 5 – Tempo de serviço

TEMPO DE SERVIÇO	PORCENTAGEM
2 a 5 anos	9%
6 a 10 anos	39%
Acima de 10 anos	30%
Até 1 ano	22%
TOTAL	100%

Fonte: Dados de pesquisa (2015).

A tabela 5 refere-se ao tempo de serviço no Ministério Público do Estado do Pará, onde 39% dos servidores têm de 6 a 10 anos de serviço, 30% dos entrevistados têm acima de 10 anos de serviço, os colaboradores com até 1 ano de serviço representam 22% e, apenas 9 % representam os colaboradores que tem de 2 a 5 anos de tempo de serviço no Órgão Ministerial em questão. As maiores porcentagens para o tempo de serviço de 6 a 10 anos e acima de 10 anos trazem pontos positivos e negativos. No que tange a ponto positivo, pode-se destacar a experiência adquirida, o que faz com que esses colaboradores tenham maior facilidade em lidar com conflitos que surgem no local de trabalho. Em relação a ponto negativo pode-se destacar a desmotivação resultante de funções repetitivas, o que pode diminuir a produtividade no desenvolvimento das atividades.

Tabela 6 – Classificação por renda salarial

RENDA SALARIAL	PORCENTAGEM
3 a 5 salários mínimos	52%
6 a 10 salários mínimos	18%
acima de 10 salários mínimos	26%
até 2 salários mínimos	4%
TOTAL	100%

Fonte: Dados de pesquisa (2015).

Conforme demonstrado na tabela acima, 52% dos servidores lotados no Departamento de Recursos Humanos recebem de 3 a 5 salários mínimos, 26% dos colaboradores recebem acima de 10 salários mínimos, 18% recebem entre 6 a 10 salários, e 4% recebem até 2 salários mínimos. Constata-se

que a faixa salarial dos servidores do Departamento de Recursos Humanos pode ser considerada um dos fatores que contribui para a satisfação desses colaboradores.

Nos dias atuais, um dos maiores desafios de qualquer gestor é a motivação de sua equipe, benefícios, promoção, reconhecimento, valorização, elogio ou palavra de incentivo. É o que se verifica na figura 1, onde 65% dos servidores do Departamento de Recursos Humanos estão motivados, uma vez que se sentem satisfeitos com a valorização e o reconhecimento pelo desempenho em suas atividades, assim como têm liberdade para expressar suas opiniões e propor novas ideias e soluções às suas chefias.

Figura 1 – Valorização e reconhecimento pelo bom desempenho nas atividades



Fonte: Dados de pesquisa (2015)

Clima e cultura organizacional estão interligados. Enquanto a cultura é causa, o clima é consequência. Na figura 2 é demonstrada a variável relações interpessoais, elemento importante na cultura organizacional, onde se observa que a maioria dos servidores do Departamento de Recursos Humanos está satisfeita (57%) ou muito satisfeita (39%) com as relações interpessoais nesse ambiente de trabalho.

Figura 2 – Relacionamento profissional com os colegas de trabalho



Fonte: Dados de pesquisa (2015)

Outra variável pesquisada para o estudo em questão foi a liderança, uma vez que um bom líder é aquele que inspira uma visão compartilhada, encoraja as emoções, capacita as pessoas a agir, modela pelo exemplo, desafia o processo e facilita a aprendizagem. Portanto, conforme demonstrado na figura 3, a maioria dos colaboradores do Departamento de Recursos Humanos respondeu positivamente a variável liderança, haja vista 65% estarem satisfeitos e 26% estarem muito satisfeitos com o bom exemplo dado pelas chefias no local de trabalho, sendo que apenas 5% encontram-se

insatisfeitos e 4% não opinaram sobre o assunto. O elevado percentual de satisfação nesse quesito reflete de forma positiva no relacionamento profissional com os superiores hierárquicos, pois isso faz com que o clima organizacional no Departamento de Recursos Humanos torne-se mais agradável.

Figura 3 – Bom exemplo dado pelas chefias aos servidores



Fonte: Dados de pesquisa (2015)

Para Chiavenato (2008) comunicação é a troca de informações entre pessoas. Significa tornar comum uma mensagem ou informação. Constitui um dos processos fundamentais da experiência humana e da organização social. A comunicação é peça fundamental para o desenvolvimento da organização, e quando é repassada de maneira clara e objetiva, gera credibilidade tanto no público interno quanto externo.

Em vista disso, essa variável foi avaliada de forma positiva na pesquisa realizada no Departamento de Recursos Humanos, pois a figura 4 mostra que 48% dos servidores estão satisfeitos e 31% encontram-se muito satisfeitos com a comunicação interna. Essa satisfação positiva deve-se ao fato dos meios de comunicação existentes no Ministério Público do Estado do Pará (*internet, intranet, sistemas de informação*), da facilidade de acesso aos superiores hierárquicos e da boa integração entre os setores no Departamento de Recursos Humanos.

Figura 4 – Comunicação interna



Fonte: Dados de pesquisa (2015)

No entanto, percebe-se no gráfico acima que 17% dos colaboradores estão insatisfeitos com a comunicação interna, e que 4% não responderam a questão. Assim sendo, apesar do aspecto positivo, infere-se que existe uma parcela significativa de servidores que estão com barreiras na comunicação, seja porque não conseguem expressar suas opiniões e sugestões, seja por sentir-se desvalorizado no seu local de trabalho, por ter falhas de comunicação dos sistemas de informação ou ainda na

insuficiência de comunicação externa e interna em relação às regulamentações administrativas, cabendo às chefias solucionar esses entraves na comunicação, para um melhor desenvolvimento das atividades.

A nova realidade do mercado de trabalho, com a globalização e o advento da *internet*, onde existem várias opções de emprego e grande variedade de concursos públicos, está fazendo com que haja um alto índice de rotatividade de pessoal nas organizações, principalmente nos órgãos públicos. Também conhecida como *turnover*, essa rotatividade contribui para o desequilíbrio no clima organizacional, a partir do momento em que a perda de um colaborador ocasiona a sobrecarga de trabalho para os funcionários que permanecem na organização, gerando muito descontentamento e grande perda na produtividade.

Essa sobrecarga de trabalho está equilibrada, conforme demonstra a figura 5, pois 48% dos servidores do Departamento de Recursos Humanos estão satisfeitos com o volume diário de trabalho e 44% estão insatisfeitos. A efêmera diferença entre os percentuais de satisfação e insatisfação deve-se ao fato de que em alguns setores do Departamento de Recursos Humanos há poucos servidores para a grande quantidade de atividades, enquanto que em outros setores há um equilíbrio entre pessoal e volume de trabalho. Os gestores do Departamento de Recursos Humanos sempre procuram solucionar esse conflito visando à melhoria do clima organizacional.

Figura 5 – Volume diário de trabalho



Fonte: Dados de pesquisa (2015)

Nas organizações públicas, a sobrecarga de trabalho tem relação direta com carência de servidores. Quadro semelhante encontrado no Departamento de Recursos Humanos, pois na figura 6 percebe-se que 48% dos servidores deste Departamento encontram-se insatisfeitos e 17% estão muito insatisfeitos com a quantidade de colaboradores disponíveis para o desenvolvimento das tarefas.

Figura 6 – Quantidade de servidores disponíveis para a execução de tarefas

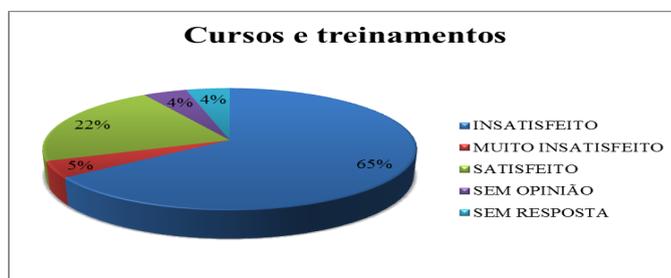


Fonte: Dados de pesquisa (2015)

Entretanto, apesar de as chefias incentivarem o trabalho em equipe e da cooperação existente entre os setores, a excessiva quantidade de atividades desenvolvidas no Departamento de Recursos Humanos acaba prejudicando o clima organizacional, pois causa desmotivação entre os servidores e a rotatividade de pessoal.

Toda organização, seja pública ou privada, deve disponibilizar cursos e treinamentos para seus colaboradores, visando ao melhor desempenho das atividades. Chiavenato (2008, p. 153) enfatiza que o treinamento é um aspecto específico do desenvolvimento pessoal. No entanto, verifica-se na figura 7 que, dentre a totalidade de servidores questionados, 65% estão insatisfeitos com a falta de realização de cursos e treinamentos voltados para o desenvolvimento profissional e apenas 22% estão satisfeitos, seguido da porcentagem de 5% de muito insatisfeitos.

Figura 7 – Cursos e treinamentos



Fonte: Dados de pesquisa (2015)

Esse significativo percentual de insatisfação acaba por refletir no clima organizacional do Departamento de Recursos Humanos, uma vez que, do ponto de vista dos quadros técnicos, gerenciais e operacionais, observa-se que a administração de recursos humanos carece da existência de um sistema de incentivos para o profissional, sendo patente a ausência de uma política orgânica de formação, capacitação permanente e de remuneração condizente com a valorização do exercício da função pública (CHIAVENATO, 2008, p. 196). Portanto, os gerentes do Departamento de Recursos Humanos devem levar em consideração a insatisfação constante nesse item, e propiciar cursos e treinamentos aos colaboradores, uma vez que o repasse de informações é realizado na base da cooperação entre os colaboradores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo de caso teve a finalidade de identificar o perfil dos servidores que integram o quadro funcional do Departamento de Recursos Humanos do Ministério Público do Estado do Pará. Foi diagnosticado que a maioria dos colaboradores é do sexo feminino, quadro muito presente nas organizações, na atualidade; encontram-se na faixa etária de 21 a 45 anos, o que contribui para a inovação e criatividade; possuem nível superior e pós-graduação, o que facilita o repasse de informações e treinamento.

Além disso, é importante ressaltar que a grande maioria dos servidores do Departamento de Recursos Humanos ocupa o cargo de Auxiliar de administração, e conseqüentemente as funções de direção ou chefia, os quais colaboram a um tempo bastante considerável para o desenvolvimento do Departamento de Recursos Humanos (mais de 6 anos).

A renda salarial também foi questionada no estudo em questão, onde se concluiu que a maioria dos servidores recebe remuneração acima de 3 (três) salários mínimos, o que é considerado razoável em se tratando de um órgão do Poder Judiciário, local que está entre as melhores remunerações do mercado de trabalho. Esse item foi um dos que entraram nas sugestões para tornar o Departamento de Recursos Humanos um lugar melhor para trabalhar, pois alguns servidores solicitaram maior incentivo em relação à remuneração, benefícios e promoções, para que haja mais motivação para o desenvolvimento das atividades.

Observou-se, na pesquisa, que a maioria dos servidores está adaptada à cultura organizacional do Departamento de Recursos Humanos do Ministério Público do Estado do Pará, uma vez que o percentual de satisfação em trabalhar nesse local foi muito alto, obtendo como consequência um bom clima organizacional. Em relação à motivação, observou-se que uma parcela significativa de servidores está satisfeita, pois estes se sentem valorizados e reconhecidos pelo trabalho que realizam e por terem a liberdade de expressar suas opiniões e de propor novas ideias visando ao desenvolvimento mais eficiente das atividades.

A variável liderança foi bem avaliada pelos colaboradores, pois a maioria desses respondeu que estão satisfeitos com o bom exemplo dado pelas chefias no local de trabalho, influenciando bastante no clima organizacional desse Departamento.

No que tange ao item comunicação, percebeu-se uma avaliação positiva, pois a maioria dos entrevistados está satisfeita com a comunicação existente no Departamento de Recursos Humanos, uma vez que existe constante diálogo entre os colegas de trabalho no repasse de informações, o que auxilia o melhor desempenho na execução das tarefas. Além disso, são disponibilizados outros meios de comunicação, como internet, *intranet*, sistemas de informação, e *e-mail* funcional, sendo obrigatória sua leitura diária. No entanto, houve algumas sugestões em relação à melhoria dos sistemas de informação, pois, apesar de ser uma ferramenta que auxilia bastante na execução das atividades, ainda encontra-se em fase de aperfeiçoamento.

A imagem de uma organização é um fator muito importante para um bom clima organizacional. Diante disso, o que se percebeu, na pesquisa, é que o Departamento de Recursos

Humanos desfruta de uma boa imagem perante os públicos interno e externo, apesar de uma parcela discordar dessa boa imagem, o que é compreensível, haja vista ser o Departamento de Recursos Humanos um dos setores mais frequentados pelos funcionários em qualquer organização seja pública ou privada.

As sugestões mais significativas obtidas na pesquisa de clima organizacional realizada com os servidores do quadro funcional do Departamento de Recursos Humanos foram: aumento do quantitativo de servidores, cuja carência é situação presente em todas as organizações públicas; melhoria no sistema de informação, que ainda possui falhas que atrapalham a execução das atividades; melhoria da infraestrutura; regulamentação e elaboração de fluxograma para as rotinas administrativas; dia reservado para expediente interno. Esse item foi implantado em 2015 no Departamento de Recursos Humanos (com autorização da administração superior do Ministério Público do Estado do Pará). Essa cultura inexistia nesse Órgão Ministerial, e por isso ainda encontra resistência pelos servidores de outros setores, os quais não estão acostumados a esse tipo de expediente administrativo já existente em alguns órgãos públicos.

A pesquisa também procurou saber o nível de satisfação dos servidores em trabalhar no Departamento de Recursos Humanos, o qual foi considerado um fator extremamente positivo. Esse panorama positivo acaba refletindo no desenvolvimento das atividades, pois quando o clima organizacional é bom, acaba gerando satisfação, motivação e aumento de produtividade.

Portanto, para que o clima organizacional seja considerado satisfatório é necessário que os colaboradores tenham um ambiente de trabalho agradável, com respeito mútuo, confiança, trabalho em equipe, motivação, liderança, comunicação, visando ao alcance dos objetivos da organização. E a pesquisa de clima em questão demonstrou que isso é possível, pois a partir do momento em que os gerentes buscam saber o nível de satisfação e insatisfação de seus colaboradores, acabam tendo consciência da importância das pessoas para o sucesso das organizações, e como consequência, os colaboradores passam a se sentir mais motivados, contribuindo para a eficiência, a eficácia, a diminuição da rotatividade de pessoal e melhor qualidade no atendimento aos públicos interno e externo.

REFERÊNCIAS

- BEZERRA, Aline de Sousa. **Clima organizacional**: fatores que influenciam na empresa xyz. Monografia (Graduação em Bacharelado em Administração) - Universidade Estadual do Piauí, Picos, 2011. Disponível em: <<https://www.ufpi.br/subsiteFiles/admpicos/arquivos/files/ALINE%20DE%20SOUSA%20.pdf>>. Acesso em: 20/1/2015.
- BISPO, Carlos Alberto Ferreira. Um novo modelo de pesquisa de clima organizacional. **Revista Produção**. v. 16. n. 2. p. 258-273. Maio/Ago. 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/prod/v16n2/06>>. Acesso em: 20/1/2015.
- CHIAVENATO. Idalberto. **Administração de Recursos Humanos**: fundamentos básicos. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- _____. **Gestão de Pessoas**: o novo papel dos recursos humanos nas organizações. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

_____. **Comportamento Organizacional**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

_____. **Administração geral e pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. (Provas e concursos).
4. reimpr. Disponível em:
<<http://www.ebah.com.br/content/ABAAAggU0AC/idalberto-chiavenato-administracao-geral-publica-ano-2009>>. Acesso em: 24/3/2015.

FACCO, Marcelly et al. Motivação e Clima Organizacional. **Revista Foco**. 5. ed. Abril. 2012. Disponível em: <<http://www.novomilenio.br/periodicos/index.php/foco/article/view/40>>. Acesso em: 14/2/2015.

GIL, Antonio Carlos. **Gestão de Pessoas: enfoque nos papéis profissionais**. 1. ed. 15. reimpr. São Paulo: Atlas, 2014.

GONZALEZ, Inayara Valéria de Freitas Pedrosa et al. Pesquisa de clima organizacional: Um Estudo em uma Secretaria Municipal de Educação do Estado do Espírito Santo. **Qualit@s Revista Eletrônica**. v. 12. n. 2. 2011. Disponível em: <<http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/viewFile/1310/657>>. Acesso em: 26/1/2015.

LUZ, Ricardo. **Gestão do clima organizacional**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2003.

VERGARA, Sylvia Constant. A liderança aprendida. In: **FGV-EBAPE**. vol. 6. n. 1. jan/fev. 2007. Disponível em: <<http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/4724.pdf>>. Acesso em: 23/2/2015.

LIDERANÇA: DESAFIANDO O PROCESSO NO CASO DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO PARÁ – COMANDO GERAL

Francisco do Prado Vieira Neto¹

RESUMO:

O presente artigo discute Liderança como desafiando o processo com vista a destacar a importância da mesma no âmbito da Polícia Militar do Estado do Pará – Comando Geral percorrendo inicialmente sobre o conceito de Liderança como ferramenta da administração. O artigo procura ainda ressaltar a importância da Liderança para as organizações e o seu posicionamento nos modelos de negócios e suas características marcantes no gerenciamento de atividades afins no que concerne às atividades da Polícia Militar, bem como destacar estudos e opiniões atuais de como devem atuar os administrados usando essa ferramenta chamada Liderança. Ainda como objetivos compreender e definir o conceito de Liderança; identificar os tipos de Liderança; como os Oficiais entendem Liderança; e como os Praças entendem Liderança. A metodologia apresentada aqui será descritiva e exploratória, estudo de caso, de campo e bibliográfico, com abordagem quantitativa e qualitativa. Como instrumento de coleta de dados adotou-se um questionário com perguntas abertas e fechadas e entrevista com o Líder (Gestor).

Palavras – chave: Liderança, Processo, Oficiais e Praças.

ABSTRACT:

This article discusses how to challenge the leadership process in order to highlight its importance in the context of the Pará State Military Police - General Command initially discussing the concept of leadership as management tool. The article also seeks to highlight the importance of leadership for organizations and its positioning in business models and their striking features in management related activities in which concern Military Police, as well as highlighting current studies and opinions of how they should act the administered using this tool called Leadership. Even as objective to understand and define the concept of leadership; Identify the types of leadership; As the Official understand Leadership; and how Squares understand Leadership. The methodology presented here will be descriptive and exploratory case study, field and literature, with quantitative and qualitative approach. As data collection instrument adopted a questionnaire with open and closed questions and interview with the Leader (Manager).

Keywords: Leadership, Process, Officers and Squares.

INTRODUÇÃO

O mundo globalizado tem feito com que as grandes Companhias, Organizações e Empresas sejam elas de caráter público ou privado busquem intensamente conhecer a Administração como

¹dinetoforyou@hotmail.com, Administrador, Consultor e Policial Militar. Belém do Pará.

requisito básico para a sobrevivência no mercado. Se fortalecendo e tendo sempre como esteio a figura do Líder (Gestor) que é o grande responsável pelas melhorias de uma organização. É o líder que à frente de atividades em relação ao mercado faz em tese essa organização ser referência no mercado ou qualquer outro tipo de negócio.

A Liderança como ferramenta da Administração vem se fortalecendo a cada dia também e sendo umas das grandes necessidades de diversas organizações. É mais difícil de se entender o cotidiano de uma organização sem a figura do líder e sem essa ferramenta que é muito importante para os processos existentes que é a Liderança.

Imaginemos que nos dias atuais uma organização que não tenha um líder, que não tenha liderança e que não possa identificar dentro de suas etapas (do processo) o que venha a ser liderança. É muito difícil que esta organização tenha êxito em suas atividades. Assim se tornando mais uma organização no mercado.

A Polícia Militar do Estado do Pará com quase 200 anos de história e ainda fazendo historia nos dias atuais, atuando para manter a Ordem e o Progresso, sendo força auxiliar do Exército Brasileiro, tendo como Comandante maior o Governador do Estado do Pará que faz a escolha de um Coronel que comanda a tropa. Assim, desta forma, a Liderança é fundamental, pois, é na figura do líder que se faz história como se tem feito.

Diante desta problemática formulou-se a seguinte questão: Como ocorre a Liderança na Polícia Militar do Estado do Pará. A investigação aqui apresentada busca responder ao seguinte problema: Como é o estilo de Liderança utilizado na Polícia Militar do Estado do Pará; como os oficiais se sentem da instituição se sentem em relação a Liderança; e como os Praças entendem a Liderança

Durante o processo de construção deste artigo, destaca-se como objetivo geral: Analisar a Liderança como desafiando o processo, no caso da Polícia Militar do Estado do Pará, levando em consideração os objetivos específicos que são: Identificar os tipos de Liderança; Como os Oficiais entendem Liderança; e como os Praças entendem Liderança.

A pesquisa abordará teoricamente Liderança e também pesquisa no ambiente de trabalho da Polícia Militar do Estado do Pará – Comando Geral.

Este tema justifica-se pela importância que a Liderança exerce sobre as empresas (organizações) no contexto da Administração Pública. Entende-se que para ser líder o próprio líder tem que ter várias habilidades, conhecer seus liderados e o tipo de área em qual está inserido. O verdadeiro líder (novo paradigma) diferente do chefe (velho paradigma) é aquele que delega, ajuda no processo e está totalmente por dentro de todas as etapas do processo de sua organização.

O presente artigo científico será dividido em: referencial teórico, onde será abordado o embasamento do tema escolhido, baseado em renomados autores que trabalham com clareza o

assunto, em sequência a metodologia aplicada na pesquisa, detalhando sua caracterização e de que formas foram analisadas as informações obtidas através dela, e por último as considerações finais, onde serão definidos os resultados sobre o objetivo no qual esse artigo foi criado.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo abordaremos as seguintes questões: O conceito de Liderança como ferramentas da Administração no ambiente de trabalho Polícia Militar do Estado do Pará – Comando Geral.

1.2 Conceito de Liderança

De acordo com Chiavenato (2004, p. 122), a liderança é necessária em todos os tipos de organização humana, seja nas empresas, seja em cada um de seus departamentos. Ela é essencial em todas as funções da Administração: o administrador precisa conhecer a natureza humana e saber conduzir as pessoas, isto é, liderar. Para os humanistas, a liderança pode ser visualizada sob diversos ângulos.

Para Chiavenato (2004, p. 122), liderança como um fenômeno de influência interpessoal. Liderança é a influência interpessoal exercida em uma situação e dirigida por meio do processo da comunicação humana para a consecução de um ou mais objetivos específicos. A liderança ocorre como um fenômeno social e exclusivamente nos grupos sociais. Ela é decorrente dos relacionamentos entre as pessoas em uma determinada estrutura social. Nada tem a ver com os traços pessoais de personalidade do líder. A influência significa uma força psicológica, uma transação interpessoal na qual uma pessoa age de modo a modificar o comportamento de outra de modo intencional. A influência envolve conceitos como poder e autoridade, abrangendo maneiras pelas quais se provocam mudanças no comportamento de pessoas ou de grupos sociais. O controle representa as tentativas de influência bem-sucedidas, isto é, que produzem as consequências desejadas pelo agente influenciador. O poder significa um potencial de influência de uma pessoa sobre outras; é a capacidade de exercer influência, embora isso não signifique que essa influência seja realmente exercida. O poder é uma potencial influência que pode ou não ser realizada. A autoridade (o conceito mais restrito desses todos) é o poder legítimo, isto é, o poder que tem uma pessoa em virtude do seu papel ou posição em uma estrutura organizacional. É, portanto, o poder legal e socialmente aceito.

Ainda para Chiavenato (2004), liderança é um processo de redução da incerteza de um grupo. O grau em que um indivíduo demonstra qualidade de liderança depende não somente de suas próprias características pessoais, mas também das características da situação na qual se encontra. Liderança é um processo contínuo de escolha que permite que a empresa caminhe em direção a sua meta, apesar de todas as perturbações internas e externas. O grupo tende a escolher como líder a pessoa que pode lhe dar maior assistência e orientação (que define ou ajude o grupo a escolher os

rumos e as melhores soluções para seus problemas) para que alcance seus objetivos. A liderança é uma questão de redução de incerteza do grupo e o comportamento pelo qual se consegue essa redução é a escolha, isto é, a tomada de decisão. Nesse sentido, o líder é um tomador de decisões ou aquele que ajuda o grupo a tomar decisões adequadas.

Para Chiavenato (2004)

A teoria clássica não se preocupou com a liderança e suas implicações, os autores clássicos apenas se referiram superficialmente à liderança, pois ela não chegou a constituir um assunto de interesse. A teoria das relações humanas constatou a influência da liderança sobre o comportamento das pessoas. Enquanto a teoria clássica enfatiza a autoridade formal – considerando apenas a chefia nos níveis hierárquicos superiores sobre os níveis inferiores nos aspectos relacionados com as atividades do cargo – a Experiência de Hawthorne teve o mérito de demonstrar a existência de líderes informais que encarnavam as normas e expectativas do grupo e mantinha controle sobre o comportamento do grupo, ajudando os operários a atuarem como um grupo social coeso e integrado. (CHIAVENATO, 2004, p. 121).

Conforme Chiavenato (2004), liderança é uma relação funcional entre líder e subordinada. Liderança é uma função das necessidades existentes em uma determinada situação e consiste em uma relação entre um indivíduo e um grupo. A relação entre líder e subordinados repousa em três generalizações: A vida para cada pessoa pode ser vista como uma contínua luta para satisfazer necessidades, aliviar tensões e manter equilíbrio; A maior parte das necessidades individuais, em nossa cultura, é satisfeita por meio de relações com outras pessoas e grupos sociais; e para a pessoa, o processo de se relacionar com outras pessoas é um processo ativo – e não passivo – de satisfazer necessidades. A pessoa não espera que a relação seja capaz de lhe proporcionar os meios de satisfazer uma necessidade ocorra naturalmente, mas ela própria procura os relacionamentos adequados ou utiliza os relacionamentos já existentes com o propósito de satisfazer suas necessidades pessoais. Há uma relação funcional em que o líder é percebido pelo grupo como possuidor ou controlador dos meios para a satisfação de suas necessidades. Assim, segui-lo pode constituir para o grupo um meio para aumentar a satisfação de suas necessidades ou evitar sua diminuição. O líder surge como um meio para a consecução dos objetivos desejados por um grupo. Assim, o líder é um estrategista que sabe indicar os rumos para as pessoas.

Conforme Chiavenato (2004, p. 123), liderança como um processo em função do líder, dos seguidores e variáveis da situação. Liderança é o processo de exercer influência sobre pessoas ou grupos nos esforços para a realização de objetivos em uma determinada situação. A liderança depende de variáveis no líder, nos subordinados e na situação. A liderança existe em função das necessidades existentes em determinada situação, ou seja, das conjugações pessoais de características do líder, dos subordinados (liderados) e da situação que os envolve. Trata-se de uma abordagem situacional. O

líder é a pessoa que sabe conjugar e ajustar todas essas características, assim, não há um tipo de único e exclusivo para situação.

1.3 Teorias sobre Liderança

Conforme Chiavenato (2004), a Liderança constitui um dos temas mais pesquisados e estudados nas últimas décadas. As teorias sobre a liderança que foi apresentada por autores humanistas podem ser classificadas em três grupos: cada um desses grupos de teorias apresenta características próprias: teorias de traços de personalidades que são as características marcantes de personalidade possuídas pelo líder; teoria sobre estilo de liderança: que são as maneiras e estilos de se comportar adotados pelo líder; e teorias situacionais de liderança: que são as adequações do comportamento do líder às circunstâncias da situação.

Para Chiavenato(2004)

Na prática, o líder utiliza os três processos de liderança, de acordo com a situação, com as pessoas e com a tarefa a ser executada. O líder tanto manda cumprir ordens, como consulta os subordinados antes de tomar uma decisão. Como sugere a maneira de realizar certas tarefas: ele utiliza a liderança autocrática, democrática e liberal. O desafio da liderança é saber quando aplicar qual estilo, com quem e em que circunstâncias e atividades. (CHIAVENATO, 2004, p. 125).

Ainda de acordo com Chiavenato (2004), existem três tipos de liderança: Liderança Autocrática, quando o líder centraliza as decisões e impõe as suas ordens ao grupo; Liderança Liberal, onde o líder delega totalmente as decisões ao grupo e deixa-o totalmente à vontade; e a Liderança Democrática, onde o líder conduz e orienta o grupo e também incentiva a participação democrática das pessoas.

1.4 Características do Líder

Para Carnegie (2011, p. 11) Quem são os líderes? Do que eles são feitos? Quem são esses homens e mulheres que “fazem acontecer” para si mesmo e para as pessoas ao seu redor? Como eles superam obstáculos? Onde descobrem oportunidades? Essas são informações de fundamental importância para todo aquele que aspira ao sucesso financeiro, à satisfação pessoal e à sensação de realização derivada de transformação de potencial em fato.

Carnegie (2011, p. 12), afirma que no mundo de hoje, a qualidade liderança é não só respeitada como referenciada, mas, também, é paradoxal e sutilmente desprezada.

Ainda para Carnegie (2011, p. 22), lidar com as pessoas é provavelmente o maior problema que se pode enfrentar, especialmente no mundo corporativo. Isso também é verdade se você for dona de casa, arquiteto ou engenheiro. Pesquisas realizadas com o apoio da Carnegie Foundation for the

Advancement of Teaching relevaram um fato importante e significativo: em áreas técnicas como a engenharia, cerca de 15% do sucesso financeiro da pessoa se deve ao conhecimento técnico que ela tem e algo como 85% dele derivam de sua habilidade na engenharia humana: sua personalidade e habilidade para liderar pessoas. O indivíduo que tem conhecimento técnico mais a habilidade de expressar ideias, que assume a liderança e logra despertar o entusiasmo nos outros é uma pessoa fadada ao sucesso. Essa é uma das peças do quebra-cabeça da liderança.

1.4.1 Autoridade Legítima

De acordo com Carnegie (2011, p. 22), os líderes podem ser eleitos, escolhidos ou simplesmente reconhecidos de maneira espontânea pelos integrantes de um grupo. De uma maneira ou de outra, todos os seres humanos são feitos para a liderança. Podemos querer liderar ou podemos querer ser liderados – mas um impulso natural para assumir posições de autoridade existe em todos nós.

Carnegie (2011, p. 23), afirma que procuramos uma pessoa que tenha visão, que saiba como comunicá-la e que consiga fazer com que comunguemos com ela. É muito comum isso acontecer por meio de imposição, mas a comunicação por meio da ação é ainda mais eficiente. Líderes sabem reconhecer o momento quando o grupo está pronto para receber uma mensagem, e tiram proveito desse momento.

Para Carnegie (2011)

Mais uma vez, a habilidade do líder de falar bem costuma ser uma parte muito importante desse processo. Mas o que é realmente essencial é a visão interior do líder. Ele precisa ser capaz de comunicar vigorosamente sua visão, seja por palavras, seja por atos. Quando isso acontece, o grupo é persuadido, e os incrédulos aderem também. É conferida autoridade legítima. (CARNEGIE, 2011, p. 23).

Ainda para Carnegie (2011, p. 23), a identidade do líder é algo muito maior do que sua identidade como indivíduo. Essa pessoa incorpora a identidade do grupo. É a pessoa a quem os outros olham em busca de orientação e conselho – e, quando os recebem sentem literalmente como se aquilo tivesse saído de dentro deles mesmos.

1.4.2 Autoconfiança Autêntica

Para Carnegie (2011, p. 24), os líderes acreditam genuinamente em si mesmo. Isso é absolutamente essencial para que outros criam neles também. Os líderes acham, sentem e sabem que têm o poder de vencer desafios e possibilitar a obtenção de resultados positivos.

Conforme Carnegie (2011)

Líderes têm uma visão geral de todos os aspectos de seu negócio e sabem como as coisas funcionam. Estão conscientes do que acontece da linha de frente até o nível executivo. Essa perspectiva ampla, com uma atenção meticulosa e detalhes permite que reconheçam problemas e oportunidades que outros não veem. (CARNEGIE, 2011, p. 24).

Carnegie (2011, p. 24), afirma que é muito comum que essa crença em si mesmo baseia-se na própria perícia técnica do líder. Um grande cirurgião, por exemplo, sente-se confiante quanto a ser mentor de estudantes de medicina. Porque já realizou diversas cirurgias reais durante a carreira. Mas isso nem sempre é verdade. Alguns grandes técnicos de futebol nunca jogaram futebol. Uma pessoa pode dar aulas de piano a um concertista sem ser capaz de tocar instrumento profissionalmente. Líderes altamente eficientes talvez não sejam tecnicamente habilidosos e talentosos, mas sabem como reconhecer e inspirar aqueles que são.

1.4.3 Confiança com Flexibilidade

Conforme Dale Carnegie (2011), líderes fortes devem ter confiança na sua posição com relação a questões-chave. Devem ter convicções, não apenas opiniões, especialmente quando se trata de assuntos de integridade. Contudo, não são teimosos. Os líderes devem ter a habilidade de realmente ouvir, o que é essencial para a habilidade de mudar.

Para Carnegie (2011)

Um líder não deve perder de vista seu propósito ou o propósito daqueles que estão sob seu comando; se o fizer, corre o risco de ser tornar ultrapassado e levar todos para baixo com ele. Líderes precisam antever, prever e promover mudanças antecipadamente, conduzindo os demais para elas. Eles também precisam estar alertas para mudanças inesperadas no percurso. A mensagem é clara: preste atenção na paisagem e esteja ciente de que talvez precise fazer ajustes. (CARNEGIE, 2011, p. 25).

De acordo com Carnegie (2011), estratégias comerciais que funcionam bem hoje não podem funcionar amanhã, e um líder deve ser rápido na percepção disso. Uma vez que a organização terá de se adaptar, o líder deve aprender novas habilidades e explorar novas abordagens antes de a necessidade surgir.

1.4.4 Aceitação do Risco

Carnegie (2011), entende que o medo do fracasso faz com que muitas pessoas não se arrisquem. Essa aversão ao risco, por si só, não é necessariamente algo ruim. Mas se os benefícios do

possível sucesso superam as possibilidades de fracasso, um líder precisa arriscar. Quando vale a pena correr o risco, os líderes devem aceitá-lo.

Para Carnegie(2011)

Líderes poderosos podem afetar milhares ou até mesmo milhões de indivíduos. Não importa se um líder toca apenas um indivíduo ou muito: o poder que ele possui para mudar o mundo não deve ser subestimado. A habilidade para liderança não surge automaticamente com o título gerente, supervisor ou líder. Adquiri-la deve ser um processo contínuo de aprendizado. (CARNEGIE, 2011, p. 29).

Ainda para Carnegie (2011, p. 26), uma vez determinada a relação custo/benefícios, os líderes devem dar exemplos para o restante do grupo, se você analisou o risco e decidiu que vale a pena corrê-lo, então precisa superar quaisquer barreiras mentais que possam impedi-lo de se tornar um modelo para o restante de seu grupo. Em grande parte, isso é uma questão de preparação. Quanto mais bem preparado você estiver, menos arriscada será a situação.

1.4.5 Determinação

Carnegie (2011), os líderes não desistem sem lutar. O sucesso nem sempre chega facilmente, mas os líderes continuam tentando repetidas vezes até que eles e seu grupo alcancem o sucesso. Ao mesmo tempo, líderes têm consciência de que nem todas as batalhas podem ser vencidas apenas com persistência. Algumas pessoas não têm habilidade para jogar na NBA. A maioria de nós não conseguirá cantar ópera profissionalmente, não importa o quanto se esforce. Essas situações limitantes, porém, são relativamente poucas e raras. Os líderes sabem que a grande maioria dos objetivos é alcançável se o desejo for suficientemente forte e se eles agirem como devem.

Afirma Carnegie (2011), que como líder, espera-se que você tome decisões difíceis quando outros fogem delas. Quer isso signifique deixar alguém sair ou fazer mudanças drásticas que afetam sua empresa, você é aquele que deve tomar decisões. Um líder sem opinião própria costuma falhar quando se trata de realizar coisas e arrisca-se a ser usado por outras pessoas.

1.5 Como agem os Líderes

Segundo Dale Carnegie (2011), a habilidade para liderança não surge automaticamente com o título de gerente (Diretor, Comandante, Chefe ou Gestor), supervisor ou líder. Adquiri-la deve ser um processo contínuo de aprendizado.

Afirma Carnegie (2009), que concentrar-se na visão global; ser ambicioso; conhecer a si mesmo; ser decisivo; controlar o estresse; aceitar as críticas; ouvir; ser flexível; apoiar as pessoas; incentivar as pessoas; comemorar o sucesso (seu e de outros); apoiar a equipe; ajudar; aceitar as

responsabilidades; resolver os problemas; liderar por meio de exemplo; fazer a coisa certa; ser honesto; evitar a fofoca; dá o melhor de si; fazer críticas construtivas; e (desafiar o processo). São habilidades do líder, isso é liderança.

Conforme Carnegie (2011, p. 36), a maestria na liderança é uma combinação de muitas habilidades. Existe uma coisa que um líder precisa ser capaz de fazer com habilidade e de maneira articulada. Em poucas palavras, líderes devem ser capazes de se comunicar.

2 METODOLOGIA

2.2 Objetivos

Na construção deste artigo, torna-se como base a sistemática de Vergara (2014), que classifica em relação a dois aspectos: quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins a pesquisa será descritiva e qualitativa. Quanto aos meios: bibliográfico, de campo e de caso.

O procedimento metodológico é do tipo descritivo com estudo de caso no Supermercado Providência. A pesquisa também aborda os métodos bibliográficos e pesquisa de campo.

Conforme Vergara (2014), o estudo de caso é um meio de investigação, pois “é o circunscrito a uma ou a poucas unidades, entendidas essas como pessoa, família, produto, empresa, órgão público, ou comunidade ou mesmo país. Tem caráter de profundidade e detalhamento. Pode ou não ser realizado no campo e utiliza métodos diferenciados de coleta de dados”.

Afirma ainda Vergara (2014) que “pesquisa bibliográfica é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livro, revistas, jornais, rede eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral”.

2.3 Tipos de Abordagens

O estudo de caso foi realizado na Polícia Militar do Estado do Pará – Comando Geral foi do tipo qualitativo e quantitativo, através de entrevista e questionários, com objetivo de verificar dentro de âmbito profissional, quais características da Liderança são abordadas e praticadas pelos líderes.

2.4 Quanto à população e amostra

A pesquisa será feita com os (Oficiais) e (Praças) da Polícia Militar do Estado do Pará – Comando Geral.

A amostragem será realizada com (Oficiais) e (Praças) que desempenham funções de Liderança.

A amostra foi definida por tipicidade e faz parte das amostras não probabilísticas. De acordo com Vergara (2014), esta amostra não se baseia em procedimentos estatísticos de escolha.

Afirma Vergara (2014) que a amostra é “constituída pela seleção de elementos que o pesquisador considere representativo da população-alvo, o que requer profundo conhecimento dessa população”.

2.5 Instrumentos de coleta de dados

Os dados serão apurados no ambiente de trabalho dos (Oficiais) e (Praças), no período de trabalho, acerca de entrevista estruturada e formulários com perguntas abertas e fechadas.

Adotou-se um questionário aplicado pelo próprio pesquisador no período de 19 a 23 de Janeiro de 2015, o instrumento da coleta foi questionário de perguntas abertas e fechadas com Oficiais: (Coronéis, Tenentes Coronéis, Majores, Capitães e Tenentes) e Praças: (Subtenentes, Sargentos e Soldados).

Para Gil (2010, p. 102), “questionário é um conjunto de questões que são respondidas por escrito pelo pesquisador”. O autor destaca que o questionário constitui o meio mais rápido e barato para a obtenção de informações, não é necessário treinamento de pessoal e garante o anonimato. Enquanto que a entrevista é aplicável a um número grande de pessoas, inclusive as que não sabem ler e escrever.

Segundo Gil (2010, p. 120), a modalidade de entrevista “pode ser: aberta (com questões e sequência pré-determinadas, mas com ampla liberdade para responder), guiada (com formulação e sequência definidas no curso da entrevista), por pautas (orientadas por uma relação de pontos de interesse que o entrevistador vai explorando ao longo do curso) ou informal (que se confunde com uma simples conversação). Ao considerar que a pesquisa será realizada em uma empresa, podemos envolver múltiplas unidades dentro da empresa como os seus departamentos, exigindo um número maior de pessoas entrevistadas”.

2.6 Quanto à forma de tratamento de dados

Os dados serão tabulados em planilha de Excel, levando todas as opiniões dos Oficiais: (Coronéis, Tenentes Coronéis, Majores, Capitães e Tenentes) e Praças: (Subtenentes, Sargentos e Soldados) em conta. Após a realização dos dados será feito um levantamento com os percentuais adquiridos a respostas, para apontar entendimento deles acerca da Liderança.

3 ANÁLISE DE RESULTADOS

Neste capítulo, apresentam-se as questões levantadas nos questionários e nas entrevistas com Oficiais: (Coronéis, Tenentes Coronéis, Majores, Capitães e Tenentes) e Praças: (Subtenentes, Sargentos, Cabos e Soldados). A análise foi executada em duas etapas: a primeira trata-se da análise

dos questionários mediante os gráficos; a segunda etapa apresenta a análise dos dados fornecidos nas entrevistas, buscando sempre fazer uma comparação ou ligação dos dados coletados, como também fazendo o levantamento dos dados bibliográficos apresentados na pesquisa.

3.2 Entrevista com o Gestor

3.2.1 Qual a importância da Liderança para a Polícia Militar do Estado do Pará?

De acordo com Capitão Alessandro Dias do Departamento de Pessoal (DP4) da Polícia Militar do Estado do Pará. Liderança e (Hierarquia) são a base da Polícia e sem elas não haveria a Polícia Militar, mas é de suma importância perceber e analisar a importância da Liderança para esse novo modelo de Polícia Militar que se tem visto, não somente na Polícia Militar do Pará, mas também Polícias Brasil a fora. Uma Polícia Participativa e engajada a resolver os problemas sociais e também problemas historicamente encravados desde o surgimento das grandes metrópoles. Problemas esses que são a falta de Segurança Pública e em algumas partes do país, porém, esses problemas surgiram com o crescimento desorganizado em algumas regiões, cidades ou bairros e com isso trazendo problemas sociais e criminalidade.

Como o tema é Liderança e a pergunta é sobre a importância dessa liderança para a Polícia Militar do Estado. Afirmo que a Polícia Militar sem a Administração e conseqüentemente sem Liderança não era a instituição que é nos dias de hoje. Administração e Liderança são modelos e modelos são revistos a todo o momento e rever novos modelos para se usar na Administração Pública no caso da Polícia Militar é o que se tem buscado no cenário a nível Municipal, Estadual e Federal.

3.2.2 Você acha que hoje em dia é possível alguma empresa (Organização) sobreviver sem um bom Líder e os princípios básicos de Liderança? (Gestor)

Seria inviável para a Polícia Militar do Estado do Pará continuar exercendo suas funções se não tivesse um Líder (Comandante Geral), pois é na figura desse Líder que os Colaboradores (Tropa) se espelham. Para isso, e, não somente o Líder maior como também os Liderados precisam entender e conhecer esses princípios básicos de Liderança, para que seja um todo ao invés de dissipações que podem surgir se a Administração Pública não entender que se precise de Liderança. E não! Não seria possível nenhuma organização sobreviver sem um bom Líder e os princípios básicos de liderança.

3.3 Análise dos Resultados

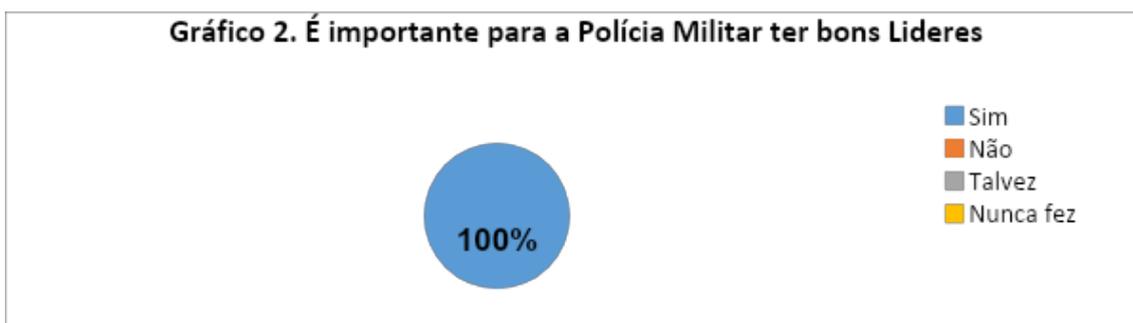
Fonte: Estudo de Campo e Coleta de dados 2015



Analisando os gráficos e com relação à importância da Liderança para a Polícia Militar do Estado do Pará. As respostas foram unânimes em 100% que sim.

É de suma importância para qualquer organização o tema Liderança. É a Liderança e a figura do Líder que faz com que grandes organizações se destaquem no mercado, seja ele público ou privado.

De acordo com Chiavenato (2004, p. 122), a liderança é necessária em todos os tipos de organização humana, seja nas empresas, seja em cada um de seus departamentos. Ela é essencial em todas as funções da Administração: o administrador precisa conhecer a natureza humana e saber conduzir as pessoas, isto é, liderar. Para os humanistas, a liderança pode ser visualizada sob diversos ângulos.



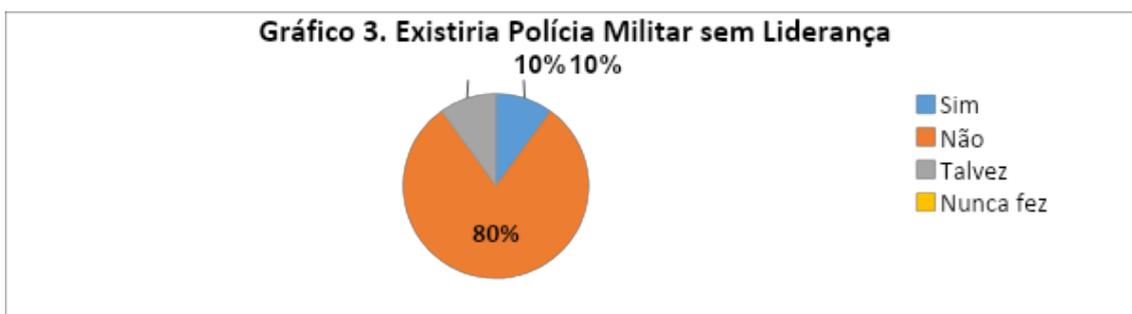
Fonte: Estudo de Campo e Coleta de dados 2015

De acordo com as respostas dos entrevistados, todos também foram unânimes em suas respostas ao responder que sim! Que é importante ter bons líderes.

A Administração é uma arte e para isso precisa de bons líderes, assim o papel da administração pública se torna fácil, uma vez que com bons líderes, os resultados chegam de forma mais eficaz e por um maior período de tempo.

Conforme Chiavenato (2004, p. 123), a Liderança constitui um dos temas mais pesquisados e estudados nas últimas décadas. As teorias sobre a liderança que foram apresentadas por autores

humanistas podem ser classificadas em três grupos: cada um desses grupos de teorias apresenta características próprias: teorias de traços de personalidades que são as características marcantes de personalidade possuídas pelo líder; teoria sobre estilo de liderança: que são as maneiras e estilos de se comportar adotados pelo líder; e teorias situacionais de liderança: que são as adequações do comportamento do líder às circunstâncias da situação.



Fonte: Estudo de Campo e Coleta de dados 2015

No gráfico quando os entrevistados foram questionados se existiria a Polícia Militar sem Liderança, 10% responderam que sim, 80% responderam que não e 10% responderam que talvez refletissem a missão da empresa.

Liderança é uma ferramenta da Administração, e a Administração não funcionaria sem a figura do Líder. É de suma importância que tenha um Líder (Gestor) em cada base de uma organização para à frente dela fazer com que essa organização seja e tenha um fator chamado sucesso.

Para Carnegie (2011, p. 11), Quem são os líderes? Do que eles são feitos? Quem são esses homens e mulheres que “fazem acontecer” para si mesmo e para as pessoas ao seu redor? Como eles superam obstáculos? Onde descobrem oportunidades? Essas são informações de fundamental importância para todo aquele que aspira ao sucesso financeiro, à satisfação pessoal e à sensação de realização derivada de transformação de potencial em fato.



Fonte: Estudo de Campo e Coleta de dados 2015

Ao analisar se o Líder precisa dar ordens aos comandados para que o grupo possa funcionar regularmente. 10% foi a resposta do sim e 80% foi respondido de que não e 10% responderam que talvez.

Existem diferenças entre o Líder (novo Paradigma) e o Chefe (velho paradigma). O Líder é aquele que está inteiramente e exclusivamente preocupado com sua equipe de trabalho e com os resultados, mas também está sempre à disposição para resolver os problemas que surgem ao longo do caminho e os procura resolver de forma que a equipe como um todo seja beneficiada. Já no velho paradigma a figura do Chefe é aquela que se preocupa consigo mesmo, buscar atender somente às suas necessidades e quando surgem os problemas é sempre o primeiro a culpar os outros pelos erros.

Afirma Carnegie (2011, p. 26), que como líder, espera-se que você tome decisões difíceis quando outros fogem delas. Quer isso signifique deixar alguém sair ou fazer mudanças drásticas que afetam sua empresa, você é aquele que deve tomar decisões. Um líder sem opinião própria costuma falhar quando se trata de realizar coisas e arrisca-se a ser usado por outras pessoas.



Fonte: Estudo de Campo e Coleta de dados 2015

Quando questionados se todos os Liderados sabem ouvir os Líderes, 80% responderam sim, 20% responderam que não e 10% responderam que talvez.

Uma Liderança Participativa é quando todos envolvidos no processo sabem ouvir um ao outro, mas é tarefa do Líder falar primeiro para que toda a equipe crie autoconfiança e assim por diante tenham capacidade de serem também Líderes.

Para Carnegie (2011), os líderes acreditam genuinamente em si mesmos. Isso é absolutamente essencial para que outros criam neles também. Os líderes acham, sentem e sabem que têm o poder de vencer desafios e possibilitar a obtenção de resultados positivos.

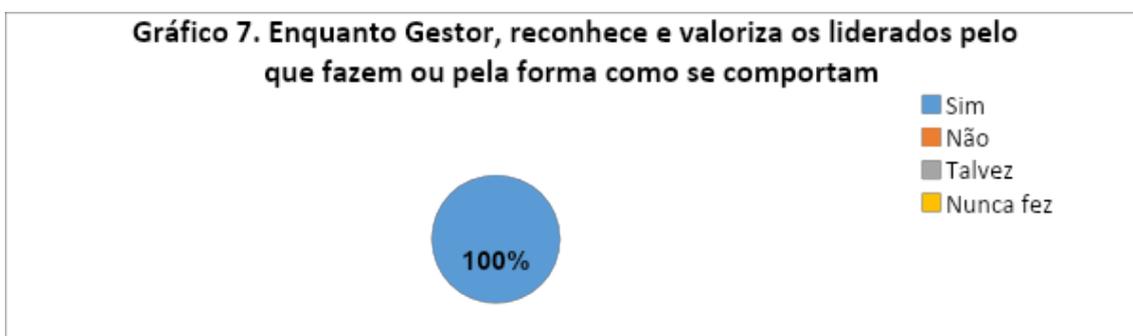


Fonte: Estudo de Campo e Coleta de dados 2015

Questionados se enquanto Gestores faziam o acompanhamento periódico dos liderados, todos responderam que sim.

É fundamental no processo Administrativo, no processo de Liderança se fazer um acompanhamento das delegações, assim, quando for feito o *feedback* o retorno será sempre maior.

Afirma Carnegie (2011), que como líder, espera-se que você tome decisões difíceis quando outros fogem delas. Quer isso signifique deixar alguém sair ou fazer mudanças drásticas que afetam sua empresa, você é aquele que deve tomar decisões. Um líder sem opinião própria costuma falhar quando se trata de realizar coisas e arrisca-se a ser usado por outras pessoas.



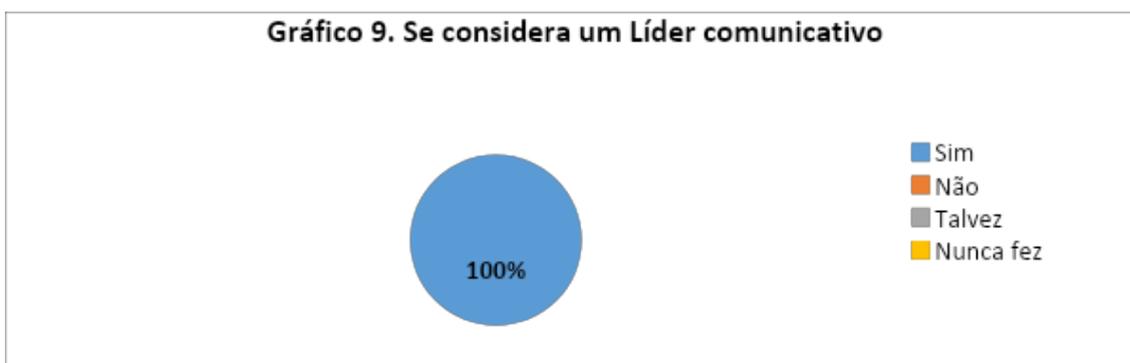
Fonte: Estudo de Campo e Coleta de dados 2015

Na oportunidade, quando perguntado aos entrevistados se enquanto Gestor reconhece e valoriza os liderados pelo que fazem ou pela forma como se comportam. Todos foram unânimes em dizer que sim.

Se recompensados por atividades desenvolvidas, cria-se um motivo a mais para estar sempre desenvolvendo as atividades e de certa forma mais interessado em ajudar.

Carnegie (2011, p. 26), os líderes não desistem sem lutar. O sucesso nem sempre chega facilmente, mas os líderes continuam tentando repetidas vezes até que eles e seu grupo alcancem o sucesso. Ao mesmo tempo, líderes têm consciência de que nem todas as batalhas podem ser vencidas apenas com persistência. Algumas pessoas não têm habilidade para jogar na NBA. A maioria de nós

não conseguirá cantar ópera profissionalmente, não importa o quanto se esforce. Essas situações limitantes, porém, são relativamente poucas e raras. Os líderes sabem que a grande maioria dos objetivos é alcançável se o desejo for suficientemente forte e se eles agirem como devem.



Fonte: Estudo de Campo e Coleta de dados 2015

De acordo com a indagação se os entrevistados se consideram um Líder comunicativo. Os entrevistados foram todos de acordo com o sim.

É fundamental que se tenha como aptidão própria a liderança é essencialmente ser um líder comunicativo para que todos que fazem parte do processo organizacional entendam o que o Gestor queira passar, mas também é fundamental que esse processo seja cíclico, não só partindo do Líder para com os Liderados, mas com também dos Liderados para com os Líderes.

Segundo Dale Carnegie (2011, p. 29), a habilidade para liderança não surge automaticamente com o título de gerente (Diretor, Comandante, Chefe ou Gestor), supervisor ou líder. Adquiri-la deve ser um processo contínuo de aprendizado.

4 CONCLUSÃO

Conclui-se no presente estudo de caso que a Liderança é importantíssima dentro do campo da administração para o uso da Polícia Militar do Estado do Pará. Liderança usada de maneira muito eficaz traz grande retorno a Corporação, pois diante do cenário mundial se uma Organização com renome ou qualquer outra empresa (Pública ou Privada), não fizerem uso dessas ferramentas (Liderança), serão apenas mais uma Organização.

Identificamos no estudo de caso junto a Polícia Militar, que a Liderança é parte do processo contínuo. Fator indispensável em todas as etapas de seu processo-administrativo, que sem a liderança seria inviável para a instituição conseguir dirimir algumas questões em que são norteadas com a ajuda da liderança e consequentemente junto à Administração propriamente dita.

Com a constante mudança no cenário mundial, principalmente os Órgãos de Segurança Pública já vemos o grande interesse pela questão da Liderança propriamente dita, mais

especificamente no campo da Administração (Geral), contudo, ainda se percebe poucos focos de rejeição ao novo modelo de processo relacionado à Liderança, ao tema que foi proposto neste estudo de caso.

O tema Liderança ainda é visto de maneira diferente por vários mestres da área, mas na sua totalidade e como conclusão se percebe que Desafiar o Processo ainda é um embate para alguns (Líderes). É difícil para um Líder entender que o seu Liderado não é mais aquele velho executado à moda Taylor e Revolução Industrial, mas que como o modelo de gestão que se pede esse liderado já passa a fazer parte do processo como um todo e opinando por diversas vezes em meio à questões administrativas.

Conclui-se com o estudo que a Polícia Militar do Estado do Pará apresenta resultados qualitativos e quantitativos, mediante as práticas a respeito do assunto abordado. E assim com uso da ferramenta (Liderança) vem apresentando resultados significativos e que estão sendo vistos em forma de serviços prestados a população (sociedade), mas que por ser uma instituição pública-militar, pode não ser vista da forma e essência que apresenta os devidos resultados quando o tema é o uso da Liderança em seu processo.

REFERÊNCIAS

- CARNEGIE, Dale. **Liderança**: como superar-se e desafiar outros a fazer o mesmo. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2011.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 3ª Edição. S. Paulo: 1983, McGraw-Hill do Brasil.
- DRUCKER, P. F. *The practice of management*. New York: Oxford University Press: 1954.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- <http://www.gppportal.com.br/2010/06/teste-de-lideranca.html><acesso no dia 15/02/2015> as 17:50
- KOTLER, Philip – **Administração de Marketing** – 10ª Edição, 7ª reimpressão – Tradução Bazán Tecnologia e Lingüística; revisão técnica Arão Sapiro. São Paulo: Prentice Hall, 2000.
- KOTLER, Philip. **Marketing 3.0**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- PORTER, Michael E. **Estratégia competitiva**: técnicas para análise de indústrias e da concorrência. 7.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1986. 362p.
- VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 15ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MOTIVAÇÃO NAS ORGANIZAÇÕES: UMA ABORDAGEM DESCRITIVA E BIBLIOGRÁFICA

Herval Silva da Conceição¹

RESUMO:

O presente Artigo discute a Motivação nas Organizações com vista a destacar a importância da mesma no âmbito das organizações, discorrendo inicialmente sobre o conceito de Motivação como ferramenta da Administração. O Artigo procura ainda ressaltar a importância da ferramenta Motivação na gestão das organizações e o seu posicionamento com os colaboradores dessas organizações e suas características enquanto ferramenta, bem como destacar estudos e opiniões atuais de como devem atuar os Gestores e Colaboradores para alcançar o sucesso com uso dessa ferramenta que se chama Motivação. Ainda como objetivos abordar de forma analítica discursiva o tema Motivação nas Organizações; como objetivos específicos compreender e definir o conceito de Motivação; compreender como é a Motivação nas Organizações e os tipos de Motivações Existentes. A metodologia apresentada aqui será descritiva e exploratória, estudo de caso e bibliográfico, com abordagem quantitativa e qualitativa.

Palavras – chave: Motivação, Organizações, Ferramenta, e Colaboradores.

ABSTRACT:

This article discusses the motivation in organizations in order to highlight the importance of the same in the organizations, talking initially about the concept of motivation as management tool. The Article also seeks to highlight the importance of motivation tool in the management of organizations and its positioning with the employees of these organizations and their characteristics as a tool, as well as highlighting current studies and opinions of how they should act the managers and employees to achieve success with the use of this tool called Motivation. Even as objective approach of discursive analytical way the theme Motivation in Organizations; objectives were to understand and define the concept of motivation; understand how the Motivation in Organizations and the types of existing motivations. The methodology presented here will be descriptive and exploratory case study and literature, with quantitative and qualitative approach.

Keywords: Motivation, Organizations, Tool, and Employees.

INTRODUÇÃO

Sendo a motivação um fator preponderante nas organizações nos dias atuais e cada vez mais se fazendo necessária para que Gestores e Colaboradores tenham sucesso em suas tarefas e atividades. Mas, também ressaltar que como motivar é o caminho para o sucesso, dependendo do tipo de motivação se pode motivar ou não. Daí os métodos existentes na Administração para se fazerem uso e a motivação sendo um deles é de suma importância que como ferramenta seja implantada nas

¹email@com.br, Professor de Educação Física na Seduc/Pa, Belém, Pará, Brasil

organizações, órgão, setores, grupo para a interação e co-participação de todos envolvidos no processo.

É importante que nos mais diversos níveis se conheça e se pratique motivação. A motivação é tão importante nos dias de hoje para as organizações que são mais importantes que outras atividades anteriormente consideradas com maior dificuldade. Sem a motivação é possível que se perca dinheiro, clientes e colaboradores.

O que é mais importante para uma organização? Clientes, Fornecedores ou Colaboradores? Essa é uma pergunta que grandes autores ainda discutem em seus diversos livros, mas ainda temos muitas respostas e muitas discussões. Uma organização não consegue viver sem seu cliente que é o maior responsável pelo fator sucesso; não pode sobreviver em um mercado tão competitivo sem que bons fornecedores façam parte de sua equipe e por fim os colaboradores, a equipe que trabalha em cima de clientes e fornecedores para garantir que o sucesso, seja ele de um produto ou um serviço.

Sem motivação esse “processo” não será o mesmo, pois quando se trabalha com pessoas, sempre temos a possibilidade de erros, desajustes e desmotivação ou também de forma positiva que são os acertos, ajustes e motivação. Dependendo sempre do local, condições e equipe de trabalho no qual se é inserido. Mas, voltamos estes questionamentos somente a nível de colaborador e de uma motivação ou desmotivação e o que os leva a serem motivados ou não, o que os leva a buscarem resultados a curto, médio ou longo prazo, o que os leva todos os dias a superarem-se.

Para Kotler (1980, p.83), a missão da empresa deve ser definida em termos de satisfazer a alguma necessidade do ambiente externo, e não em termos de simplesmente oferecer algum produto ou serviço de mercado. Missão é a razão de ser da empresa onde declara o propósito de sua existência, seu posicionamento estratégico, o alcance da organização em termos de produtos e mercados, mostra seu papel frente à sociedade em que está envolvida exaltando a sua razão de ser perante ao meio, e quais são os verdadeiros objetivos. Para isso a motivação ou a ferramenta motivacional funciona de forma a “minimizar” os estresses provenientes do trabalho, assim cada colaborador com o uso da ferramenta motivação, pode fazer ou ser diferenciado dos demais e também dessa forma vir a ser exemplo em seu local de trabalho.

Este tema justifica-se pela importância que tem a Motivação no novo cenário organizacional. Entende-se que motivação hoje em dia não é somente dar uma gratificação ao colaborador, mas fazer com que esse mesmo colaborador tenha ânimo para todos os dias dar o melhor de si no seu trabalho. A motivação enquanto ferramenta é um novo diferencial para as organizações que querem exaurir de suas atividades rotineiras os erros, sejam eles classificados como *stresses*, brigas internas ou externas e problemas que os colaboradores possam ter também internos ou externos.

Destaca-se como Objetivo Geral: Abordar de forma analítica discursiva o tema Motivação nas Organizações; como Objetivos Específicos: Compreender e definir o conceito de Motivação; compreender como é a Motivação nas Organizações e os tipos de Motivações Existentes.

Diante da realidade formulou-se a seguinte questão: Compreender e entender Motivação nas Organizações. A investigação aqui apresentada busca responder ao seguinte problema: de que forma a

Motivação é percebida nas Organizações. Encontrar uma resposta para essa questão e o objetivo final deste artigo.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo abordaremos a seguinte questão: O conceito de Motivação como ferramenta da Administração.

1.1 Conceito de Motivação

Motivação é um processo que começa com uma deficiência fisiológica ou psicológica ou necessidade que ativa um comportamento ou com um impulso orientado para um objetivo ou incentivo. A chave para compreender o processo de motivação reside no significado e no relacionamento entre necessidades, impulsos e incentivos. A motivação tem a ver com a direção do comportamento, a força da resposta (isto é, do reforço), uma vez que escolhido o curso da ação por parte da pessoa a persistência do comportamento ou ação de determinada maneira. (CHIAVENATO, 2010, p. 243).

Para Chiavenato (1982 p. 418) “a complexidade da motivação humana é brilhantemente ilustrada e compreendida através da Pirâmide de Maslow na chamada Hierarquia das Necessidades.”. Maslow, em uma pirâmide de cinco partes, consegue ilustrar o tamanho da importância que se dá para cada necessidade, conforme os níveis vão sendo ultrapassados. Abraham Maslow, psicólogo e consultor norte-americano em psicologia, estudioso no campo das motivações, fundamentou uma teoria pela qual as necessidades humanas estão organizadas e dispostas em níveis, numa hierarquia de importância e influências. Essa hierarquia de necessidades é representada e visualizada em uma pirâmide, cuja base está no patamar das necessidades mais baixas e no topo da pirâmide está as mais elevadas.

Segundo Spector (2002, p, 198), “a motivação é um estado interior que induz uma pessoa a assumir determinados tipos de comportamentos”. Visto por outro ângulo, a motivação refere-se ao desejo de adquirir ou alcançar determinado objetivo ou meta, ou seja, motivação em seu sentido amplo resulta dos desejos das necessidades ou vontades que o ser humano tem de alcançar algo, da insatisfação que nos leva sempre a procura de um novo objetivo a cada realização concluída. “Isso justifica porque algumas pessoas são bastante motivadas a ganhar dinheiro, neste sentido observa-se que um alto grau de motivação pode influenciar o ser humano para a satisfação de seus desejos.

De acordo com Kotler (2010), motivação (do Latim moveres, mover) refere-se em psicologia, em etologia e em outras ciências humanas à condição do organismo que influencia a direção (orientação para um objetivo) do comportamento. Em outras palavras é o impulso interno que leva à ação. Assim a principal questão da psicologia da motivação é "porquê o indivíduo se comporta da maneira como ele o faz?" . "O estudo da motivação comporta a busca de princípios (gerais) que nos auxiliem a compreender, por que os seres humanos e animais em determinadas situações específicas escolhem, iniciam e mantêm determinadas ações"

De acordo com Eisenhower Presidente Americano, “motivação é a arte de fazer as pessoas fazerem o que você quer que elas façam porque elas querem fazer”. Independentemente dos moldes hierárquicos em diversas instituições, motivar pessoas é o mesmo que motivar a si mesmo, pois motivar a nós mesmo é o mais importante, se não estamos motivados, não conseguiremos motivar outros a fazerem o que ordena (sendo chefe), mas motivá-las é completamente diferente e complexo.

1.2 Como entender a Motivação

Para Bergamini (2008), qualquer executivo indagado a respeito de qual seja sua maior preocupação com relação à empresa que dirige acusará, sem dúvida, ser a pessoa que trabalha na sua organização. Caso ainda se busque entrar mais a fundo no assunto, solicitando que especifique que tipo de problemas mais frequentemente aflige as pessoas que trabalham, a resposta será: a falta de motivação para o trabalho.

Ainda para Bergamini, no entanto, embora tenha sido reconhecido como um problema atual, ele não apareceu hoje, começou há muitos anos, mas só agora, depois de muitas atribuições e devido a dificuldades graves pelas quais as instituições passam, é que se conseguiu “dar nome aos bois”. Pouco daquilo que se passa no momento com as pessoas dentro das organizações representa uma ocorrência atual. As dificuldades vêm se preparando e se estruturando ao longo dos anos para se evidenciar hoje como tal. Assim sendo, existe sempre uma história passada que, na maioria das vezes, acumula erros e mais erros que foram se sucedendo e se avolumando sem que os próprios problemáticos desmotivados nem seus líderes os percebessem a tempo.

Para Bergamini (2008)

Bem antes da revolução industrial, a maneira mais frequentemente usada para motivar aqueles que trabalhavam consistia no uso de ameaças e punições, criando, dessa forma, um ambiente de medo caso a pessoa não conseguisse cumprir aquilo que lhe fora solicitado. Menos frequente, mas também usada, era a promessa de recompensas e favores especiais àqueles que se dessemprassassem a contento. Como se vê, tanto num caso como no outro, existiu sempre algo que está fora das pessoas, isto é, punição ou premiação, para conseguir que elas fizessem aquilo que habitualmente deveriam fazer. (BERGAMINI, 2008, p. 2).

De acordo com Bergamini (2008, p. 2), aos especialistas em administração de Recursos Humanos nas empresas era solicitado que criassem planos salariais e de benefícios extras que pudessem se transformar em real e verdadeiro estímulo para cada um. A intenção era a de maximizar a produção a qualquer custo. Produzir e maximizar lucros teve precedência quase que absoluta sobre quaisquer outras das eventuais finalidades das empresas.

No contexto do Serviço Público esse aspecto é visto mais comumente em alguns órgãos ou secretarias do poder público. É visível que alguns servidores estão fadados ao estresse, a pressões externas e internas, familiares e até mesmo à falta de incentivo dos mais próximos, seja no trabalho ou

na vida particular. Porém, é comum sempre darmos esse nome de motivação ou desmotivação, uma vez que se pode motivar ou desmotivar usando ou se valendo desses aspectos.

Conforme Bergamini (2008, p. 2), é perfeitamente coerente, dentro deste contexto, mencionar os partidários da Administração Científica de Taylor, que pelos idos de 1911 propõem a importância da necessidade de conforto físico e segurança no trabalho. Para eles, o atendimento das necessidades básicas deveria ser, sem dúvida alguma, a principal forma de atingir níveis fantásticos de produtividade. Seguindo a mais evidente orientação dessa forma de dirigir pessoas, as operações no trabalho foram se tornando cada vez mais simples e repetitivas, fracionando-se os cargos em seus menores movimentos dentro das linhas de produção. As ações daqueles que trabalhavam deveriam ser as mais simples possíveis.

1.2.1 Realmente, o que é Motivação

Para Bergamini (2008), é evidente a diferença dos resultados obtidos pelo uso da motivação extrínseca e intrínseca. Dentre outros autores, DuBrin, A. J. (2003, p. 128), acusa, claramente, as vantagens da motivação interior sobre o exterior. Diz ele que “tentar motivar as pessoas com recompensas extrínsecas talvez não seja suficiente”. Nesse sentido, tornar o trabalho altamente interessante favorece a satisfação das necessidades de “competência e autodeterminação”, que são aspectos motivacionais intrínsecos.

Para o autor existem evidências suficientes para afirmar que aquelas “pessoas que valorizam altamente o seu trabalho tendem a ser motivadas intrinsecamente”. Por conseguinte, a motivação extrínseca não só desvia a motivação do trabalho em si, como também determina baixo empenho das pessoas que “pouco valorizam sua atividade”, por conseguinte, são insuficientemente criativas no desempenho de qualquer tipo de trabalho. Mais adiante seu raciocínio afirmando que as pessoas intrinsecamente motivadas não procuram recompensas em outro lugar, pois “a pessoa é motivada pelos aspectos intrínsecos da própria tarefa que desenvolve”. É dessa forma que deve ser considerada a motivação para o trabalho.

1.3 Diferenças Individuais

De acordo com Bergamini (2008, p. 21), Todas aquelas estratégias utilizadas em gestão organizacional que desafiam as diferenças individuais entre as pessoas estarão certamente fadadas à inoperância. Uma simples observação mesmo superficial de como se comportam as pessoas mostrará como elas são diferentes umas das outras. A riqueza da diversidade entre as pessoas e certamente ilustrada por Levy-Leboyer C. (1994, p. 70). Ao afirmar que “duas pessoas, colocadas na mesma posição profissional encontram-se desigualmente motivadas” Esta é, sem dúvida, uma constatação óbvia da qual não é possível escapar.

Para Bergamini (2008, p. 29), a predisposição motivacional pode ser considerada como um dos elementos que fazem parte integrante das estruturas internas da personalidade. Ela também é reconhecida pela observação do comportamento aparente, compondo assim, parte da fisionomia

individual, que é a “persona”, ou fisionomia da máscara que cada um mostra de si através desse comportamento aparente. Aquilo que se pode chamar de Estilo de Comportamento Motivacional passa a ser também um fator indicativo das tendências individuais que cada pessoa evidencia quando responde ao estímulo de busca dos fatores de satisfação capazes de atenuar a pressão que experimentam quando há carência de satisfação dessas necessidades. É importante observar o tipo de comportamento que cada um exhibe ao buscar, no mundo real, os seus próprios fatores de satisfação. Desta forma é possível reconhecer características particulares, que são os traços que moldam a sua diferença individual naquilo que diz respeito ao seu comportamento motivacional.

Ainda para Bergamini (2008, p. 27), o comportamento motivacional precisa ser cuidadosamente caracterizado para que se possa fazer uso dele em situação prática. Gondim, S. M. G. e Silva, N. (2004, p. 146) são bastante claros ao mencionarem tratar-se de uma ação dirigida e objetivos, sendo autorregulada “biológica ou cognitivamente”. Não se pode esquecer, só a própria pessoa interfere nesse processo que mobilizará mecanismos para que ele seja “persistente no tempo e ativado por um conjunto de necessidades, emoções, valores, metas, e expectativas”. O comportamento motivado envolve, portanto, o ser humano como um todo.

Conforme Bergamini (2008, p. 30) Estudos bastante recentes sobre a psicopatologia do comportamento humano no trabalho tem buscado, sobretudo, a prevenção de conflitos entre o indivíduo e as características do contexto organizacional no qual vive. Mais do que nunca, os rumos que assumiu a gestão de pessoas mostram ser contra produtivas a luta contra as diferenças individuais. Para muitos, já têm ficado patente a dificuldade de precipitar qualquer tipo de mudança mais profunda na maneira de ser das pessoas. É indispensável ir ao encontro do sentido que atribuiu às solicitações da sua própria vida motivacional no trabalho. Mais que nunca torna-se indispensável respeitar o ser humano, mais que nunca torna-se indispensável respeitar o ser humano, mantendo intacta sua maneira espontânea de ser.

De acordo com Bergamini (2008, p. 34), a motivação, considerada como um processamento que se dá no interior das pessoas, tem como sua principal característica ser um potencial de força cuja origem é intrínseca. Deci, E. L. (1998, p. 21) afirma que essa característica leva a pessoa a desenvolver suas atividades pelo prazer que a própria atividade proporciona, isto é, “desenvolver uma atividade pelo prazer inerente a essa mesma atividade”. Liberar o potencial motivacional de cada um implica o reconhecimento de que ele representa a fonte mais importante de autonomia e satisfação pessoal. Trata-se de dar às pessoas a liberdade de escolher que tipo de ação empreender, respeitando suas próprias fontes interiores de necessidades, e descartando-se, assim, todo o tipo de controle extrínseco que possa ser imposto pelo meio ambiente. É nessa circunstância que se pode vislumbrar o que realmente significa uma pessoa motivada.

Ainda para o autor, compreender o comportamento motivacional é considerado como extremamente variável mesmo quando diz respeito a uma única pessoa. Essa variabilidade de necessidade e objetivos exige cautela quanto ao estabelecimento de um padrão mais claro de identificação do comportamento motivacional. É bem por isso que o trabalho de procurar uma única

razão que ofereça a resposta certa não é, no geral, caracterizada com facilidade. Muitas justificativas para tanto estão contidas na história de vida de cada um, que é rica em episódios dos mais diferentes tipos. Esta é mais uma das razões de por que não se deve dar ouvidos a explicações simplistas, oferecidas pelos leigos no assunto. A verdadeira descoberta do por que e de como se desenrola a dinâmica motivacional guarda algumas sutilezas que exigem da própria pessoa e do seu intelecto um sério trabalho feito em duas direções. A primeira é feita pela introspecção, para que se conheça qual tipo de necessidade em jogo. A segunda diz respeito à extrospecção, que busca no meio ambiente um dado fator de satisfação que, por ser complementar à necessidade, conseguirá satisfazê-la.

1.4 Motivação no Contexto do Trabalho (Chefes e Líderes)

Segundo Bergamini (2008, p. 36), transpondo o conceito de motivação para o contexto de trabalho, Robbins S. P. (1999, p. 109) examina o aspecto de que a necessidade não satisfeita gera estados desagradáveis e que “empregados motivados estão em estado de tensão”. Essa tensão provavelmente deve orientar-se na direção das metas organizacionais bem como ser “compatível e coerente” com elas. Para ele, “quanto mais tensão, maior será o nível de esforço”. Assim como no caso da grande maioria dos autores, fica patente que se trata de um fenômeno de ordem interior que liga os seguintes elementos: tensão, impulsos, comportamento de busca, necessidade satisfeita e finalmente redução da tensão.

Para Chiavenato (1983)

A partir da Teoria das Relações Humanas, todo o acervo de teorias psicológicas acerca da motivação humana passou a ser aplicado dentro da empresa. Verificou-se que todo comportamento humano é motivado. Que a motivação, no sentido psicológico, é a tensão persistente que leva o indivíduo a alguma forma de comportamento sendo à satisfação de uma ou mais determinadas necessidades. Daí o conceito de ciclo motivacional. O ciclo motivacional pode ser assim explicado: O organismo humano permanece em equilíbrio psicológico (equilíbrio de forças psicológicas, segundo Lewin), até que um estímulo o rompa e crie uma necessidade. Essa necessidade provoca um estado de tensão em substituição ao anterior estado de equilíbrio. A tensão conduz a um comportamento ou ação capaz de atingir alguma forma de satisfação daquela necessidade. Se satisfeita a necessidade, o organismo retorna ao seu estado de equilíbrio inicial, até que outro estímulo sobrevenha. Toda satisfação é basicamente uma liberação de tensão, uma descarga tensional que permite o retorno ao equilíbrio anterior. (CHIAVENATO, 1983, p. 227).

Ainda para Bergamini (2008, p. 36), a motivação no contexto organizacional está ligada principalmente à interação líder/seguidor. Sabe-se que a eficácia desse líder está ligada à forma positiva pela qual o seguidor o considera. Esse seguidor somente autorizará alguém a liderá-lo caso esse alguém comprove que conhece as necessidades em jogo e que está pronto a acompanhá-lo como um parceiro até os objetivos aos quais pretende chegar. Caso o líder não consiga facilitar a chegada aos objetivos almejados pelo seguidor, logo perderá a posição de alguém que mereça ser seguido,

gerando assim ressentimentos nos seguidores, passando a ter sua eficiência enquanto líder seriamente comprometida.

1.4.1 Chefe

Para Bergamini (2008, p. 36), chefes conhecidos como inflexíveis autoritários e insensíveis mostram pouca capacidade e conseguir um ambiente de trabalho no qual pessoas se sintam normalmente propensas a utilizar seu potencial de criatividade, passando a ser simplesmente eficientes, conseguindo cumprir apenas aquilo que foi descrito para o cargo que ocupa. Quando a condição de trabalho não oferece satisfação àqueles que precisam dele, é feito apenas o suficiente para não perdê-lo, pois precisam dele e procurarão a felicidade fora, já que o trabalho não é para essas pessoas fonte de satisfação motivacional.

1.4.2 Líder

Conforme Bergamini (2008, p. 37), quando o líder possui conhecimento individualizado dos seus seguidores, ele será em condições de os ajudar no processo de ajustamento, que só se torna viável a partir da caracterização das formas particulares de cada um interagir com seu meio ambiente. O êxito adaptativo de cada um apoia-se na percepção individualizada positiva da realidade ambiental na qual se vive. Essa é a grande oportunidade que se apresenta para o líder desempenhar seu papel de orientador, como afirma Tjosvold, D. e Tjosvold, M. M. (1995, p. 1900), ao explorar o fato de que “os empregados devem ver de que forma seus objetivos individuais em 1900), ao explorar o fato de que “os empregados devem ver de que forma seus objetivos individuais e encaixam aos objetivos do grupo e da organização”. Isso significa promover, ao mesmo tempo, as próprias necessidades, valores e aspirações do seguidor.

É comum ver esse Paradigma-Paradoxal existente na sua grande maioria em empresas, organizações ou órgãos sejam eles públicos ou privados a figura do Chefe e a do Líder. Sendo o Chefe aquele mandão, egocêntrico e autoritário. Buscando somente seus interesses e na hora de representar os seus subalternos, não fazendo nada para isso. Já na figura do Líder, do novo Líder e para o “Novo Paradigma” temos uma situação completamente diferente e que causa tamanha surpresa quando se trata de Líder/Liderado. Vemos um Líder preocupado com os resultados, mas não somente com os resultados, ele se preocupa com sua equipe e está sempre voltado para tentar resolvê-los da melhor maneira possível, assim atendendo tanto às necessidades da organização como as necessidades do Liderado, se assim existir.

De acordo com Bergamini (2008, p. 37), o líder eficaz consegue facilitar a auto-estima e autoconsciência, como aponta Argyle, M. (1976, p. 46), ao abordar um segundo tipo de motivação que é a necessidade de ser ter. “uma autoimagem clara, distinta e coerente”. Muito disso é o desejo de considerar a si próprio como uma pessoa “única e distinta das demais”. Cada indivíduo também precisa que o mundo fora dela acuse essa singularidade enquanto pessoa.

1.5 Estilos de Comportamento Motivacional

Para Bergamini (2008, p. 143), quando se retrocede no tempo, descobre-se que já nas obras dos primeiros pensadores da humanidade, representados pelos filósofos pré-socráticos, havia a preocupação de conhecer e classificar as diferenças de comportamento do ser humano. Essa tendência deve ser considerada como indício de que, desde o tempo desses filósofos, o interesse pela caracterização.

2. METODOLOGIA

Neste capítulo abordaremos a seguinte questão: O método aplicado ao artigo. A forma de como ele foi elaborado e sua respectiva estrutura.

2.1 Objetivos

Na construção deste artigo, torna-se como base a sistemática de Vergara (2014), que classifica em relação a dois aspectos: quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins a pesquisa será descritiva e qualitativa. Quanto aos meios: bibliográfico, de campo e de caso.

O procedimento metodológico é do tipo descritivo com estudo de caso sobre motivação nas organizações. A pesquisa também aborda os métodos bibliográficos.

Conforme Vergara (2014, p. 44), o estudo de caso é um meio de investigação, pois "é circunscrito a uma ou a poucas unidades, entendidas essas como pessoa, família, produto, empresa, órgão público, ou comunidade ou mesmo país. Tem caráter de profundidade e detalhamento. Pode ou não ser realizado no campo e utiliza métodos diferenciados de coleta de dados".

Afirma ainda Vergara (2014, p.43) que "pesquisa bibliográfica é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livro, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral".

2.2 Tipos de Abordagens

O estudo de caso foi realizado com pesquisas bibliográficas, foi do tipo qualitativo e quantitativo, com objetivo de verificar dentro de âmbito empresarial, quais as características da Motivação.

2.3 Quanto à população e amostra

Afirma Vergara (2014, p.47) que a amostra é "constituída pela seleção de elementos que o pesquisador considere representativo da população-alvo, o que requer profundo conhecimento dessa população". No caso das empresas que fazem uso da ferramenta Motivação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na realização deste trabalho e estudo de caso, compreendeu-se que a Motivação é essencial em qualquer nível de uma organização e que é necessária para que os colaboradores tenham um “Q” a mais de impulso em suas atividades. Mas, não que esse possível “Q” seja sempre o impulso, mas que se possa de forma organizada estabelecer uma política de premiação ou sorteio aos colaboradores que se destaquem em suas respectivas áreas de atuações.

A conclusão vem responder os objetivos deste trabalho e identificou também que a motivação enquanto ferramenta ao ser aplicada melhora o dia-a-dia no trabalho e conseqüentemente em outras etapas da sua vida. Ou pode ser de forma reversa. A motivação aplicada de maneira correta pode melhorar a vida do colaborador e conseqüentemente a vida no ambiente de trabalho.

A partir da conclusão do trabalho pode-se concluir que se fazendo uso da ferramenta Motivação uma organização ou um colaborador ou até mesmo todas as partes envolvidas (*stakeholders*) se beneficiam, tornado a organização, cliente ou colaborador cada vez mais participativo e com vontade de estar sempre à disposição para ajudar seja no que for.

É fundamental a nível organizacional que seja implantado um esquema motivacional para a celebração de bons resultados em todas as organizações. Com isto, a cada dia profissionais com esses tipos de competências ganham mais espaços no cenário. Alguns outros autores afirmam também que a Motivação é a chave para as organizações sobreviverem a grandes períodos de recessão.

Diante da realidade que se formulou em compreender e entender Motivação nas Organizações. Pode ser visto que é um fator positivo para as organizações que fazem uso da ferramenta e que são diferenciadas das demais nos aspectos motivacionais. A forma como é percebida nas organizações que é o diferencial, pois é desta forma que se percebe realmente quais organizações fazem uso da ferramenta, é importante que sempre que vemos uma organização em destaque no cenário financeiro, já podemos de cara dizer que essa tem como uso em suas atividades rotineiras a ferramenta Motivação.

Como resposta para esse artigo a respeito de Motivação, podemos chegar à conclusão que toda e qualquer organização que não venha a ter como ferramenta a motivação é uma organização que tende a ter problemas, pois, vimos no decorrer do trabalho que é fundamental ter um plano motivacional no Planejamento e desta forma fazer isto a cada período que se perceba a necessidade de trazer novos projetos motivacionais para que se use pelos colaboradores.

REFERÊNCIAS

- BERGAMINI, Cecília Whitaker. **Motivação nas Organizações**. 5 Ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 3ª Edição. S. Paulo: 1983, McGraw-Hill do Brasil.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Administração: teoria, processo e prática**. 2.ed. São Paulo: Makron Books, 1994. 522p.
- KOTLER, Philip. *Marketing 3.0*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 15ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GESTÃO DE PESSOAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A ARTE DE DESCOMPLICAR

Jorge Tomé da Silva¹

RESUMO:

Este trabalho faz um estudo sobre a Gestão de Pessoas em um contexto modelado no tempo com diversas formas de liderar, de modelar planejamentos, estratégias, recrutamento e seleção. Mas atualmente constrói um foco numa margem bem mais abrangente, sem propostas solitárias ou competitivas que tomem o foco apenas para si próprio. Como resultado, a gestão de pessoas na Administração Pública é diferente da gestão de pessoas para o setor privado. Este prevê mudanças culturais para o lucro, para a competitividade, para a sobrevivência do setor no qual atua. Enquanto que na Administração pública, a gestão de pessoas apresenta uma diferente roupagem: a de planejar estrategicamente projetos para que pessoas possam desenvolver e remodelar práticas administrativas para bem servir o cidadão.

Palavras – chave: Gestão de pessoas; Administração Pública; Cultura organizacional.

ABSTRACT:

This work is a study on the management of people in a modeled context in time, with various forms of lead, to model planning, strategies, recruitment and selections. But currently builds a focus on a much broader margin without solitary or competitive proposals taking the focus just for himself. As a result the management of people in the public service is different from people management to the private sector. This provides cultural changes for profit, for competitiveness, for the sector's survival in which it operates. While in the public service, the people management presents a different guise: the planning strategically of projects so that people can develop and reshape administrative practices, to well serve the citizen.

Keywords: personnel management; public administration; organizational culture.

INTRODUÇÃO

A Gestão de Pessoas (GP) é uma área muito sensível à mentalidade que predomina nas organizações. Ela é extremamente contingencial e situacional, pois depende de vários aspectos, como a cultura que existe em cada organização, da estrutura organizacional adotada, das características do contexto ambiental, do negócio da organização, da tecnologia utilizada, dos processos internos, do estilo de gestão utilizado e de uma infinidade de outras variáveis importantes (Chiavenato 2008, p. 08).

¹Especializando em Gestão de Pessoas (MBA) na Faculdade do Pará (FAP); Graduado no Curso Superior de Tecnologia em Gestão de Recursos Humanos pela Universidade Norte do Paraná (UNOPAR). Email: fogotom@yahoo.com.br

Por isso, a gestão de pessoas não termina nem começa em um único meio e fim, e sim na formação de sistemas que se interligam um ao outro. Em contrapartida, temos a lentidão dos processos que ainda insistem em modelar nossos meios de comportamentos e que ainda são definidos nas repartições públicas como processos atuais.

Para Chiavenato (2014, p. 33) "O velho modelo burocrático e funcional, centralizador e piramidal utilizado para formatar as estruturas organizacionais, tornou-se rígido e vagaroso demais para acompanhar as mudanças e as transformações do ambiente".

Assim, a velocidade do tempo tem provocado a percepção da grande importância das pessoas nos negócios, e as organizações públicas têm mostrado bastante interesse quanto à questão do capital intelectual e suas formas de atuação na busca por resultados. Há o entendimento de que sem as pessoas, torna-se impossível oferecer serviços de qualidade, e que no setor público, o que se vê são reclamações dos cidadãos/usuários sobre o mau atendimento. Pressupõe-se que essa deficiência no atendimento advém, muitas vezes, do fato de não ter, na Administração pública, um sistema de gestão de pessoas em que se busque, através de treinamentos e desenvolvimentos, trabalhar a gestão por competências na busca de melhores resultados que satisfaçam aos usuários de um modo geral.

Com essa compreensão é possível analisar como a área de recursos humanos começa a ganhar roupagem estratégica nas organizações. Por isso, espera-se com a gestão de pessoas novos desafios, pois o agente público/colaborador percebe, então, a importância da contribuição das pessoas que tem se tornado um fator de alicerce para a diferenciação competitiva das organizações.

Assim, o objetivo geral deste artigo é a compreensão e adequação dos colaboradores à nova realidade da Administração Pública, enfatizando a sua importância na prestação e qualidade nos serviços oferecidos à população em geral, como também, a valorização do agente público como modelador da arte de construir a cidadania ao promover direitos e obrigações a todos que constroem e que fazem parte de um Estado/ Nação.

DESENVOLVIMENTO

Gestão de Pessoas

A gestão de pessoas (GP) pode ser compreendida como um processo de grandes mudanças que impõem novos padrões de gestão às organizações públicas e privadas. Trata-se de um processo de reestruturação das competências essenciais apoiada no desenvolvimento e alinhamento estratégico de recursos humanos, como tecnologia de gerenciamento na busca de resultados necessários para garantir políticas e práticas flexíveis para a integridade do sistema como um todo.

Esse modelo de gestão coloca o colaborador/servidor como foco principal na produção de informações necessárias a prática da gestão estratégica como a reformulação dos anais da informação, quebra da burocratização, e uso do capital intelectual desvinculando a administração pública da morosidade de seus serviços, apresentando, assim, padrões de eficiência e eficácia na busca por resultados satisfatórios. Para Chiavenato (2014, p. 38) "Na era da informação, lidar com as pessoas deixou de ser um problema e passou a ser a solução para as organizações".

Seguindo este pensamento pode-se perceber que os tempos modernos se modernizam sempre e o serviço público precisa compreender a sua real necessidade de estar incluído na modernidade, pois tornar servidores em agentes competentes, comunicadores e geradores de informações é o foco principal da nova Administração Pública que tem o poder/dever de gerar o bem estar social.

Chiavenato (2014) refere que a Gestão de Pessoas tem como papel tornar uma organização renovada.

Assim, desenvolver a atualidade é tornar as pessoas partes integrantes da organização, integrando agentes públicos e sociedade numa rampa de conhecimento e de inovação, onde todos possam compreender seu papel no mundo moderno.

Com isso, a gestão de pessoas tem colocado o desafio para os servidores e empregados públicos em como transformar estruturas burocráticas, hierarquizadas e que tendem a um processo de inércia em organizações flexíveis e empreendedoras para a geração de conhecimento contínuo.

Segundo Rampazo; Silva e Nonaka (2011, p.16), [...] "Através da Gestão do conhecimento, a organização pode criar inovações, fortalecer o aprendizado, potencializar a comunicação entre os setores e as pessoas (criando uma rede de conhecimento entre as pessoas pertencentes à organização)".

Por isso, que a prática da Gestão do Conhecimento é fundamental para as organizações públicas se sobressaírem em sua condição atual. E para que isso aconteça se faz necessário motivar as pessoas para que a organização possa sobreviver aos desafios do mundo contemporâneo.

Construindo essa ideia, Rampazo; Silva e Nonaka (2011, p.100) afirmam que "no caso da motivação das pessoas para compartilhar conhecimento, a educação e treinamento são ferramentas importantes, pois é por meio delas que se altera a percepção das pessoas, modificando sua postura na organização".

Assim, Rampazo; Silva e Nonaka (2011) destacam

Para que as pessoas sejam contagiadas pela Gestão do Conhecimento é importante que o conhecimento seja disseminado, que seja transmitido a todas as pessoas. A democratização do conhecimento é imprescindível e para isso é importante fortalecer o diálogo, a comunicação e o trabalho em equipe (RAMPAZO; SILVA E NONAKA, 2011, p.16) .

No entanto, para que tudo isso ocorra se faz necessário reconhecer que o ambiente de trabalho adequado torna-se fundamental.

"Não importa quão motivado um empregado esteja o seu desempenho sofrerá se não houver um ambiente de trabalho que lhe dê suporte" (ROBBINS, 2003, p. 54).

Assim, as organizações precisam construir confiança para que o conhecimento seja disseminado, mas para isso se faz necessário que os líderes/gestores estejam sempre prontos a pronunciar ações coerentes e humanas e que jamais ultrapasse o senso comum e que respeite a dignidade de quem está sempre pronto a interagir para o bem social.

Quando confiamos em alguém, supomos que a pessoa agirá honesta e sinceramente e que seja confiável e previsível (ROBBINS, 2003, p. 54).

A confiança é o diferencial para a construção do futuro de uma organização. Por isso agir de maneira coerente com colegas de trabalho é construir no tempo um belo ambiente laboral que proporcione conhecimento, habilidade e atitudes necessárias. É por isso que Dessler (2003, p. 8) afirma que o diferencial das empresas "[...] hoje e no futuro, dizem muitos especialistas, é a ênfase cada vez maior no capital humano - conhecimento, grau de instrução, treinamento, habilidades e especialidades dos trabalhadores de uma empresa" (DESSLER, 2003, p. 8).

Um dos indicadores de desempenho empresarial, talvez o mais importante no atual contexto de mercado, é sua capacidade de atrair, desenvolver e reter pessoas talentosas (GRAMIGNA, 2007, p. 14).

Por isso, as organizações hoje precisam construir meios para manter os talentos ao seu lado, competindo junto, construindo, inovando sempre. A atração de talentos produz por si só a análise de uma busca por quem gosta do que faz ou que tenha uma habilidade forte para o trabalho específico a ser exigido. Essa definição recai no tempo de vida e futuro de uma organização.

Segundo GRAMIGNA (2007, p. 18), definir a visão de futuro é pensar em "como queremos ser vistos pelos usuários, fornecedores, parceiros e pessoal interno". Ainda segundo a autora "a visão de futuro ou visão estratégica é algo que pode ser pensado como um cenário ou como uma intuição, um sonho, uma evidência, acima dos objetivos específicos de uma empresa e que lhe serve de guia".

Por isso, que a Administração Pública deve ter como vidência a gestão de pessoas para a construção de seus trabalhos junto aos colaboradores/agentes públicos formulando, então, modelos de serviços para o social, e que seus objetivos sejam para o bem comum e a sua intuição sirva de parâmetro ao crescimento da democracia.

Segundo Queiros (2012)

Vemos que profundas mudanças vêm ocorrendo na relação entre o Estado e a sociedade devido às transformações induzidas pelo processo de globalização econômica e pelo aumento da democratização das sociedades e dos seus reflexos sobre os processos de formatação e de gestão das políticas públicas (QUEIROZ, 2012, p. 72).

Segundo Queiros (2012, p. 72), "essas mudanças envolvem um intenso processo de descentralização político-administrativo do poder central para esferas governamentais e não governamentais mais próximas das populações".

Fica a entender que a liberdade de autonomia dos órgãos públicos favorece o crescimento da relação poder público e cidadão dando maior liberdade de comunicação e produção de serviços de qualidade.

Dessa forma, pode-se compreender que a gestão de pessoas, sempre estará apta a gerenciar o conhecimento organizacional, a fim de promover o desenvolvimento da nova Administração Pública brasileira.

2.1.1 Gestão de pessoas para uma nova administração pública

Entende-se que falar em gestão de pessoas na Administração Pública é um processo lento e que atualmente parece meio cômodo para alguns servidores que preferem ou estão viciados a uma cultura tradicional, burocrática e pouco eficiente.

A Gestão de Pessoas tem um papel fundamental na prática de mudanças de cultura. Mudar uma pessoa não é tarefa fácil, mas adequá-la a sua tarefa de acordo com as características do cargo parece mais viável, pois não precisa de muito, basta alocar cada um ao seu preço final.

No entanto, a Administração Pública possui deveres/regras que são norte para a fiel execução ou padronização dos trabalhos pelos agentes públicos no exercício de suas funções. Parece que não há para onde seguir, senão ao que está definido na lei. Mas isto não é a razão deste trabalho em definir modelos de ações mediante regras ou normas impostas, mas fazer perceber que o agente público, mesmo estando amarrado em doutrinas se tornar um ser consciente de suas obrigações como também saber interagir e tornar seu conhecimento prático numa ferramenta de mudança cultural para o desenvolvimento da estrutura organizacional e para o bem estar do cidadão.

Para isso, é necessário que o agente público compreenda a definição de comportamento organizacional: [...] é um campo de estudos que investiga o impacto que indivíduos, grupos e a estrutura têm sobre o comportamento dentro das organizações, como o propósito de utilizar este conhecimento para melhorar a eficácia organizacional (ROBBINS, 2005, p.6).

Percebe-se, então, que tem como objetivo "prever, explicar, compreender e modificar o comportamento humano no contexto das empresas" (WAGNER III; HOLLENBECK, 2000, P. 6). Claramente o comportamento organizacional pesquisa o que as pessoas fazem dentro das organizações e como este comportamento pode influenciar no desempenho dos órgãos/empresas.

Daí a importância da Gestão Pessoas (GP) no exercício de mudanças culturais. Mudar uma estrutura é torná-la diferente de pensamentos antigos, é fazer com que agentes públicos sejam pessoas capazes de compreender a estrutura organizacional e moldar seu comportamento para modelos de idéias novas, buscando sempre a cultura de transformação. Surgem, então, umas das tarefas mais instigantes para as organizações públicas, porque mudar cultura comportamental e trazer servidores/colaboradores a uma realidade de mudanças internas e globais, e a GP para administração pública não se trabalha com aumento salarial, mas com mudanças interpessoais que elevem o amor pelo trabalho público, pois quem entra para o serviço público não entra para enriquecer, mas para trabalhar pelo bem estar social.

A natureza do serviço público é a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesse da coletividade (GRANJEIRO, 2001). Seguindo o autor, pode-se compreender que a sociedade é uma virtude para o agente público, assim como para o cidadão o agente público/ colaborador é o elo para a conquista e manutenção de seus direitos e obrigações, porque o agente público está construído em lei e tem por princípios seguir a cultura da legalidade.

Para que isso aconteça, se faz necessário a mudança de comportamento para que seja viável a transformação, a prática de tarefas corriqueiras e que estas tarefas sejam realizadas dentro de um perfil de cultura pátria para o bem de todos e não apenas de si mesmo.

Segundo Granjeiro (2001, p.17) "Os poderes e deveres do administrador público são os expressos em lei, os impostos pela moral administrativa e os exigidos pelo interesse da coletividade".

Sendo assim, as corporações públicas descobriram que a prática da GP como modelo da educação comportamental e cultura organizacional somadas às ações legais e o conhecimento de toda a estrutura estatal pelo agente público o torna capaz para a assimilação do novo cenário de administração pública moderna.

2.1.2 Gestão de pessoas como motivador e construtora de talentos

A Administração Pública precisa motivar seus profissionais, mas para isso, precisa-se entender como a motivação se apresenta numa pessoa. De acordo com Chiavenato (2006)

A motivação passa por um ciclo, no qual tem seu início com surgimento de uma necessidade. Quando esta necessidade surge, há o rompimento do equilíbrio interno do indivíduo, causando um estado de tensão, insatisfação ou desconforto. Este sentimento leva o indivíduo a determinada ação ou comportamento, se este comportamento for eficaz, o indivíduo encontrará a satisfação da necessidade e voltará ao estado de equilíbrio anterior (CHIAVENATO, 2006, p. 55).

Não há motivação maior para uma pessoa a certeza de estar empregada a vida toda. Ter garantias de emprego é o que estabelece a contratação pelo serviço público e principalmente quando se fala no regime de cargo estatutário. Esse regime é próprio da Administração Pública direta e são conhecidos como servidores públicos, pessoas capazes de trabalhar sem medo de terem seus empregos perdidos no fim do dia.

A motivação ocasionada pela estabilidade e importância do cargo pode gerar ao agente/colaborador a satisfação do prazer em poder servir a coletividade com autonomia e poderes inerentes do exercício de um agente público. Tornando, assim, sua razão de existência/importância numa elevação de comportamento para melhor.

Mas para que isso ocorra, é necessário que a administração pública compreenda a necessidade de contratar pessoas certas e que possuam perfis característicos ao trabalho social que o Poder Público em regra necessita.

No entanto, os novos concursos públicos para os modelos de cargos desta categoria (estatutário) precisam melhorar. Com a Gestão de Pessoas, as técnicas de contratação e os modelos de construção dos perfis para a Administração Pública podem elevar a compreensão, de toda a funcionalidade de um órgão público, o qual o candidato deseje fazer parte e fazer desta assimilação uma razão para a sua vida. Essa compreensão vai desde a capacidade interpessoal e ao conhecimento intelectual adquirido no decorrer do tempo. A capacidade intelectual pode ser uma virtude única quando somada a capacidade de relacionamento. E o setor público precisa desse modelo de pessoal, artistas na arte de construir, educar e de se comunicar.

A comunicação está para a organização assim como o sangue está para o corpo humano (LOTZ; GRAMMS, 2012).

Este pensamento eleva a ideia do papel que a Gestão de Pessoas tem hoje que é construir no candidato, durante a sua adaptação profissional, a construção de perfil adequado para o exercício de suas atividades. A comunicação durante o período de adaptação se torna determinante para a construção da cultura organizacional, como também, assimilação das atitudes, habilidades e conhecimentos técnicos necessários, e somados com a vontade de se trabalhar em um ambiente em que a comunicação seja clara, fundamental, tornando comum a qualidade de vida e do trabalho no ambiente laboral.

Comunicar, tanto na vida pessoal quanto na organizacional, é mais do que uma técnica: é uma arte (LOTZ; GRAMMS, 2012).

Está claro que a comunicação ultrapassa as barreiras do tempo e construir uma carreira pública sem ela é afundar o país na recessão da burocracia/lentidão, e que também tem como consequência deixar de aplicar aos agentes públicos o entendimento de suas obrigações e deveres.

Segundo Granjeiro (2001, p. 17), "Os poderes e deveres do administrador público são os expressos em lei, os impostos pela moral administrativa e os exigidos pelo interesse da coletividade". Percebe-se, então, que os fins da Administração Pública é o bem comum da coletividade administrada.

Segundo ainda Granjeiro (2001, p.16,7), "Cada agente administrativo é investido da necessária parcela de Poder Público para o desempenho de suas atribuições".

Percebe-se, com o princípio de autonomia de um agente público que ingressa na atividade Estatal por meio de concurso publico o fortalecimento de sua impessoalidade sem a dependência de alguém que o corrompa ou que lhe imponha obrigações que não seja as determinadas em lei. Por isso, a importância da Gestão de Pessoas na vida deste profissional do povo, pois o mesmo compreenderá suas obrigações e direitos, como também compreenderá a cultura organizacional que balizada com a arte de colaborar e mediada pela percepção da metodologia da comunicação encontrará na motivação um dos princípios do talento que é inovar sempre.

Surge, então, a necessidade de compreensão de um dos princípios que balizam a Administração Pública: o princípio da impessoalidade.

Para Miranda (2005), "O princípio da impessoalidade possui, ainda, um sentido voltado à Administração, pois não é a pessoa física do agente, mas o Estado, por ele representado.

Com isso, confunde-se no protecionismo estatutário uma figura contraditória aos ideais que a gestão de pessoas vem trazer ao mundo público, quando gerencia carreiras vinculadas a normas/culturais já existentes, mas que estas normas podem ser adequadas ao desenvolvimento gerencial, que somado a liberdade que o servidor estatutário tem como mérito de expressão de seus atos, independente de vontade alheia, pois a prática da licitude provinda de sua investidura por concurso público vem blindar a figura do agente público nas suas ações amparadas e seguidas pela ordem legal. Então, percebe-se que em momento algum o protecionismo estatutário vem de contra a gestão de pessoas, ou contra a ordem legal, pois esta se vincula a aquela em processos de gerenciamento nas práticas do conhecimento, da habilidade e das atitudes necessárias ao desenvolvimento do agente para o serviço público.

Seguindo este pensamento, a GP constrói diretrizes de entendimento e educação do servidor para as práticas de inclusão vigente, como os modelos de parcerias nas instituições de ensino para a educação do servidor, aprimorando o conhecimento e dando enfoque à atualização de conhecimento como forma de promoção por merecimento.

O conhecimento tem se mostrado presente nas organizações públicas apresentando forte impacto na atuação tanto do cidadão quanto do trabalhador/colaborador público. A própria GP vem se fundir com a lei 8112/90 dos agentes públicos federais.

Assim, a lei 8112/90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civil da União, das autarquias e das fundações públicas federais e que traz para os agentes modelos de gerenciamento de políticas de inclusão ao serviço público, modelos de comportamento, obrigações e benefícios, e que hoje é remodelada pela dinâmica de gerenciamento de pessoal como um forte alicerce as mudanças culturais que o mundo das organizações vem passando.

Seguindo esta lei, pode-se construir uma visão de que o modelo estatutário é também uma ferramenta importante para a gestão de pessoas como processo de valorização à cultura organizacional e inclusão/participação das políticas internas do serviço público.

É certo que se tem percebido um vício constante e quase imutável de uma prática cultural em que alguns e poucos servidores têm provocado na administração pública para a promoção da lentidão e burocratização do serviço prestado, mesmo com práticas gerenciais sendo promovidas e aplicadas dentro dos órgãos.

Essa tentativa de complicar as ações dos serviços ao cidadão tem gerado grandes transtornos, como uma fronteira encarcerada pelo vício da desqualificação do serviço estatutário. Como foi dito anteriormente, o emprego do estatuto no serviço público é uma maneira de gerenciar e enforçar os abusos de práticas públicas para fins pessoais.

Assim, o exercício da Gestão de Pessoas (GP), somada a Lei 8112/90, tem promovido a inclusão da informação e da transformação cultural de bem servir junto aos processos da organização e nas ações do serviço público como modelos de gestão que possam promover o bem estar social como mudança cultural das ações erradas em modelos mais dinâmicos, processos estes que podem mudar com apenas o entendimento da cultura organizacional, educação no uso da informatização, quebra de barreiras da comunicação e entendimento da lei em vigor. Necessariamente, não se precisa de ferramentas complicadas para as práticas de melhoria, bastando pouco como o entendimento desses processos para a realização adequada das ações/educação dos servidores/colaboradores.

Fica claro, então, que transformar comportamentos e achar talentos existentes dentro da casa organizacional é um dos mundos que a GP pode provocar.

2.1.3 Gestão de pessoas: a arte de descomplicar

As vantagens de um agente público junto a Gestão de Pessoas será a possibilidade de aprendizado ao desenvolver seus métodos, compreendendo que as estratégias serão viabilizadas por meio das pessoas e que precisam estar coesas para com a nova realidade da Administração Pública que é gerenciar os processos e colaboradores, e que por meio destes, elevar o Poder Público como fundamento de uma sociedade que anseia por serviços de qualidade.

Dessa forma, o agente público tem o poder/dever também de aprimorar o conhecimento para reavaliar a gestão da Administração Pública focada ainda em departamento de pessoal, e nesse sentido ampliar a visão sobre as organizações e seus sistemas, e como alocar esse conhecimento na estrutura organizacional dinâmica. Construindo, assim, a arte da competência que produz nos agentes comportamentos hábeis que facilitam a formação de idéias, aceitação de diferentes culturas e o desbloqueio de barreiras interpessoais. De acordo com Nonaka; Silva; Rampazo (2011)

O conceito de competência traz em sua essência a valorização do conhecimento organizacional, porém vai além. Esse conhecimento precisa ser colocado em prática para gerar habilidade, para ser colocado em prática é preciso ter atitude. Essa atitude deve estar relacionada à construção de um ambiente que estimule o aprender a aprender e que assim gere inovação, ou seja, é preciso ter atitude para gerar o conhecimento, disseminá-lo e constantemente colocá-lo à prova com uma postura crítica sempre em busca de melhorias, gerando assim mais conhecimento em um processo contínuo (NONAKA; SILVA; RAMPAZO, 2011, p. 99).

A ideia defendida pelos autores acima citados deixa clara a necessidade na construção sistêmica das virtudes interpessoais ou das características necessárias à construção e disseminação do conhecimento organizacional. Construir mais conhecimento em um processo contínuo gera a necessária formatação de uma postura crítica e que estimule o aprendizado

inovador, transformando o ser em um modelo pensante e construtor de idéias. Mas para isso, se faz necessário o uso da gestão de pessoas como uma arte de remodelar o modelado, de descomplicar o complicado, como também um instrumento fundamental de humanização do homem social/coletivo que é o agente público.

A construção das habilidades defendidas acima demonstra virtuosamente a necessidade que o homem/agente/colaborador tem pela educação constante para o seu engrandecimento, para a construção da dignidade humana, assim como, da aceitação da fragilidade que os moldam. Ao construir um mundo de conceitos dentro do campo de competências, percebe-se, então, que o ser humano não apenas se constrói, mas se ergue em construções para o mundo, para as pessoas, para a sociedade ativa. De acordo com Sanabio; Santos; David (2013, p.26)

O foco no cidadão-consumidor buscou direcionar a atenção dos provedores de serviços públicos para as necessidades dos beneficiários, em detrimento dos interesses da própria burocracia. Essa orientação implica em tratá-los como contribuintes e como co-formuladores de políticas públicas, que esperam da gestão eficiência e responsabilização política (SANABIO; SANTOS; DAVID, 2013, p.26).

Contribuindo com os autores citados acima, a gestão de pessoas (GP) pode ser usada como organizadora dessa fusão gerencial democrática, podendo-se alocar o cidadão e agentes públicos no político-social e os fundamentando na arte de bem servir/colaborar/participar quando todos estiverem remodelados no corpo do serviço público expressando, então, a arte da cidadania. Essa sistematização se traduz na compreensão da competência, da habilidade, do conhecimento, tendo como resultado a busca pela exploração da atitude como quebra de barreiras da comunicação como uma arte de construção de idéias.

A construção dessa administração gerencial contemporânea e da cidadania participativa fundamenta-se na arte de comunicar. E para comunicar se faz necessária a presença do homem/cidadão-cliente. O cidadão-cliente pode se traduzir como uma árvore que expressa seus sentimentos, suas fraquezas e suas virtudes. Incluir o cidadão ativo e agente do Estado ao processo organizacional/democrático é tarefa fundamental à nova administração pública.

Partindo dessa premissa, a gestão de pessoas é também um elo entre a construção da linguagem organizacional e a humanização dos agentes públicos. Facilitar esse elo é fundamental para o colaborador/servidor entender os processos da organização em profundidade e dessa forma a construção do alicerce organizacional junto ao agente capaz termina sendo o foco estratégico da gestão de pessoas. Fazer com que os colaboradores compreendam toda a estrutura organizacional assim como tornar a estrutura o modelo de conforto para um bom ambiente de trabalho também é fundamental para a concepção e sobrevivência de ambos.

Ainda de acordo com Sanabio; Santos; David (2013, p.26): [...] "Os mecanismos de controle burocrático também foram revistos para viabilizar a delegação de poder, cujo propósito fundamental era alinhar autonomia e autoridade".

Dessa forma, casar o colaborador/servidor com a organização seria construir no tempo um espaço de qualidade e de dignidade, contribuindo, então, na desburocratização de poderes/decisões. Não esquecendo que para se ter um bom casamento também é necessário um bom convívio, uma boa sinestesia de idéias e uma cordial relação trabalhista, assim também, respostas coerentes ao cidadão-cliente que busca por serviços de qualidade.

[...] Parcerias entre sociedade e Estado deveriam fortalecer as ações públicas e, também, controlá-las. Sanabio; Santos; David (2013, p.26).

Segundo este contexto, fundamentar a socialização do espaço e a humanização do colaborador e cidadão junto à Administração Pública, facilitando, então, o emprego do conhecimento, e dos processos com visão estratégica, assim também, como a liderança adequada, e com a comunicação e tecnologia necessária. Ficando claras as diretrizes e normas a serem seguidas, sem as sequelas da desumanização social e da tragédia doentia que a corrupção ainda promove. A educação organizacional, gerencial e social também são expressões importantes para uma Administração Pública contemporânea.

Para que o agente/colaborador entenda as necessidades dos modelos exigidos acima se faz necessário que o mesmo conheça a visão dos processos gerenciais moldados no seu ambiente de trabalho. A fim de estar preparado para as mudanças necessárias e que possam ser superadas pela comunicação adequada e eficiente.

No entanto, para que isso aconteça é necessária a comunicação com novas roupagens e que essa comunicação seja facilitadora, e que permita ao ser pensante/homem a agir dentro de uma normalidade espiritual, e que não fuja de sua órbita de conforto/racional.

Assim, segundo Sanabio; Santos; David (2013)

As mudanças recomendadas pelo paradigma gerencial estenderam-se para a organização do aparelho de estado e promoveram seu redimensionamento por meio da redução de níveis hierárquicos, da transferência de autonomia para escalões inferiores e da descentralização de operações (SANABIO; SANTOS; DAVID, 2013, p.26).

Este pensamento faz-se construir junto à nova administração gerencial a necessária valorização do profissional público. Ficando claro que restringir à comunicação, a autonomia, a liberdade de ação dos níveis hierárquicos subalternos seria marcar hora e data para o suicídio do poder de ação do servidor/colaborador e do senso comum.

Respeitar as trajetórias do agente/colaborador em sua vida organizacional, a sua experiência de trabalho, as suas dificuldades, acertos e incertezas também seriam manter a estrutura organizacional em ordem para enfrentar dificuldades do tempo e que também a economia global de vez em quando nos apresenta.

Assim, o entendimento dessa construção e fusão dos processos homem x organização x participação social x autonomia laboral, seria a necessária relação de um casamento cordial e feliz tendo como resultado a sobrevivência do equilíbrio da vida social e organizacional, esta pública ou privada.

2.2 Administração gerencial e cidadania

Para Castro e Castro (2014, p. 86), na nova gestão pública, o cidadão é tratado como consumidor de bens e serviços, sendo eleitor, cliente ou consumidor. Ainda com relação à ideia da nova gestão pública Castro e Castro (2014, p. 86), sustentam que no novo serviço público, o foco recai sobre o cidadão e sobre o exercício da cidadania.

Fica claro, assim, que a prática de cidadania e a importância do cidadão para o serviço público não está distante da ação do agente governamental que segundo Granjeiro (2001, p. 17), os poderes e deveres do administrador público são os expressos em lei, os impostos pela moral administrativa e os exigidos pelo interesse da coletividade.

Dessa forma, compreende-se que o serviço público é a construção dos interesses sociais. A construção de direitos recai na prática da ação social que fundamenta a participação política ou a integração democrática de uma liberdade não tão liberal, mas regida por leis que descrevem o modelo de liberdade dada ao agente para a prática do bem comum.

Ainda segundo Granjeiro (2001, p. 17), cada agente administrativo é investido da necessária parcela do Poder Público para o desempenho de suas atribuições.

Com isso, essas atribuições devem fundamentar a eficiência administrativa, promovendo bem estar àqueles que buscam nas práticas gerenciais de governo direitos e obrigações. Seria tanto a eficiência de quem busca quanto a de quem promove. Por isso, Granjeiro (2001, p. 18), sustenta que o dever de eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional.

Dessa forma o agente público/colaborador estar para bem servir ao cidadão e não elevar a Administração Pública apenas nas estratégias burocráticas a serem alcançadas, pois estas estratégias são a fundamentação pela busca de resultados e que tem fim para o cidadão assim como o cidadão está para colaborar também com o serviço público. A prestação de contas é recíproca neste jogo democrático de serviços, tanto o servidor/colaborador quanto o cidadão/cliente têm responsabilidades de participação.

Granjeiro (2001, p. 19), sustenta que a prestação de contas não se refere apenas aos dinheiros públicos, à gestão financeira, mas a todos os atos de governo e de administração. Ainda neste contexto, Granjeiro (2001, p. 19), sustenta que o dever de probidade está constitucionalmente integrado na conduta do administrador público como elemento necessário à legitimidade de seus atos.

Por isso, se faz necessário uma abertura na liberdade de atuação e de comunicação entre servidores e coordenadores públicos na busca pela prática gerencial adequada e finalização das estratégias desejadas.

Ainda conforme Granjeiro (2001, p. 57), o princípio da coordenação visa a entrosar as atividades da Administração, de modo a evitar a duplicidade de atuação, a dispersão de recursos, a divergência de soluções e outros males característicos da burocracia.

Sendo assim, o que se entende nos atos de um gestor público, é a real coordenação das atividades administrativas focada na formatação da burocracia, para uma atitude mais hábil e eficiente.

Ainda segundo Granjeiro (2001, p. 57), o princípio da coordenação visa a entrosar as atividades da Administração, de modo a evitar a duplicidade de atuação, a dispersão de recursos, a divergência de soluções e outros males característicos da burocracia.

Com isso, percebe-se que a atuação dos gestores públicos como também de servidores/colaboradores é a fusão das práticas gerenciais com as operacionais numa produção simples de coesão de planejamento estratégico e operacional, assim como a gerência. No entanto, a cidadania também se faz presente com a atuação do cidadão nas ações do administrador público como régua delimitadora de políticas públicas.

Assim, segundo Castro e Castro (2014)

Traduzem que o gestor público deve, portanto, prestar serviço ao cidadão e envolvê-lo no desenvolvimento de políticas públicas, além de promover a consciência de responsabilidades compartilhadas em prol da construção de uma participação individual e coletiva por toda a sociedade (CASTRO e CASTRO, 2014, p. 92).

Percebe-se, que o cidadão junto à Administração Pública Gerencial é construtor e colaborador dos trabalhos de melhoria social. Essas práticas são obrigatórias para quem defende uma sociedade democrática de direitos. Granjeiro (2001, p. 67), diz que a Administração Pública Gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. Ainda segundo Granjeiro (2001, p. 67): o paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções e incentivos à criatividade.

Dessa forma, Granjeiro (2001, p. 67), constrói que

O modelo gerencial tornou-se realidade no mundo desenvolvido quando, através da definição clara de objetivos para cada unidade da administração, da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e da adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado, se revelou mais capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público (GRANJEIRO, 2001, p. 67).

A função dessas ações administrativas simples e complexas que a nova Administração Pública tem conhecido também é reerguida às páginas da gestão de pessoas que vem trazer para o ambiente de trabalho do setor público uma reorganização de suas tarefas.

A reforma do aparelho do Estado no Brasil significará, fundamentalmente, a introdução na Administração Pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Construir a gestão de Pessoas no poder público é poder avaliar com o tempo as mudanças que a administração pública tem passado e como essas transformações vêm sendo aplicadas e avaliadas. A Gestão de Pessoas vem passando por amplo processo de inclusão, na medida em que os sistemas tradicionalmente utilizados como referencial centrados em cargos, vêm demonstrando fragilidades diante do ambiente turbulento e mutável pelo qual vem passando as organizações públicas.

Assim, percebe-se que o Poder Público precisa de servidores/colaboradores motivados pela busca do conhecimento e criação de novos valores, para poder desenvolver projetos e incluir seu pessoal no processo de formatação do Departamento de Pessoal para a Gestão de Pessoas. Para criar esse valor é essencial um ambiente organizacional com políticas de gestão de recursos humanos que permitam a participação e o compartilhamento do conhecimento, valorização do potencial dos colaboradores, espírito de equipe e alinhamento das habilidades do servidor/colaborador às competências essenciais para alcançar os resultados esperados com o planejamento estratégico. A razão está no capital humano que se traduz no respeito ao conhecimento, à experiência, ao poder de inovar e a habilidade dos gestores e colaboradores na condução de suas tarefas.

Dessa forma, para que o capital humano se desenvolva na gestão pública é necessária a capacitação profissional de seus colaboradores, que sem essa qualificação/renovação o servidor/colaborador termina por apresentar deficiências no atendimento, deficiências que, muitas vezes, surgem pelo comodismo que alguns servidores apresentam pelo fato de serem efetivos no cargo que ocupam, sendo protegidos por uma legislação que lhe dá estabilidade, mas não o fiscaliza nem o avalia no seu desempenho após realização do estágio probatório.

Com isso, a necessidade de qualificação profissional, na busca de um processo estratégico voltado à gestão por competência e do capital intelectual tornou-se página constante de inovação e busca pelo conhecimento. O conhecimento é a bagagem que um servidor/colaborador precisa alcançar, e sem esse tributo se torna difícil manter uma Administração Pública qualificada e pareada junto aos modelos gerenciais de sucesso.

Esse entendimento nos leva a valorizar cada espaço ocupado, cada lance de escada alcançado, cada projeto compreendido, cada resultado com o seu fim esperado. O conhecimento na gestão de pessoas se traduz na arte de descomplicar o que antes parecia complicado.

REFERÊNCIAS

- BENTO, L. V. **Governança e Governabilidade na Reforma do Estado: Entre eficiência e democratização**. São Paulo, 1ª edição, 2003.
- CHIAVENATO, I. **Gestão de Pessoas**. 3. ed. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2008.
- _____. **Gestão de Pessoas: O novo papel dos recursos humanos nas organizações**. 4. ed. Barueri, SP: Manole, 2014.
- CASTRO, A.C; CASTRO, C.O. **Gestão pública contemporânea**. Curitiba: InterSaberes, 2014.
- GRANJEIRO, J.W. **Direito Administrativo**. Brasília- DF, 19. ed. 2001.
- DESSLER, Gary, 1942- **Administração de Recursos Humanos**. 2ed. / Gary Dessler; tradução Cecília Leão Oderech; revisão Irene Kazumi Miura. - São Paulo: Prentice Hall, 2003.
- GRAMIGNA, M.R. **Modelo de competência e gestão dos talentos**. Maria Rita Gramigna- 2. Ed. - São Paulo: Perason Prentice Hall, 2007.
- LOTZ, E.G; GRAMMS, L.C. **Gestão de Talentos** [livro eletrônico]. Curitiba: Intersaber, 2012. 2MB, PDF.
- NONAKA, H. E; SILVA, M. M; RAMPAZO, A. V. **Gestão do conhecimento e educação corporativa**. São Paulo: Pearson Addison Wesley, 2011.
- RH Estratégico: **Uma tendência em Recursos Humanos**. Disponível em: <http://www.rhportal.com.br/artigos/rh.php?idc_cad=gwc0meydj&rh=Rh-Estrat%E9gico%3A-Uma-Tend%Eancia-Em-Recursos-Humanos&utm_campaign=rh_portal&utm_medium=email&utm_source=RD%2BStation>. Acesso em: 04/03/2015.
- ROBBINS, S.T. **A verdade sobre gerenciar pessoas**. São Paulo: Pearson Education, 2003.
- Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região. Disponível em: <http://www.trt8.jus.br/index.php?option=com_content&view=category&id=423&Itemid=365> Acesso em: 05/03/2015.
- QUEIROS, R. B. **Formação e gestão de políticas públicas** [livro eletrônico] / Roosevelt Brasil Queiroz. - Curitiba: InterSaberes, 2012. - (Serie Gestão Pública). 2MB/PDF

GESTÃO DE PESSOAS: UM RELATO DE EXPERIÊNCIA, NA UNIDADE DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVA DO PARÁ, UASE BENEVIDES

Joselly Gomes Mourão¹

RESUMO:

Este relato de experiência refere-se à Gestão de Pessoas da Fasepa com enfoque na UASE-BENEVIDES primeira Unidade de atendimento socioeducativo nos moldes que preconiza o SINASE (Sistema Nacional Atendimento Socioeducativo, que fica localizada no município de Benevides /PA, estou na Fundação de Atendimento socioeducativo do Pará (FASEPA) desde 2005, quando ainda era Funcap, que atendia criança jovens e adolescentes, sou da primeira e única turma de concursado desta Fundação ao chegarmos nos deparamos com uma grande insatisfação dos que lá estavam, superlotação, número mínimo de servidores ambiente insalubre, absenteísmo, pouca visão de futuro e grande rotatividade de servidores e gestores.

Palavras – chave: Rotatividade, insalubridade, Organização, socioeducação.

ABSTRACT:

This experience report refers to the Fasepa People Management with a focus on first - lmost BENEVIDES social and educational care unit in the manner which recognizes SINASE (National System Service Socio , which is located in the municipality of Benevides / PA I am in the Foundation for the social and educational care (FASEPA) since 2005 , when it was still FUNCAP , which served children and young teenagers , I am the first and only class gazetted this Foundation to get faced with a great dissatisfaction of those who were there , overcrowding, minimum number of servers unhealthy environment , absenteeism , short-sighted and high turnover servers and managers.

Keywords: turnover , poor health , Organization, socioeducation .

INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva realizar um relato de experiência sobre a gestão de pessoas na Fasepa com enfoque na, UASE-Benevides, que tem como referencia o Sinase, foi inaugurada em 07 de junho do ano de 2011 com a proposta de inovação no atendimento socioeducativo. A UASE Benevides fica localizada na BR/316 km 25 Rua Augusto Meira Filho s/n no município de Benevides-PA. Uma Instituição Governamental com capacidade para oitenta adolescentes do sexo masculino, com faixa etária entre dezesseis e dezessete anos, autores de atos infracionais, em cumprimento de medida Socioeducativa de Internação, prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente (Cap. IV, Seção VI, Art. 121); encaminhados por ordem judicial das Comarcas de Belém e do interior do Estado.

¹ Licenciada em Pedagogia pelo. (Idepa). Pós Graduada em Neuropsicopedagogia pela (FIBRA) Monitora, concluinte do Curso de Pós-graduação MBA em Gestão de Pessoas da Escola de Governança em convenio com Faculdade Estácio Fap Para (EGPA, FAP). E-mail: josellymourao@gmail.com

GESTÃO DE PESSOAS: UM RELATO DE EXPERIÊNCIA, NA UNIDADE DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVA DO PARÁ, UASE BENEVIDES

No período de 2002 a 2010 ocorreu intensa negociação para liberação do terreno, mas alguns percalços impediam o início da obra, que foi embargado por várias vezes. A referida unidade é referenciada como um dos projetos arquitetônicos e complementar que são aqueles definidos pela Lei nº 8.666/93 e está inserida no documento intitulado, Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) que transformou-se em lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012

Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Publicada no DOU de 22\06\93 e republicada no DOU de 06\07\94.

O objetivo deste relato é demonstrar a insatisfação que era latente e os avanços algumas situações foram resolvidas mais a maioria estavam por acontecer, sem concurso público, pois o primeiro e último concurso aconteceu em 2004 alguns dos que foram chamados no concurso desistiram e hoje com o número reduzido de servidor concursado, a contratação de temporários é necessária a cada dois anos, e muitos deles às vezes chegam sem conhecer a dinâmica do trabalho, tudo isso somado baixa remuneração para um trabalho complexo e que mexe com nosso psicológico.

“... uma boa análise do grau de satisfação dos trabalhadores com relação ao conteúdo e ao tipo de trabalho e também com relação às políticas de gestão de pessoas que a empresa oferece, trás recursos que possibilitam a elevação do nível de comprometimento e de motivação. Se o comprometimento e a motivação aumentam, eleva-se também o grau de produtividade e qualidade dos serviços e todos ganham (empregados e empregadores). Em outras palavras, Bergamini e Coda (1990) dizem, que além do trabalhador desejar gostar do que faz, ele espera ter uma boa política de gestão de pessoas (BERGAMINI e CODA, 1990, p. 88)

Ao longo deste relato descrever os retrocessos e avanços que passamos nesta unidade de internação, a rotatividade de gestores, de equipe técnica, e de monitoria, vem refletindo na dinâmica do trabalho que sempre é interrompida quando os contratos terminam, por ser um trabalho complexo há necessidade de que esse servidor não seja substituído em tão pouco tempo, pois interrompe o caminhar do trabalho.

Segundo Volpi e Saraiva (1998), os agentes envolvidos na efetivação das medidas socioeducativas têm a missão de proteger, garantir o conjunto de direitos e educar, oportunizando ao adolescente uma vida em sociedade. A relação estabelecida entre os adolescentes e os agentes socioeducadores desempenha papel central na vida dos abrigados, pois serão os agentes socioeducadores que irão assumir o papel de orientar e proteger os adolescentes (SIQUEIRA e DELL'AGLIO, 2006). Nessa direção, Bazon e Biasoli-Alves (2000) apontam para a importância de cursos de formação, espaços de troca para os agentes socioeducadores, visto que a satisfação profissional tem relação com a qualidade do trabalho prestado na instituição

O significado do trabalho perpassa a estrutura socioeconômica, cultural, de necessidades, valores e da própria subjetividade daquele que trabalha. Então, o trabalho não é apenas uma forma de ganhar a vida, é também uma forma de inserção social, imbricado em aspectos psíquicos e físicos. O

GESTÃO DE PESSOAS: UM RELATO DE EXPERIÊNCIA, NA UNIDADE DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVA DO PARÁ, UASE BENEVIDES

trabalho é um espaço de construção de identidade, podendo ser patogênico ou estruturante da saúde, ou seja, é um operador na construção do sujeito, na conquista de identidade, da continuidade e historicidade do sujeito (LUNARDI FILHO; LUNARDI e SPRICIGO, 2001, p. 90).

2 HISTORICIDADE

2.1 FBESP, Fundação do Bem-Estar Social do Pará – (congênere da FUNANBEM)

Foi uma das primeiras instituições públicas a atender a população carente do Estado, porém sua ação não estava diretamente, nem exclusivamente, voltada para as crianças de rua, já que, desde a sua criação, em 1967, se destinava a ser a formuladora e executora da política de Assistência Social no Estado à população carente em geral, embora seus objetivos explícitos sempre priorizem a questão da criança e do adolescente no conjunto de suas ações. A FBESP surge como uma entidade de cooperação paraestatal, vinculada à Secretaria de Justiça, com personalidade Jurídica de direito privado, criada pela Lei nº 3.853, de 30 de março de 1967. Em outubro de 1972, é quando a FBESP, juntamente com as Secretarias de Saúde, Educação, Segurança Pública, Delegacias Regionais do MEC e do Trabalho, começa a articular uma ação conjunta e Integrada, organizada a parti do consenso de vários órgãos governamentais - em favor do menor carente, até então chamado menor abandonado. FBESP, o Centro de Reeducação Masculino – CRM, destinado a menores autores de infração penal e com desvio de conduta, com o objetivo de prestar assistência e tratamento bio-psico-social, em regime de internato, as crianças e adolescentes entre 12 a 18 anos encaminhados pelo Juizado de Menores, para fazer a reintegração social-familiar dos menores, através de seu trabalho de acompanhamento.

Em março de 1974, a FBESP passa a desenvolver outras atividades voltadas para o atendimento das crianças de rua, com a implantação do plantão permanente, que se destinava a abrigar temporariamente o menor de rua, estudar os casos para posteriores encaminhamentos e providencias, sob a tônica da importância da reintegração familiar. Todas essas ações visavam o melhoramento e a ampliação do atendimento da população carente de Belém, principalmente, das envolvidas com a rua, com ato infracional e problemas mentais, além das crianças pequenas. No período de 1979 a 1982, com as ações acima referenciadas, percebe-se que houve um aumento significativo no atendimento à população carente, concentrada na periferia da capital, isso graças a celebração de convênios com a Fundação do Bem Estar do Menor - FUNABEM e a Legião Brasileira de Assistência - LBA. Vale ressaltar que a maioria das obras sociais, por iniciativa da sociedade cível, no atendimento ao menor, funcionavam em regime de convênio com a FBESP. É só na década de 1980 que o FBESP passou a ter como eixo da assistência pública, entre outros, o atendimento a meninos e meninas de rua, ao migrante, ao adulto de rua e aos meninos e meninas autores da infração penal. A operacionalização destes novos eixos de atendimento deu-se através da ampliação da prestação de serviços e a desinstitucionalização de menores, quando foram criadas alternativas de atendimento no contexto da própria comunidade e não somente nas instituições públicas. Essa regionalização do atendimento se fortaleceu com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, já que o ECA estabeleceu a obrigatoriedade do Município criar sua política de atendimento às crianças e

GESTÃO DE PESSOAS: UM RELATO DE EXPERIÊNCIA, NA UNIDADE DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVA DO PARÁ, UASE BENEVIDES

adolescentes. Com isso, a FBESP promoveu a desinternação de crianças e adolescentes que estavam sob sua responsabilidade, passando-as para o Município conforme dita o ECA e ficando sobre sua responsabilidade apenas o que determina o Estatuto da Criança e do Adolescente. Com a promulgação do ECA, a instituição deixa de se chamar FBESP e passa a ser denominada de Fundação da Criança e do Adolescente do Pará –FUNCAP.

2.2 FUNCAP, Fundação da Criança e do Adolescente do Pará

Histórico da Fundação da Criança e do Adolescente do Pará foi criada em 1994, pela Lei nº. 5.789 de 22 de dezembro de 1993, com o objetivo de atender crianças, adolescentes e familiares advindos de situações que necessitam de proteção especial. Sua missão pauta-se em: Promover a inclusão social de crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, pela ação ou omissão dos responsáveis em garantir sua proteção, ou em razão de sua conduta, seja na execução de medidas protetivas ou na execução de medidas socioeducativas, bem como o atendimento dos respectivos familiares, tendo como norte a Doutrina de Proteção Integral, respeitando os princípios e valores do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) Lei 8.060/90.

2.3 FASEPA, Fundação de Atendimento Socioeducativo do Pará

Criada pela LEI Nº 7.543, DE 20 DE JULHO DE 2011 no Art. 17. Fica alterada a denominação da Fundação da Criança e do Adolescente do Pará – FUNCAP, para Fundação de Atendimento Socioeducativo do Pará – FASEPA. A Fasepa tem a missão de Coordenar a política estadual e executar o atendimento socioeducativo a adolescentes e jovens a quem se atribui a prática de ato infracional, bem como de seus familiares, orientados pela doutrina da proteção integral. Tem cerca de 2.658 servidores nas 12 Unidades de Atendimento Socioeducativo (Uase) que atua na região metropolitana de Belém e nos municípios de Marabá e Santarém, atendendo cerca de 428 adolescentes e jovens do sexo masculino e feminino.

3- SOCIOEDUCAÇÃO: ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) SINASE (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo)

Hoje falar em socioeducação é um assunto inovador, após a criação das Leis ECA, (Estatuto da Criança e do Adolescente) que chegou para garantir o direito daqueles que necessitam de proteção integral, e SINASE (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo), que normatiza a estrutura e funcionamento dos atendimentos socioeducativo, pode-se dizer que foi um grande avanço apesar de termos muitas opiniões contrárias às leis, porém ressaltamos que temos hoje graves problemas com relação aos jovens.

O adolescente como ser social sofre as influências do sistema capitalista. Os desejos de consumo, a busca pelo enriquecimento o convida a participar dessa corrida, principalmente quando não possui princípios sólidos e concepções críticas dos fatos e acontecimento, de tal maneira que “Todos são convidados a serem sujeitos funcionais, consumidores e produtores. A sociedade

GESTÃO DE PESSOAS: UM RELATO DE EXPERIÊNCIA, NA UNIDADE DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVA DO PARÁ, UASE BENEVIDES

administrada, totalmente orquestrada, se apresenta como única forma de existir e convida todos a participar dessa lógica.” (CHAVES, 2007)

O adolescente que não possui condições financeiras para obter o objeto de consumo, objeto do desejo de “todos” consagrado pela mídia, impedido no seu íntimo instintivo, poderá encontrar no crime um meio para obtê-lo. Tal argumento encontra amparo nas idéias de (Gauer 2010, p. 86), quando explicita que, “As questões contemporâneas que instigam os furtos e os roubos representam o desejo de consumo e poder declarado pelo significante dinheiro, como mediador do reconhecimento almejado e de inclusão social.”

O desejo de obtenção de bens não é privilégio de quem tem condições de satisfazê-lo. É ingênuo acreditar que só os ricos desejam. Impulsionado pela propaganda, o desejo é construído no íntimo da pessoa e afeta todas as classes sociais. O adolescente, sem distinção de poder aquisitivo, está mergulhado nessa atmosfera. Segundo Gonçalves Filho (1998) o consumismo é uma forma regredida de desejo: forma em que o desejo mais se aproxima de uma necessidade orgânica. As sociedades mercantilistas são inimigas do desejo, condenando o indivíduo à eterna insatisfação pelo consumismo.

A lógica do consumo não pode ser a única responsável pela realização do ato infracional, pois questões familiares, sociais, orgânicas, educativas, dentre outras também interferem sobremaneira no que concerne a prática de atos ilícitos, mas se pode ignorar que a sociedade brasileira é “[...] caracterizada por representar um sistema muitas vezes excludente, a sociedade capitalista contemporânea define-se pela sua forma de acumulação flexível e pela alta competitividade no mercado de trabalho” (HARVEY, 1994,)

Isso ocorre de tal maneira que muitos jovens embebedos dos princípios meritocráticos que postulam o fracasso da ascensão social apenas ao indivíduo, ignorando as condições sociais e desiguais possibilidades de vida acabam por visualizar nas ações ilícitas a forma mais fácil e prática de alcançar bens materiais, respeito entre seus pares e desejos de consumos realizados. Pois,

[...] enquanto um sistema excludente, a lógica de mercado que delinea os caminhos do capital desqualifica o trabalhador, considerando-o um ser descartável, fragmentando as relações sociais em favor dos avanços tecnológicos da era pós-moderna. (BRAVERMAN, 1987, p. 22)

Na fase da adolescência, o corpo assume importância de identificação social. O adolescente oferece o corpo como objeto desejável aos outros. Surge a possibilidade de enfatizar os relacionamentos e de ser reconhecido, e visto, socialmente. Com este objetivo em mente, o adolescente se esforça na busca de identificação com os grupos com os quais se relaciona. A aparência, a sexualidade, o poder, iniciam o processo de situação no meio social. Também a possibilidade de conquistas de grupos sociais ainda não compartilhados. A influência capitalista torna-se mais forte. A necessidade de trabalhar, estudar, ganhar dinheiro, frequentar lugares desejados, comprar, conquistar o sexo oposto pela exibição do poder financeiro são instrumentos capitalistas influenciadores do comportamento individual. Sobre adolescentes e dinheiro, (Spitz) afirma

GESTÃO DE PESSOAS: UM RELATO DE EXPERIÊNCIA, NA UNIDADE DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVA DO PARÁ, UASE BENEVIDES

Neste mundo materialista e capitalista em que vivemos, o dinheiro é citado a cada instante e por todos os meios de comunicação. O indivíduo é valorizado pelo que possui, o destaque vai para as pessoas que conseguiram ganhar dinheiro e ostentam sua riqueza. Em uma idade em que não temos dinheiro, mas muitos desejos materiais, isto se torna um verdadeiro problema (SPITZ, 1994, p.206).

Para a inserção nos grupos sociais, o adolescente precisa seguir as regras impostas por esses grupos. O emprego público requer concurso, estudo, disciplina, vida escolar intensa e habitual. Classe média, carro, casa, moto, lazer, são alvos que requerem esforço para serem alcançados. As posições no topo da pirâmide de estrato econômico que a sociedade oferece requerem um preço: esforço pessoal somado a condições propícias de boa educação e finanças confortáveis para investimento em negócios promissores. Para (Castro 2011) essas expectativas podem ser desalentadoras para quem não tem “capacidade monetária” para acompanhar e auxiliar o indivíduo em formação na escalada biossocial. Para quem não foi treinado a cumprir regras e desenvolver disciplina, ou deixou-se pressionar em demasia pelo desejo do consumo, torna-se o adolescente desestruturado socialmente, que adere aos métodos anti sociais de aquisição destes bens, acompanhando grupos marginais estabelecidos.

Os adolescentes de classes mais favorecidas permaneçam apoiados pelo núcleo familiar para ampliar seu conhecimento intelectual, prolongando a adolescência. Quando não há recursos na família para aprimoramento laboral, atribui-se a responsabilidade ao Estado. (GAUER, 2004, p.69).

3.1 Violência e abandono: o ato infracional em debate

A expressão “menor infrator” refere-se ao indivíduo com idade situada abaixo da idade penal, 18 anos, geralmente criança ou adolescente, que pratica algum ato classificado pela lei como infração.

No Brasil, o termo “menor infrator” foi inicialmente utilizado no setor jurídico, depois acabou ganhando amplo uso nos meios de comunicação. De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, Lei nº8069/1990), as contravenções praticadas por tais adolescentes são chamadas de infrações ou “atos infracionais”, e as penalidades são chamadas de “medidas socioeducativas”. Os adolescentes infratores estão sujeitos às medidas socioeducativas listadas no Capítulo IV do ECA, entre as quais está a internação (detenção física) por um período de no máximo três anos, conforme artigo 121, § 3º, do referido Estatuto.

Quando se assiste a um programa de televisão sobre violência, é inevitável a exposição de roubos à mão armada e assassinatos, muitos deles praticados por jovens. Mas, invariavelmente as reportagens se referem aos atos isolados dos indivíduos que amedrontam a comunidade e suas famílias, relevando a terceiro plano a reflexão sobre as causas do ato ilegal e da formação do menor infrator. Aparece ao espectador que o menor infrator surge dentro da sociedade já no estado predador. Oriundo de um mundo paralelo, ou de um submundo, e que é invasor do “nosso” mundo. Transparece que a situação do menor não pode ser mudada, mas que é somente passível de amputação como gangrena social. Configurando-se em um mal que se resolve com extirpação cada

GESTÃO DE PESSOAS: UM RELATO DE EXPERIÊNCIA, NA UNIDADE DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVA DO PARÁ, UASE BENEVIDES

vez que for gerado sem que seja necessário sondar a causa que promove a geração de indivíduos com esse perfil.

Diante do crime, a sociedade se sente incomodada e vigilante, pois estão em risco a propriedade, a segurança e o bem-estar. Decorre, em seguida, o clamor por aparato policial, segurança nas ruas e repressão ao infrator. Porém, o que não é aparente na mídia são as causas do fenômeno da violência. Aquilo que se vê na tela da televisão tem origem em âmbitos mais recônditos da sociedade.

A sociedade não oferece ao indivíduo possibilidades para que ele seja feliz, mas o coloca a todo instante sob tensão, insegurança e medo, e prega, em nome da auto-conservação, a capacidade para suportar as adversidades, a resistência ao sofrimento... ao valorizar essa lógica, instiga a violência(CHAVES, 2007, p. 38).

Desse modo, cabem os seguintes questionamentos: Como surge esse menor e seu ato infrator? Que forças contribuíram para sua formação? Qual a responsabilidade do cidadão e do Estado? Estas questões são pertinentes visto que ninguém nasce médico, engenheiro ou assaltante, mas cada um é formado em um ambiente de convívio chamado sociedade. A partir de uma visão mais abrangente pode-se chegar à matriz da violência das ruas protagonizada pelo menor.

Toda vez que direitos humanos básicos são suprimidos, pratica-se um ato de violência com consequentes males sociais. Tal supressão de direitos pode ser perpetrada por ações diretas do cidadão ou pelo Estado por meio de seus representantes ou pela passividade de ambos em não encarar a causa do problema, limitando-se a clamar por ação policial.

A miséria que leva ao crime não é apenas de alimento, mas inclui a falta de moradia, de família, da cidadania, de educação e saúde e dessas famílias desestruturadas, ou que sequer foram formadas, que podem surgir as crianças que mais tarde se tornam infratores.

Se o cidadão não exigir a garantia de direitos humanos básicos para todos os membros de sua sociedade terá como resposta a ação prejudicial do infrator, indivíduo que não consegue se inserir no conjunto de normas estabelecido e seguido pela sociedade. A violência do menor infrator nas ruas é a ponta do *iceberg*. Sob a superfície encontra-se a violência da desigualdade social decorrente da injusta repartição das tarefas e dos privilégios individuais. Esta injustiça leva ao irregular aproveitamento dos bens produzidos pela comunidade. O fato de crianças permanecerem fora das escolas, cerceadas de direitos que lhe são inerentes e constitucionalmente consagrados, também configura uma violência que não é divulgada na mídia. Esta forma de violência é tão cruel e abominável quanto às outras formas de violência.

Não é possível formar cidadãos, nem falar em direitos humanos sem antes atentar para o universo de pessoas que estão destituídas dos direitos básicos de humanidade. O que se verifica é que se atacam os efeitos e não as causas. A problemática do menor infrator merece uma reflexão profunda sobre diversos conceitos humanísticos que servem de base às aspirações do homem na construção de um mundo melhor.

GESTÃO DE PESSOAS: UM RELATO DE EXPERIÊNCIA, NA UNIDADE DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVA DO PARÁ, UASE BENEVIDES

Amparar a família brasileira, a partir da mais pobre, socorrendo, em primeiro, aquelas miseráveis e esfomeadas, procurando trazer ao seu seio os filhos menores distribuídos pelas ruas, bem como amparando com cuidados relacionados à saúde, alimentação, moradia, educação, emprego, dentre outros, é uma solução exequível para combater a causa das infrações cometidas pelo menor. Há estudiosos que apontam a desestruturação familiar como causa da iniciação em atos inflacionais.

Crianças vitimizadas, coisificadas, submetidas ao abuso de quem rompeu os laços de confiança existentes ou transgrediu seu poder/dever de proteção, evidenciarão diversas sequelas, a curto, médio e longo prazo, tais como: problemas mentais, autculpa, hiperagressividade, pesadelos, desenvolvimento inadequado da capacidade cognitiva, dificuldades na escola, síndrome do pânico ou comportamento autodestrutivo. (LEAL, 2001, p. 46)

4 A GESTÃO DE PESSOAS NA UASE de BENEVIDES: O RELATO

Nos três anos e oito meses que trabalhei desde sua inauguração na UASE-BENEVIDES, que conta com 207 servidores uma unidade que foi criada com a proposta inovadora de um novo modelo de atendimento, e é composta por equipe de monitoria, equipe técnica, equipe de cozinha, medico, equipe de enfermagem, administrador, equipe de apoio, guarda civil ,todos desenvolvendo suas atividades nesse espaço físico diferenciado, porém como já foi citada, as mudanças chegaram para otimizar a realização das tarefas que devemos desenvolver ao longo de um plantão ou enquanto aqui estivermos. Porém a nossa grande dificuldade em desempenhar nossas atividades está no quadro de pessoal ser insuficiente, devido a muitas atividades, a grande extensão do local.



Fonte: ASCOM Assessoria de Comunicação

A estrutura física da unidade possibilita que os alojamentos sejam divididos blocos sendo quatro blocos, onde deveria atuar com mais servidores por bloco pois durante a jornada diária de trabalho acontece diversas atividades como sala de aula, audiências, CAPS-M (Centro de Atendimento Psicossocial) ,oficinas, recreação, atendimento técnico, cursos oferecidos por instituições que são parceiras como SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), SENAR (Serviço

GESTÃO DE PESSOAS: UM RELATO DE EXPERIÊNCIA, NA UNIDADE DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVA DO PARÁ, UASE BENEVIDES

Nacional Aprendizagem Rural), UNIPOP (Universidade Popular) e outros, para que as atividades sejam garantidas precisamos além de um grande contingente de servidores estes precisam estar ciente do que significa nossos comportamentos.

Existem, na literatura, várias definições de comportamento organizacional. Coleciona-se como sendo a mais simples e direta: “É o estudo do conjunto de ações, atitudes e expectativas humanas dentro de um ambiente de trabalho” (LIMONGI-FRANÇA, 2008, p.3).

O grau de conhecimento sobre o comportamento é que define os modelos de gestão de pessoas e as práticas gerenciais a serem adotadas, visando trabalhar com o conjunto das forças humanas, ou seja, o potencial, a interação, o compromisso, a inovação, a força de trabalho e a criatividade das pessoas envolvidas.

O aspecto principal a ser observado é a visão que o educador tem do adolescente, como ser em desenvolvimento e com possibilidades de mudanças.

O educador deve ser capaz de observar em si mesmo os sentimentos que podem surgir diante das particularidades do trabalho (medo, raiva, preconceito, revolta) e evitar que se torne refém destes sentimentos, desencadeando comportamentos agressivos contra os adolescentes, através de palavras hostis e violência física ou através da negligência diante de situações de risco.

Hoje especificamente na UASE- Benevidessão 70% dos servidores temporários que chegam sem alguma experiência nas atividades que tem que desempenhar, apesar de termos cursos de capacitação, orientação sobre os encaminhamentos a ser tomado quando completa dois anos esse servidor termina o contrato e vai embora, daí chega outros na mesma condição, sempre que avançamos no mesmo tempo retroagimos, muitas vezes deixamos de garantir as atividades por falta de servidor, alguns doecem psicologicamente e precisam de um olhar diferenciado somado a diversas situações que ocorre durante o fluxo do trabalho .

De acordo com Karasek e Theorell (1990), o estresse ocupacional resulta da interação entre altas demandas psicológicas do trabalho e baixo grau de controle do trabalhador sobre as atividades que executa. Essa condição, quando permanece por longos períodos, pode ser danosa à saúde física ou mental do trabalhador, com o desenvolvimento de DPM. Em outras palavras, os trabalhadores que se defrontam com altas demandas ou pressões psicológicas no trabalho combinadas com um baixo controle ou baixa margem de decisões correm risco de adoecimento mental em decorrência do desgaste psicológico (MARTINS e GUIMARÃES, 2004).

Para avaliação da relação dos aspectos psicossociais do trabalho (demanda psicológica e controle) com o risco de adoecimento, Robert Karasek, pesquisador da Universidade de Massachusetts, propôs um modelo bidimensional chamado Modelo Demanda-Controle (Demand-Control Model ou Job Strain). Esse modelo tem sido apontado como uma possibilidade de estrutura integradora para estudo dos diversos elementos do ambiente de trabalho e nas suas inter-relações com a saúde dos trabalhadores de diferentes áreas (ALVES, 2004; ARAÚJO, 2003).

GESTÃO DE PESSOAS: UM RELATO DE EXPERIÊNCIA, NA UNIDADE DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVA DO PARÁ, UASE BENEVIDES

Neste relato observa-se que em três anos de funcionamento desta UASE dez gestores estiveram à frente da Unidade e em tão pouco tempo foram substituídos. Neste contexto, surgem questionamentos importantes que merecem respostas, que modelo de gestão está sendo desenvolvido por esses que aqui passaram? Que nível de atenção é dado por parte das autoridades a esse segmento tão complexo? Se o trabalho convencional precisa de muitos ajustes para melhorar a qualidade, de que ajustes necessitam as Unidades que trabalham com jovens em regime de Internação?

De acordo com o Art.12 do (SINASE, Lei 12.594, de 18 de Janeiro 2012). A composição da equipe técnica do programa de atendimento deverá ser interdisciplinar, compreendendo, no mínimo, profissionais das áreas de saúde, educação e assistência social, de acordo com as normas de referência.

Art. 17. Para o exercício da função de dirigente de programa de atendimento em regime de semiliberdade ou de **internação**, além dos requisitos específicos previstos no respectivo programa de atendimento, é necessário:

- I - formação de nível superior compatível com a natureza da função;
- II - comprovada experiência no trabalho com adolescentes de, no mínimo, 2 (dois) anos; e
- III - reputação ilibada.

Como sabemos não é um trabalho fácil, pois lidamos com pessoas em formação cheia de dúvidas e a maioria comprometida com drogas. Conhecer e compreender a realidade de vida do adolescente irá proporcionar ao educador perceber o sentido e o significado das ações e atitudes dele e conseqüentemente a aceitá-lo como pessoa, bem como desenvolver respeito, confiança e afeto, que serão demonstrados no dia a dia.

Este enfoque indica a necessidade da presença de profissionais orientados para o desenvolvimento de atividades pedagógicas e profissionalizantes específicas.

Tendo como premissa que toda pessoa que trabalha em um programa socioeducativo é um educador, este educador precisa ter o perfil psicológico e técnico adequado para sua atuação.

Além disso, a capacidade de autocrítica e o autodomínio dos impulsos são características fundamentais para o exercício diário da atividade socioeducativa.

Antônio Carlos Gomes da Costa, quando comenta sobre os fundamentos éticos da ação socioeducativa enfatiza que o socioeducador deve ser capaz de “reconhecer a **violência simbólica** (tratamento humilhante e degradante) como uma das principais causas de **violência reativa** por parte dos educandos, principalmente em se tratando de medidas privativas e restritivas de liberdade”.

Para que a ação produza mudanças é imprescindível o entendimento e a vivência de que todo adulto que trabalha no centro socioeducativo é um educador e todo adolescente e jovem é um educando.

O Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa esclarece que Educação é ato ou processo de educar (-se).

GESTÃO DE PESSOAS: UM RELATO DE EXPERIÊNCIA, NA UNIDADE DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVA DO PARÁ, UASE BENEVIDES

No trabalho com medidas socioeducativas educar a si mesmo é o meio para alcançar a educação do outro, no exercício pessoal diário de vivenciar valores morais como respeito, tolerância, responsabilidade e paz.

O processo de desenvolvimento pessoal e social do educando depende da forma com que todos os trabalhadores/educadores do centro socioeducativo interagem com ele, garantindo-lhe o direito à dignidade. Não se pode esperar conduta diversa do educador, pois este tem a responsabilidade de auxiliar na reedificação social do educando.

Aqueles que se propõem a exercer a tarefa de educador precisam ter disposição interior para aceitar o que é deixado à margem da sociedade, aceitar não o que foi feito (ato infracional), mas o que é (adolescente – ser humano, pessoa em desenvolvimento).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na elaboração deste artigo apresentou-se o relato de experiência na Gestão de Pessoas na socioeducação especialmente na nova estrutura arquitetônica no Centro de socioeducação de Benevides, que foi criada com a proposta inovadora de um novo modelo de atendimento, tem uma metodologia diferenciada que privilegia as fases do processo formativo, tendo em vistas que os principais limites encontrados no que tange esta operacionalização está no número insuficiente do quadro de pessoal necessários para viabilizar as práticas planejadas. Os limites de recursos humanos e financeiros representam os maiores entraves na execução dessa proposta diferenciada. Cabe ainda mencionar que os agentes que aqui estão nesta unidade sempre buscam apoiar o crescimento dessa nova proposta.

Buscou-se neste relato descrever ainda que precisamos de muito para alcançar os objetivos desejados, pois como já foi relatado todos que aqui exercem algum tipo de função precisam ter identificação com o trabalho, e com a troca de servidores a cada dois anos e muito complicado mantermos o padrão de atendimento, necessitamos com urgência de concurso público, pois o único aconteceu em 2004, e que seja exigido alguns itens que sirvam de instrumento para que de fato tenhamos sucesso na execução da medida, também não podemos deixar de ressaltar que, com o advento da GDAS (Gratificação de Desempenho de Atividade Socioeducativa) que foi aprovada sob a Lei nº 7.794, De 14 De janeiro De 2014 trouxe mais incentivo aos servidores pois sabemos o quanto é importante o melhoramento do nosso ganho salarial e de outros, também estamos na espera de nosso plano de cargo carreira e remuneração.

Esta unidade tornou-se muito especial devido sua grandiosa extensão que tem espaço suficiente para garantirmos atividades para os jovens, mas com número insuficiente de servidores nos deixa sem condições de executá-las sempre comentamos que o número de adolescentes que sai para atividades é muito inferior aos que ficam no quarto cela.

Ao longo deste relato descrevemos os retrocessos e avanços que passamos nesta unidade de internação, a rotatividade de gestores, da equipe técnica, e de monitoria que reflete na dinâmica do

GESTÃO DE PESSOAS: UM RELATO DE EXPERIÊNCIA, NA UNIDADE DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVA DO PARÁ, UASE BENEVIDES

trabalho que sempre é interrompida quando os contratos terminam, por ser um trabalho complexo há necessidade de que esse servidor compreenda a realidade da vida de cada adolescente.

Ressaltamos que os servidores desta Fundação precisam ser olhados com olhar diferenciado devido a grande carga emocional que acumulamos, adoecemos sem sentir mais ao longo do tempo os sintomas vão aparecendo para cuidar do outro é necessário sempre estar bem, apropriando-me das palavras Dejours (2007, p. 24) destaca que o “organismo do trabalhador, não é um ‘motor humano’, na medida em que é permanentemente objeto de excitações, não somente exógenas, mas também endógenas”. Destaca, ainda, o trabalho como uma atividade que propõe uma relação direta entre o físico e o psíquico e que, por um lado, pode representar equilíbrio e satisfação, por outro pode causar tensão e o adoecimento do trabalhador.

Sabemos que no documento que rege as normas e funcionamento da socioeducação, Para atender até quarenta adolescentes na medida socioeducativa de internação a equipe mínima deve ser composta por: • 01 diretor, 01 coordenador técnico, 02 assistentes sociais, 02 psicólogos, 01 pedagogo, 01 advogado (defesa técnica) • Demais profissionais necessários para o desenvolvimento de saúde, escolarização, esporte, cultura, lazer, profissionalização e administração. A relação numérica de socioeducadores deverá considerar a dinâmica institucional e os diferentes eventos internos, entre eles férias, licenças e afastamento de socioeducadores, encaminhamentos de adolescentes para atendimentos técnicos dentro e fora dos programas socioeducativos, visitas de familiares, audiências, encaminhamentos para atendimento de saúde dentro e fora dos programas, atividades externas dos adolescentes.

A relação numérica de um socioeducador para cada dois ou três adolescentes ou de um socioeducador para cada cinco adolescentes dependerá do perfil e das necessidades pedagógicas destes; A relação numérica de um socioeducador para cada adolescente ocorrerá em situações de custódia hospitalar que exige o acompanhamento permanente (24 horas); A relação numérica de dois socioeducadores para cada adolescente ocorrerá quando a situação envolver alto risco de fuga, de auto agressão ou agressão a outros; A relação numérica de um socioeducador para cada dois adolescentes ocorrerá nas situações de atendimento especial. Neste caso, muitas vezes devido ao quadro de comprometimento de ordem emocional ou mental, associado ao risco de suicídio, é necessário que se assegure vigília constante. Porém na prática estes números estão defasados, pois a realidade dentro dos centros socioeducativos mudou e a necessidade de ajuste se faz necessário para que consigamos resultados positivos.

REFERÊNCIAS

- DEJOURS, C. **A loucura do trabalho: estudo de psicopatologia do trabalho**. São Paulo: Oboré; 1987.
- _____. A carga do trabalho. In: BETIOL, M. I. S. (Coord.) **Psicodinâmica do trabalho: Contribuições da Escola Dejouriana à Análise da Relação Prazer, Sofrimento e Trabalho**. São Paulo: Atlas. 2007.
- GRANDO, M. K. et al. **As cargas de trabalho em um Centro de Apoio Só Educativo**. Online Braz. J.nurs.(Online). v.5, n. 1, 2006.

GESTÃO DE PESSOAS: UM RELATO DE EXPERIÊNCIA, NA UNIDADE DE
ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVA DO PARÁ, UASE BENEVIDES

_____. **Trabalho e desgaste mental: O direito de ser dono de si mesmo.** Rio de Janeiro: UFRJ. Editora Cortez. 2011.

BRASIL. LEI Nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm> Acesso em: 10 out. 2011.

_____. **Lei 12594/12 | Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012.** Institui o SINASE. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/1030787/lei-12594-12>>. Acesso em: 12 jan. 2012.

COSTA. Antônio Carlos Gomes da. **Pedagogia da presença: da solidão ao encontro.** 2º edição. Editora Modus Faciendi. Belo Horizonte, 2001.

ARVEY, David. **Condição Pós-Moderna.** São Paulo: Loyola, 1994.

LEAL, César Barros; JÚNIOR, Heitor Piedade (Orgs.), **Violência e vitimização: a face sombria do cotidiano.** Belo Horizonte: Del Rei, 2001.

SILVA, E.; GUERESI, S. **Adolescentes em conflito com a lei: situação do atendimento institucional no Brasil. Texto para discussão** n: 979. Ipea, Brasília.

COSTA, Antonio Carlos Gomes. **É possível mudar: a criança, o adolescente e a família na política social do município.** São Paulo: Editora Malheiros, 1993.

MOTIVAÇÃO HUMANA: UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

Marilu Fonseca dos Reis¹

RESUMO:

Este artigo tem o objetivo de apresentar uma breve abordagem teórica sobre a motivação humana e, a partir da metodologia da pesquisa bibliográfica, verificou-se que o estudo da motivação do trabalhador passa principalmente pelo estudo dos comportamentos, condutas e dos aspectos psicológicos do trabalhador frente às situações do trabalho e de sua vida como um todo. O homem deve ser analisado como um todo, pois sua vida pessoal, sua educação, crenças e traumas afetam também sua vida profissional, está diretamente dependente do esforço da organização empresarial em possibilitar, além de treinamentos e qualificação técnica para que o colaborador possa desenvolver suas atividades com segurança e motivação suficientes, visando não somente seu desenvolvimento pessoal e profissional, mas também o crescimento da empresa, que é também outro motivador para os colaboradores. Concluiu-se que as organizações contemporâneas não podem planejar o seu desenvolvimento sem levar em conta as modernas teorias motivacionais, pois a realização do que se produz em uma organização é fruto quase que exclusivo do trabalho humano, que precisa de permanente motivação para evoluir tanto no campo profissional como no pessoal.

Palavras – chave: Motivação. Comportamento. Realização Humana.

ABSTRACT: This article aims to present a brief theoretical approach to human motivation and, from the literature search methodology, it was found that the worker's motivation study achieved primarily by studying the behavior, conduct and psychological aspects of work ahead to situations of work and your life as a whole. The man should be analyzed as a whole, as his personal life, his education, beliefs and traumas also affect your professional life, is directly dependent on the efforts of the business organization in enabling, in addition to training and technical skills so that employees can develop their enough activities safely and motivation, not only aimed at their personal and professional development, but also the growth of the company, which is another motivator for employees. It was concluded that contemporary organizations can not plan its development without taking into account the modern motivational theories, for the realization of what is produced in an organization is the result almost exclusively of human labor, which need constant motivation to develop both professional field and in the staff.

Keywords: Motivation. Behavior. Human achievement.

INTRODUÇÃO

¹Pós-Graduanda em Gestão de Pessoas pela Faculdade Estácio do Pará – FAP; graduada em Pedagogia pela Universidade da Amazônia – UNAMA. E-mail: fonscadosreis@yahoo.com.br; Secretaria de Estado da Fazenda - SEFA-PA.

Motivar pessoas a atingir elevados padrões de desempenho organizacional é hoje uma questão de sobrevivência das organizações em um mundo de negócios altamente mutável e competitivo. O desempenho individual, que é a base de sustentação que conduz ao desempenho organizacional, depende fortemente de pessoas motivadas; é também moldado e condicionado por vários fatores simultâneos, como capacidade e competência das pessoas, liderança, orientação, dedicação e esforço despendidos, mas a motivação se constitui na mola mestra do comportamento das pessoas em direção à realização dos objetivos das organizações.

A motivação caracteriza-se, portanto, como um dos principais instrumentos para unir as perspectivas dos empregados com as da organização, a partir da identificação de pontos insatisfatórios na relação entre estes (liderança, compensação, comunicação, relacionamento com a equipe, identificação com a empresa, etc.). A organização é formada por pessoas e destas dependem e vice-versa, nenhum dos dois conseguem atingir seus objetivos isoladamente. Através da motivação pode-se alcançar o equilíbrio entre as necessidades pessoais dos empregados e as metas da empresa, gerando-se resultados organizacionais positivos (LACOMBE, 2008).

Mediante as considerações acima, despertou-se o interesse em desenvolver uma abordagem teórica sobre a motivação humana, por se julgar fundamental compreender que a motivação impulsiona o ser humano ao encontro de seus objetivos e, conforme Chiavenato (2006), a motivação pode ser conceituada como o esforço e tenacidade exercidos pela pessoa para fazer algo ou alcançar algo. A motivação é um dos inúmeros fatores que contribuem para o bom desempenho no trabalho. Para motivar qualquer indivíduo em primeiro lugar, tem-se que descobrir as reais necessidades básicas de cada indivíduo.

Tendo como base tais ponderações, este artigo tem o objetivo de apresentar uma breve abordagem teórica sobre a motivação humana, considerando-se, nesse sentido, a metodologia da pesquisa bibliográfica que, segundo Oliveira (2010), é importante por ser um método que implica na seleção, leitura e análise de textos relevantes ao estudo e tem por base fundamentos que determinam os passos e o caminho a ser percorrido na pesquisa, assim como exige reflexão constante e controle de variáveis, checando-se informações em relação ao conhecimento já adquirido.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Conceitos Históricos de Motivação

A motivação é muito conhecida na área de gestão de pessoas, porém pouco utilizada pelas organizações. Ela está relacionada ao reconhecimento dos colaboradores, na elaboração de metas com recompensas bem estabelecidas e a altura do esforço exercido, ou seja, realizando um *feedback* para que os mesmos tenham noção do quanto seu trabalho está sendo importante e propulsor ao crescimento na organização:

Estar motivado é estar a caminho, isto é, em vias de realização, por que as pessoas estão ao mesmo tempo buscando responder a seus desejos e suas aspirações. Estar motivado é viver uma dinâmica, uma tensão interior da busca da realização de si. A ação motivadora é aquela que une os dois termos, desejos e aspiração e permite sentir a ação como algo que faz parte da própria personalidade (BERGAMINI, 2005, p. 138).

Observa-se que motivar é a força de estimular o ser humano a atingir suas perspectivas de desejo e aspiração para a organização. Dessa forma, para inspirar o indivíduo no trabalho, seja individual ou em grupo, é necessário que as empresas e os gestores utilizem ações e técnicas de motivação que venham influenciar o grupo como um todo, ou seja, para conquistar os melhores resultados dentro da organização. Para isso, é preciso identificar diversos fatores pessoais de motivação.

Portanto, sabe-se que esses fatores são vários conjuntos de valores que englobam os diversos sentidos do indivíduo como: intrínsecos e extrínsecos, que vem estimular suas necessidades tipo: realizações, autoestima, segurança, necessidade sociais e fisiológicos.

É fundamental, pois, saber que a palavra motivação provém do latim “movere”, que significa “mover”.

“Motivos são as necessidades, as carências, interesses e desejos que impulsionam as pessoas em certas direções. Resumindo, motivação envolve comportamento direcionado a um objetivo” (BERGAMINI, 2005, p. 139).

Toda organização, além de satisfazer suas necessidades, deve também considerar o que realmente motiva seus colaboradores, visto que ambos necessitam um do outro para ter eficácia, se desenvolver e crescer no mercado, procurando se sobressair sobre seus concorrentes, gerando benefícios, pois uma grande empresa que se destaca no mercado, com certeza é formada por profissionais altamente qualificados.

Segundo Bergamini (2005), os gestores e os colaboradores da organização devem estar em harmonia, ou seja, dar mais importância ao processo de motivação e desempenho dos colaboradores, obtendo-se, então, um ambiente de trabalho bastante motivado. Por isso, sem esse fator motivacional não gerará, de maneira estrutural, um crescimento na organização de grande, médio ou pequeno porte. Portanto, é fundamental que as empresas apliquem o critério “harmonia”, extremamente importante e relevante no quadro funcional de uma empresa que vem buscando cada vez mais seu espaço neste mundo competitivo e tecnológico da atualidade (globalizado).

As empresas, hoje em dia, buscam profissionais motivados, pois têm força propulsora que a auxiliam a atingir as suas metas. Estas precisam auxiliar seus funcionários a manter essa força de vontade, de maneira a realizar suas tarefas. Para as organizações é importante que seus profissionais (gerentes) estejam motivados, com bastante disposição e energia, já que irão transmitir essa energia

para os funcionários, de forma que possam estar em sincronia com os outros setores e pessoas da organização.

A participação das pessoas nas empresas é muito importante, pois delas que as empresas dependem diretamente de suas ideias e criatividade, onde poderão alcançar seus objetivos e trazer sucesso para a mesma.

“Motivação é o processo que leva alguém a se comportar para atingir os objetivos organizacionais, ao mesmo tempo em que procura alcançar também os seus próprios objetivos individuais” (CHIAVENATO, 2008, p.478).

Na realidade, a motivação está contida dentro das próprias pessoas e pode ser amplamente influenciada por fontes externas ou pelo seu próprio trabalho na empresa. As pessoas precisam simultaneamente alcançar dois objetivos (organizacionais e individuais), onde os organizacionais têm como função seu cargo, suas tarefas e suas responsabilidades frente à empresa, e os individuais têm como função as suas necessidades pessoais.

Com base nos estudos, existem diversos modelos motivacionais que auxiliam a entender a questão, tais como: modelos das hierarquias das necessidades (Maslow), teoria que afirma que as pessoas têm graus de necessidades, iniciando pelas fisiológicas até atingir o nível de autorrealização.

Entende-se que a necessidade está voltada tanto para os aspectos pessoais, quanto para o coletivo, o comportamento vem depois que as pessoas estão ou não motivadas. Com isso, as empresas precisam cada vez mais motivar seus funcionários, para que eles tenham um comportamento adequado às necessidades da empresa e de seus clientes.

Outro modelo, o Modelo de Hierarquia de Herzberg, segundo o qual a motivação depende de dois tipos de fatores: higiênicos e motivacionais.

Herzberg chegou à conclusão de que os fatores responsáveis pela satisfação profissional são totalmente desligados e distintos dos fatores responsáveis pela insatisfação. Para ele, o oposto de satisfação não é a insatisfação, mas nenhuma satisfação (CHIAVENATO, 2010, p. 251).

Existem, também, diversos modelos para se entender a motivação nas empresas, mediante os quais, de qualquer maneira, o ponto crucial é entender o que motiva cada pessoa e o que as empresas estão fazendo para que seus funcionários tenham a energia que ela precisa para vencer a concorrência.

2.2 Processos Motivacionais

"Meta" é a finalidade em cuja direção se dirige o comportamento motivado. É também denominada objetivo individual ou objetivo pessoal” (CHIAVENATO, 2008, p. 478). Segundo o autor,

os processos motivacionais estão ligados às metas e às necessidades das pessoas, as metas são resultados procurados pelas pessoas e também atuam como forças vitais de incentivos a elas mesmas. As pessoas são motivadas por uma grande variedade de fatores. Um ser humano pode gostar de seu trabalho porque ele satisfaz suas necessidades sociais e de segurança. Mas a necessidade humana está sempre mudando, o que motiva alguém hoje pode não motivar amanhã.

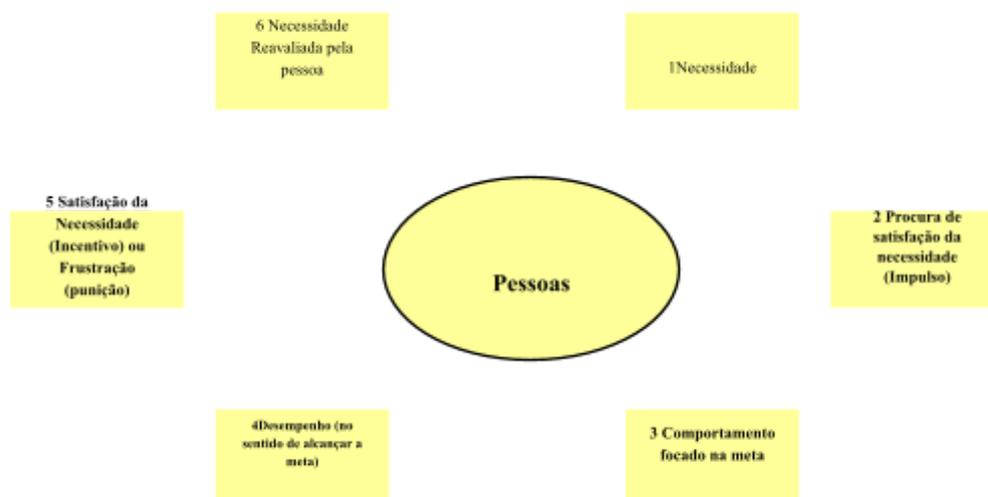
O processo motivacional está ligado às metas ou a necessidades. As metas são resultados procurados pelas pessoas para alcançarem objetivos. O alcance das metas desejadas conduz a uma redução da necessidade humana.

Chiavenato (2008) ensina que as metas podem ser positivas, como é o caso de elogios, reconhecimento, interesse pessoal, aumento salarial ou promoções; e negativas, como é o caso das críticas, advertências, desinteresse pessoal, a não promoção. Enquanto as metas positivas têm forte atração, as pessoas tendem a evitar as metas que lhes pareçam negativas.

Necessidade ou motivo é uma carência interna da pessoa, ou seja, “um estímulo que dirige o comportamento para sua satisfação” (CHIAVENATO, 2010, p. 478). As necessidades são carências que as pessoas experimentam em um determinado período de tempo. A necessidade pode ser fisiológica, como a necessidade de alimento; ou a psicológica, como necessidade de interação social. As necessidades são energizadoras ou desencadeadoras das respostas comportamentais. Devido essa razão, expõe Chiavenato (2008), quando surge uma necessidade, as pessoas se tornam mais susceptíveis aos esforços motivacionais dos líderes ou gerentes.

Os processos motivacionais (Figura 1) podem ser assim explicados:

Figura 1 – Processos Motivacionais



Fonte: (CHIAVENATO, 2010, p. 245).

- 1- As necessidades e carências provocam tensão e desconforto na pessoa e desencadeiam um processo que busca reduzir ou eliminar essa tensão.
- 2- As pessoas escolhem um curso de ação para satisfazer determinada necessidade ou carência, e surge o comportamento focado nessa meta (impulso).
- 3- Se a pessoa consegue satisfazer a necessidade, o processo motivacional é bem sucedido. A satisfação elimina ou reduz a carência. Contudo, se por algum obstáculo ou impedimento a satisfação não é alcançada, ocorre a frustração, conflito ou estresse.
- 4- Essa avaliação do desempenho determina algum tipo de recompensa (incentivo) ou punição às pessoas.
- 5- Desencadeia-se um novo processo motivacional, e segue-se outro padrão circular.

2.3 Interna e Externa

Os fatores Internos e Externos são aqueles explicados por Frederick Herzberg, que afirmam que o trabalho depende de dois fatores intimamente relacionados.

Um deles é o fator externo, que está relacionado aos fatores higiênicos do indivíduo, relacionado às necessidades primárias da pessoa, como salário percebido, benefícios sociais percebidos, relações com o gerente, políticas da organização, condições físicas de trabalho e conforto.

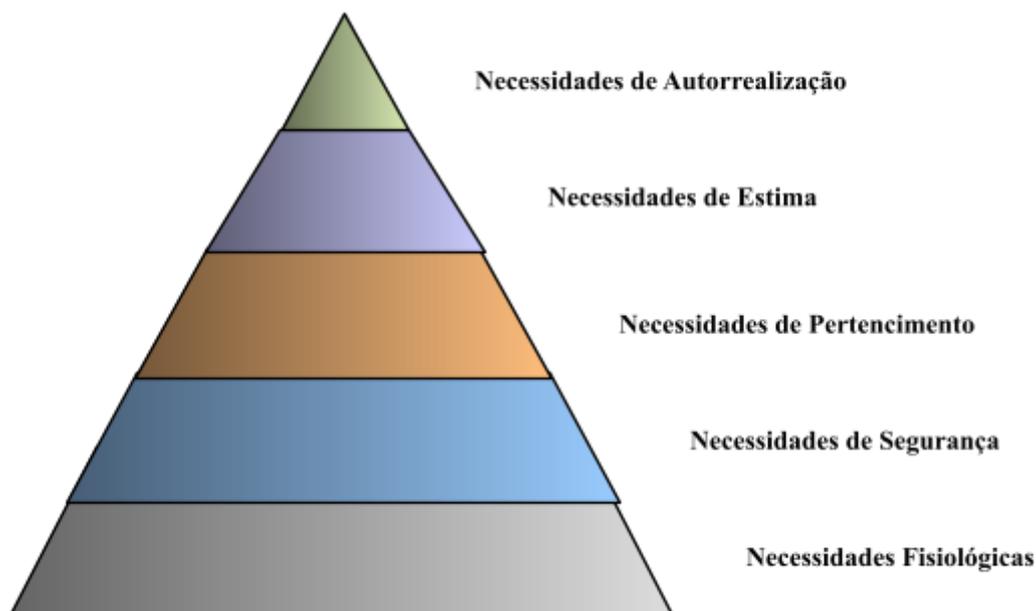
Os fatores Internos, por sua vez, estão relacionados a condições motivacionais do indivíduo, que conduzem a sentimentos de satisfação e de autorrealização. Estão relacionados às necessidades secundárias da pessoa. Uso pleno de habilidades pessoais, responsabilidade total pelo trabalho e a auto avaliação do desempenho.

2.4 Teorias Motivacionais

2.4.1 Hierarquia das Necessidades de Maslow

Na década de 1940, foi desenvolvida por Abraham Maslow, a Teoria da Hierarquia das Necessidades, pela qual é possível desenvolver um processo de motivação em cada pessoa. Baseia-se na hierarquia de necessidades. O fundamento dessa teoria é que as necessidades podem ser distribuídas em uma hierarquia de importância e de influência do comportamento humano, descrito na Pirâmide Motivacional de Maslow (Figura 2).

Figura 2 - Pirâmide das Necessidades Humanas de Maslow



Fonte: Lacombe; Heilborn (2008, p. 313).

- 1) **Necessidades Fisiológicas:** necessidades básicas para a manutenção da vida. Nível mais baixo. Denominadas biológicas ou básicas. Exige satisfação cíclica e incessante para garantia da sobrevivência. Necessidade de alimentação como fome, sede, sono e repouso, e abrigo (frio e calor), desejo sexual (reprodução da espécie). Característica principal é a premência. Enquanto a necessidade não está satisfeita a mesma domina a direção do comportamento. Nas organizações: salário, vale-refeição, refeitório, café da manhã e construção civil.
- 2) **Necessidades de Segurança:** levam a pessoa a se proteger de qualquer perigo real ou imaginário, físico e abstrato. Busca de proteção contra ameaças ou privações das necessidades básicas. Levam as pessoas a fugir de perigos físicos. Ex.: grades de proteção nas casas. Nas organizações: ações gerenciais arbitrarias, conflituosas, climas de instabilidade provocam nas pessoas sintomas de insegurança, que podem ser sinais de doenças psicossomáticas. Benefícios, Salário-Educação, Seguro de Vida e Saúde.
- 3) **Necessidades Sociais:** estão relacionadas com a vida social do indivíduo com outras pessoas. Necessidade de participar de grupos e de ser aceito por estes, de trocar sentimentos de amizade, afeto, amor e formação de família. Laços afetivos – lugar em um grupo. Quando existe algum problema nessa área, as pessoas podem apresentar traços de hostilidade e agressividade em relação às pessoas de convívio. Nas organizações: fazer parte de equipes de trabalho, grupos e comissões, associações, clubes de esportes, grupos de solidariedade. Administração Participativa, Grupos de Qualidade, etc.

4) Necessidades de Estima: são as necessidades relacionadas à maneira como a pessoa se avalia. Necessidade do ego, amor próprio, reconhecimento do seu valor, respeito por outras pessoas. Valorização pessoal é o conceito que a pessoa faz sobre si mesma. Força, *status*, capacidade e utilidade. Desejo ser reconhecida no grupo. Envolve as necessidades de aprovação social, de reconhecimento, de *status*, de prestígio e de consideração. A satisfação dessas necessidades gera sentimentos de utilidade, de autoconfiança, de poder. O indivíduo influencia seu próprio ambiente. A insatisfação pode gerar um comportamento imaturo e perturbador, com acesso de raiva e discussões inúteis. Nas organizações: cargo ocupado na empresa, prestígio, profissão, cargos públicos, representatividade na comunidade. Tipo e tamanho de empresa, fama.

5) Necessidades de Realização: são as necessidades humanas mais elevadas e se encontram no topo da hierarquia. É a necessidade de realizar o máximo do potencial da pessoa, a utilização plena dos talentos pessoais. É a necessidade de um maior grau de autonomia e de escolhas a respeito de si mesmo, de conquistas, de sucesso (criatividade, ideias). Nas organizações: cargo ocupado na empresa, negócio próprio, realização dos sonhos, crescimento profissional.

Segundo Maslow (citado por LACOMBE; HEILBORN, 2008), em suma, existem duas classes de necessidades: as de baixo nível ou primárias (fisiológicas e de segurança) satisfeitas externamente, e as necessidades de alto nível ou secundárias (sociais, de estima e de autorrealização), satisfeitas internamente, ou seja, dentro do indivíduo.

Os argumentos da Teoria de Maslow são os seguintes: as necessidades não satisfeitas influenciam o comportamento do indivíduo, dirigindo-o para metas individuais. Uma necessidade satisfeita não é motivadora de comportamento; cada pessoa nasce com um objetivo de necessidades fisiológicas herdadas, para as quais o comportamento de início está voltado para a satisfação dessas necessidades. Com o passar dos anos, vão surgindo as necessidades fisiológicas e de segurança; o comportamento passa a ser influenciado por um grande número de necessidades que se manifestam simultaneamente e que se articulam na hierarquia.

À medida que uma necessidade mais baixa não é satisfeita, ela se torna imperativa e passa a predominar provisoriamente no comportamento até que seja parcial ou totalmente satisfeita. As pessoas procuram, primeiro, satisfazer as necessidades básicas antes de focalizar seu comportamento nas mais elevadas.

As mais baixas requerem um ciclo mais rápido (fome, sede), enquanto as mais elevadas requerem um ciclo extremamente mais longo.

Para Maslow (citado por LACOMBE; HEILBORN, 2008), às necessidades de cada pessoa variam no tempo, não só em função da sua satisfação como em função das alterações na hierarquia dos valores de cada indivíduo.

Quando as necessidades não estão sendo satisfeitas, o trabalhador passa por um profundo sentimento de descontentamento. Quanto mais necessidades forem satisfeitas, mais o trabalhador se sentirá motivado, buscando a satisfação de novas necessidades que possam surgir.

2.4.2 Teoria dos Dois Fatores de Herzberg

Nascido em 1923 e falecido em 2000, Herzberg foi psicólogo clínico e professor de Gestão na *University of Utah*. Herzberg é conhecido pelos estudos sobre motivação humana e a Teoria dos Dois Fatores: os de higiene (como as condições de trabalho, salário, *status* e segurança), cuja ausência cria insatisfação; e os de motivação (realização, reconhecimento, satisfação no trabalho, responsabilidade e desenvolvimento pessoal), que são necessários à satisfação. Para esse estudioso a motivação das pessoas depende desses dois fatores intimamente interligados:

2.4.2.1 Fatores higiênicos ou insatisfacientes

Referem-se às condições que rodeiam as pessoas enquanto trabalham. (físicas, ambientais, salário, benefícios, regulamentos internos, relacionamento interpessoal). Correspondem ao contexto de trabalho. São geralmente utilizados pelas empresas para fins de motivação do quadro funcional. Contudo, são limitados em sua capacidade de influenciar as pessoas. Chamados de fatores insatisfatórios.

2.4.2.2 Fatores motivacionais ou satisfacientes

Referem-se ao conteúdo do cargo, às tarefas e às atividades relacionadas com o cargo em si (responsabilidade, crescimento e progresso; realização pessoal). Produzem efeito duradouro de satisfação e de aumento de produtividade em níveis de excelência. Chamados fatores satisfacientes. Estão relacionados com as condições internas do indivíduo que conduzem a sentimentos de satisfação e autorrealização.

Segundo Herzberg (2003), o que mais contribui para que as pessoas produzam são os fatores motivacionais. Deve-se procurar aumentar ao máximo esses fatores, pois são os principais responsáveis pela melhora dos resultados.

Na realidade, na classificação de Herzberg, embora válida, merece explicações. É verdade que os fatores que o autor chama de motivadores podem produzir efeitos positivos em limites mais elevados que os higiênicos. No entanto, todos os tipos de incentivos à motivação estão sujeitos à lei econômica da utilidade marginal decrescente, ou seja, quanto mais se possui qualquer coisa, tanto menos útil será a unidade adicional obtida. Isto vale para qualquer tipo de incentivo, embora os fatores denominados higiênicos estejam sujeitos a limites mais baixos, sob esse aspecto (LACOMBE; HEILBORN, 2008).

Para os autores, outro ponto a ser salientado é que não há incentivo ideal. Os incentivos variam de ambiente para ambiente de organização para organização e de pessoa para pessoa, dependendo dos valores vigentes, da cultura da organização e das necessidades satisfeitas de cada um. Os dados apresentados por Herzberg referem-se, como ele mesmo diz, a valores médios colhidos em um universo amplo.

Observa-se que é importante lembrar que as organizações são constituídas por pessoas e os administradores só podem ser bem-sucedidos quando atentos e compreenderem os sentimentos, as necessidades e as motivações dessas pessoas.

Segundo Herzberg (citado por LACOMBE; HEILBORN, 2008), cumpre lembrar que as organizações são constituídas por pessoas e os administradores só podem ser bem-sucedidos se estiverem atentos e compreenderem bem os sentimentos, as necessidades e as motivações dessas pessoas.

Para Lacombe e Heilborn (2008), os modelos motivacionais de Maslow e de Herzberg são cognitivos porque são relacionados à aquisição de conhecimentos, isto é, no pensamento e no sentimento. Relacionam a pessoa com seu interior e com a maneira como seu estado mental de necessidade determina seu comportamento.

2.4.3 Teoria das Necessidades de McClelland

Para esse estudioso existem três necessidades básicas ligadas aos conceitos de aprendizagem, em que as necessidades humanas são aprendidas e adquiridas pelas pessoas ao longo de sua vida.

2.4.3.1 *Necessidade de realização*

Desenvolve com êxito uma necessidade competitiva, buscando assim a excelência, de se realizar em relação a determinados padrões e lutar pelo sucesso. Os grandes realizadores se diferenciam pelo desejo de fazer melhor as coisas. Buscam situações em que possam assumir a responsabilidade de encontrar soluções para os problemas.

Segundo McClelland (citado por CHIAVENATO, 2010, p. 254), as pessoas com elevada necessidade de realização dão preferência a atividades com muita responsabilidade, retroação e algum grau de risco.

Entende-se que as pessoas dão prioridade e se comprometem em realizar suas tarefas sem correr muito risco.

2.4.3.2 *Necessidade de poder*

De acordo com McClelland (citado por CHIAVENATO, 2010, p. 254), as pessoas podem ser treinadas para desenvolver suas necessidades de realização por meio de programas de treinamento que focalizam conquista, luta, vitória e sucesso.

Sabendo que essa necessidade está voltada a controlar ou influenciar outras pessoas, de fazer com que as mesmas se comportem de uma maneira que não o fariam naturalmente. Diante disso, representa o desejo de impactar, de ter influência e de estar no comando. Pessoas com essas características preferem situações competitivas e de *status* e tendem a se preocupar mais com o prestígio e influência do que com o desempenho eficaz.

2.4.3.3 Necessidade de afiliação

Para McClelland (citado por CHIAVENATO, 2010, p. 254), as pessoas que possuem essa necessidade buscam amizade, preferem situações de cooperação em vez de competição e desejam relacionamentos que envolvam compreensão mútua.

Entende-se que essa é a necessidade do relacionamento humano, que busca manter boas relações interpessoais próximas e amigáveis com cada pessoa. Portanto, representa o desejo de ser amado e aceito pelos outros colegas.

Essas três necessidades são aprendidas e adquiridas ao longo da vida, como resultado das experiências de cada pessoa. Como as necessidades são aprendidas, o comportamento recompensado tende a se repetir com mais frequência. Como resultado desse processo de aprendizagem, as pessoas desenvolvem padrões únicos de necessidades que afetam seu comportamento e desempenho.

Segundo Chiavenato (2010), uma vertente interessante nas pesquisas de McClelland é a identificação do perfil típico dos administradores bem-sucedidos, que o autor denomina de padrão de motivo de liderança. McClelland encontrou nos níveis institucionais uma combinação de uma alta necessidade de poder e uma necessidade de afiliação.

A alta necessidade de poder cria a vontade de influenciar os outros, enquanto a baixa necessidade de afiliação leva o administrador a tomar decisões difíceis sem se preocupar de ser duro ou desagradável. A necessidade de poder é típica de pessoas que usam o carisma e outras características para subir na organização ou na vida.

2.4.4 McGregor: Teoria X e a Teoria Y

Para McGregor (2006), o estudo da influência e limitações da autoridade indica que é preciso adequar a forma de exercício da autoridade ao grau de dependência dos subordinados. No caso de dependência completa, como numa relação escravista, a autoridade pode ser exercida de forma integral. Ao contrário, se há quase independência, como no caso de uma negociação, em que há sequer subordinação, não adianta dar ordens ou comandar.

Concluiu-se que os empregados estavam se tornando mais independentes e as chefias continuavam agindo com base numa dependência que não mais existia. Em função das limitações da autoridade, McGregor passou a estudar as formas mais adequadas de administrar e de conduzir os subordinados para alcançar melhores resultados e bons desempenhos. Identificou dois estilos de gestão a que chamou de Teoria X e Teoria Y.

De acordo com McGregor (citado por LACOMBE; HEILBORN, 2008, p. 320), a Teoria X indica que o ser humano tem aversão ao trabalho e, portanto, a maioria das pessoas precisa ser coagida, controlada, dirigida, ameaçada de punição e premiada materialmente para se esforçar e produzir eficiente e eficazmente.

Entende-se que é praticada pelos administradores que não acreditam nas pessoas e impõem forte dependência dos subordinados em relação às chefias. Ela pressupõe que as pessoas não gostam de trabalhar e, por isso, as empresas precisam estar sempre coagindo, controlando, dirigindo e as ameaçando de punição; e premiando-as materialmente para que se esforcem e produzam de forma eficiente e eficaz, para, então, agradar seus clientes.

Para McGregor (citado por LACOMBE; HEILBORN, 2008 p. 320), o ser humano aceita responsabilidades e pode considerar o trabalho da mesma forma que um jogo, para produzir de forma eficiente e eficaz. As pessoas devem ser motivadas em função das suas necessidades específicas.

Diante disso, a Teoria Y tem uma visão oposta, que pressupõe que o ser humano está disposto a receber responsabilidades, ou seja, pode considerar seu trabalho da mesma forma que um jogo. Para as pessoas produzirem, de forma eficiente e eficaz, devem estar sempre motivadas em função de necessidades específicas. Com isso, podem incluir no relacionamento do trabalho a perspectiva de valorização profissional e pessoal, mediante o desafio de um projeto profissional interessante para ele e para a organização.

De acordo com McGregor (2006), a Teoria X poderia ser válida no início do século XX, mas as mudanças no ambiente a tornaram retrógrada e é necessário procurar, na medida do possível, fazer com que os administradores passem a praticar a Teoria Y.

Em resumo, segundo a Teoria X, o ser humano tem aversão ao trabalho e o evita sempre que possível. Devido a essa característica humana de aversão ao trabalho, a maioria das pessoas precisa ser coagida, controlada, dirigida e ameaçada de punição ou premiada para se esforçar e produzir. De modo geral, o ser humano prefere ser dirigido, quer evitar responsabilidades, tem pouca ambição e quer segurança, acima de tudo.

Por sua vez, e segundo a Teoria Y, o dano do esforço físico e mental no trabalho é tão natural como o jogo ou o descanso. O controle extremo e a ameaça de punição não são os únicos meios de estimular o trabalho em vista dos objetivos organizacionais. O homem sempre está disposto a se

autodirigir e a se autocontrolar a serviços de objetivos com os quais se compromete. O compromisso com os objetivos depende das recompensas associadas à sua consecução.

Entende-se que os estudos de McGregor foram importantes pelo pioneirismo e pela criação das teorias ditas acima. McGregor defendia a ideia de que a Teoria Y era a correta, considerando-se a realidade das décadas de 1950 e 1960. Estudos subsequentes mostraram que, embora McGregor estivesse certo na maioria dos casos, havia situações em que a aplicação da Teoria X proporciona resultados melhores do que a Teoria Y.

2.2 A motivação e sua importância nas organizações

A motivação para o trabalho é um estado de espírito positivo, que permite ao indivíduo a realização das tarefas do cargo e de seu pleno potencial. Segundo Aquino (2009, p. 126), é a “gasolina interior para se enfrentarem os desafios da função e da organização”. Ou seja, é a paixão com que o indivíduo exerce uma missão, alcançando satisfação quando os objetivos são alcançados.

Buscando criar produtividade nas organizações, nos deparamos com o que se espera de comportamento organizacional. Para isso existe um conjunto de equações que pode ilustrar bem a busca de uma fórmula generalizada.

É aceitável que o conhecimento e a habilidade de alguém em aplicá-lo constituam um traço chamado de capacidade, que pode ser representada pelas equações propostas por Aquino (2009, p. 127):

$$\text{Conhecimento} \times \text{Habilidade} = \text{Capacidade}$$

Já a motivação, segundo o autor, é o resultado das atitudes de uma pessoa ao reagir a uma situação específica:

$$\text{Atitude} \times \text{Situação} = \text{Motivação}$$

Tudo indica que para o autor motivação e a capacidade juntas determinam o potencial de desempenho de uma pessoa em qualquer atividade que poderia ser expressa pela equação:

$$\text{Capacidade} \times \text{Motivação} = \text{Potencial para Desempenho Humano}$$

O potencial tem que ser mesclado com recursos - ferramentas, força e materiais - para conseguir produtividade organizacional, ficando representado assim:

$$\text{Desempenho Humano} \times \text{Recursos} = \text{Produtividade Organizacional}$$

O que se pode deduzir das equações propostas por Aquino (2009, p. 129), é que a motivação no trabalho não implica apenas as influências da organização. O homem é, também, individualmente, responsável por sua produtividade no trabalho. Devemos evitar o modismo de colocar na estrutura somente os fatores de desempenho. A história dos grandes homens atesta esta afirmativa. Quando o indivíduo está fortemente motivado consegue superar qualquer obstáculo, apesar de concordarmos com o filósofo, quando diz que “eu sou eu e as circunstâncias”: “a motivação do trabalhador não é

apenas produto das circunstâncias individuais e da organização, mas é resultado, também, da conjuntura socioeconômica em que se localiza a empresa” (AQUINO, 2009, p. 78).

2.5 Práticas gerenciais *versus* estratégias motivacionais

Para Bergamini (2007), o administrador contemporâneo, o gestor, deve induzir as pessoas a contribuir com o seu esforço para o desempenho da atividade, conhecendo as condições sob as quais as pessoas podem ser motivadas para executar as atividades dentro da organização.

Para a autora, a implicação para os administradores é que o primeiro passo para motivar as pessoas está no reconhecimento de que estas agem no seu próprio interesse, do modo que for determinado por suas necessidades (BERGAMINI, 2007).

Segundo Bergamini (2007), dentre os fatores positivos (que aumentam a motivação), que influenciam a motivação das pessoas pode-se citar: a possibilidade de utilização de seus talentos pessoais para o desenvolvimento da organização; o sentimento de desafio a comprovar a sua eficiência; poder dirigir-se com autonomia; desenvolver atividades variadas; ser tratada de igual para igual, sem medo; contar com tempo suficiente para garantir a boa qualidade daquilo que está sendo feito; desfrutar de uma convivência social harmônica; contar com um ambiente flexível onde seja possível fazer concessões; reconhecer-se importante dentro do grupo; conhecer a repercussão social das suas ações; ter chance de progredir na organização; receber recompensas pelo seu desempenho; ter segurança, entre outros.

Dentre os fatores negativos (que diminuem a motivação) que influenciam a motivação das pessoas pode-se identificar: o tratamento impessoal; ser forçada a desenvolver atividades sem significado; sentir que suas intenções não são reconhecidas; falta de objetivos claramente definidos; trabalhar com informações confusas e incompletas; conviver com pessoas agressivas; ser colocado em ridículo perante o grupo (o caso do “gestor” que chama a atenção do subordinado na frente de todos); precisa seguir normas e horários rígidos; sentir-se socialmente colocado de lado; insegurança, dentre outros (BERGAMINI, 2005).

A autora afirma, também, que de acordo com as teorias de motivação para o trabalho, para manter os colaboradores motivados é necessário proporcionar um ambiente de trabalho agradável e seguro, onde os colaboradores se sintam bem. É importante fazer com que o ambiente de trabalho seja considerado o segundo lar das pessoas, fazendo com que elas gostem do que fazem e gostem de ir trabalhar. Cultivar um ambiente de amizade, de cooperação, de colaboração, de harmonia é indispensável para a manutenção de uma equipe motivada e produtiva.

Compreender a motivação humana tem sido um desafio para muitos psicólogos e administradores. Várias pesquisas têm sido elaboradas e diversas teorias têm tentado explicar o funcionamento desta força que leva as pessoas a agirem em prol do alcance de objetivos. Pesquisas a

respeito do assunto, entretanto, normalmente mostram que existe ainda muita confusão e desconhecimento sobre o que é e o que não é motivação.

Quando uma pessoa se põe a caminho de um objetivo, ela não necessariamente está motivada a atingir este objetivo. Os fatores que a levam a caminhar naquela direção podem-lhe ser intrínsecos ou extrínsecos. Quando são intrínsecos, há motivação; quando são extrínsecos, há apenas movimento (HERZBERG, 2003, p. 91).

Muitas vezes, uma pessoa sente-se levada a fazer algo para evitar uma punição ou para conquistar uma recompensa. Em ambos os casos, a iniciativa para a realização da tarefa não partiu da própria pessoa, mas de um terceiro, que a estimulou de alguma forma para que ela se movesse em direção ao objetivo pretendido. A pessoa não teria caminhado em direção ao objetivo caso não houvesse a punição ou a recompensa.

As pessoas podem, também, agir levadas por um impulso interno, por uma necessidade interior. Neste caso, existe vontade própria para alcançar o objetivo, existe motivação. O movimento é uma situação passageira. Só dura enquanto persistirem os estímulos que o geraram. Além disso, a eliminação dos estímulos normalmente provoca insatisfação e um comportamento indesejável, conforme atesta (BERGAMINI, 2005, p. 5).

Se todas as vezes que alguém faltar, ou atrasar, houver punição com uma perda de vencimentos mensais, a partir do momento que tal consequência desagradável deixar de existir, o comportamento indesejável aparecerá, isto é, as faltas e os atrasos voltarão a se repetir. Por outro lado, se um aumento nos níveis de vendas for premiado por uma gratificação especial, a partir do momento em que este prêmio deixar de existir, o empenho dos vendedores diminuirá e as vendas voltarão a cair e, provavelmente, a níveis inferiores àqueles já atingidos antes da concessão do prêmio (BERGAMINI, 2005, p.6).

O movimento pode até mesmo gerar desmotivação, independentemente da permanência dos estímulos geradores. Como as pessoas não se deixam manipular, embora aparentemente continuem se movendo, o montante de energia pessoal investida nas atividades condicionadas vai gradativamente diminuindo e cada vez mais o indivíduo vai rendendo menos. O nível de satisfação pessoal vai baixando com o decorrer do tempo e, com ele, diminuindo o conceito de estima que as pessoas experimentam a respeito de si mesmas. Em pouco tempo, como indicam algumas pesquisas, será possível reconhecer alguém inteiramente desmotivado (BERGAMINI, 2005, p.7).

A motivação, por sua vez, dura enquanto a necessidade interior não for suprida. De maneira oposta ao movimento, o alcance dos objetivos propostos, ou seja, o fim do potencial motivador, gera no indivíduo um sentimento de estima e autorrealização que lhe traz satisfação e o predispõe a empreendimentos cada vez mais ousados, em busca da concretização de novas necessidades e potencialidades.

A partir das colocações pode-se, então, entender a motivação como uma energia, uma tensão, uma força, ou ainda, um impulso interno aos indivíduos. Sobretudo, o que é relevante considerar é que a motivação é interior a cada indivíduo e leva-o a agir espontaneamente para alcançar determinado objetivo. Assim, não é possível motivar uma pessoa, o que é possível é criar um ambiente compatível com os objetivos da pessoa, um ambiente no qual a pessoa se sinta motivada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A leitura atenta dos conceitos e das teorias aqui abordadas leva a inferir que atualmente as organizações necessitam cada vez mais implementar sistemas de motivação associados ao conhecimento e as habilidades e as atitudes para contribuir na formação de colaboradores competentes e de todos os colaboradores no processo de competência.

A motivação no processo de valorização é um tema muito amplo, estando presente em todas as ramificações da vida humana, tanto na vida pessoal e afetiva, quanto na atividade profissional. Seja em casa ou no trabalho, a motivação é imprescindível para que o indivíduo seja produtivo.

No entanto, as teorias aqui estudadas permitem afirmar que, sem o auxílio da motivação, a tendência é de que as melhores ações fiquem nos arquivos. A soma das mentes de todos é justamente o que produz o ambiente de trabalho, que pode ser produtivo ou não, e não é suficiente possuir apenas habilidade técnica e administrativa, estas cada vez mais exigidas nas organizações.

O estudo da motivação do trabalhador, portanto, passa principalmente pelo estudo dos comportamentos, condutas e dos aspectos psicológicos do trabalhador frente às situações do trabalho e de sua vida como um todo. O homem deve ser analisado como um todo, pois sua vida pessoal, sua educação, crenças e traumas afetam também sua vida profissional, esta diretamente dependente do esforço da organização empresarial em possibilitar, além de treinamentos e qualificação técnica para que o colaborador possa desenvolver suas atividades com segurança e motivação suficientes, visando não somente seu desenvolvimento pessoal e profissional, mas também o crescimento da empresa, que é também outro motivador para os colaboradores.

Enfim, diante de tudo que aqui foi levantado e analisado pode-se concluir que as organizações contemporâneas não podem planejar o seu desenvolvimento sem levar em conta as modernas teorias motivacionais, pois a realização do que se produz em uma organização é fruto quase que exclusivo do trabalho humano, que precisa de permanente motivação para evoluir tanto no campo profissional como no pessoal.

REFERÊNCIAS

AQUINO, Cleber Pinheiro de. **Administração de Recursos Humanos**. São Paulo: Atlas, 2009.

BERGAMINI, C. W. **Psicologia aplicada à administração de empresas:** psicologia do comportamento organizacional: 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

_____. **Motivação nas organizações.** 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

CHIAVENATO, I. **Gestão de pessoas:** o novo papel de recursos humanos nas organizações. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

_____. **Gerenciamento de pessoas:** o passo decisivo para a administração participativa: 3ª ed. São Paulo: Makron Books, 2008.

_____. **Comportamento Organizacional:** a dinâmica do sucesso das organizações: 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

HERZBERG, Frederic. **Novamente:** como se faz para motivar funcionários? São Paulo: Biblioteca Harvard de Administração de empresas, 2003.

_____. **A motivação no trabalho.** São Paulo: Atlas, 2003.

LACOMBE, F. J. M.; HEILBORN, G. L. J. **Administração:** princípios e tendências. São Paulo: Saraiva, 2008.

McGREGOR, D. **Motivação e liderança.** São Paulo: Brasiliense, 2006.

MASLOW, Abraham H. **A teoria da motivação humana.** *Psychological Review*, 1954.

MASLOW, Abraham H. **Maslow no gerenciamento.** Tradução Eliana Casquilho. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2000.

OLIVEIRA, Sílvio L. **Tratado de metodologia científica.** São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2010.

GESTÃO ESTRATÉGICA E O DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO: UMA ANÁLISE TEÓRICA

Roseane de Cássia Nunes de Pina¹

RESUMO:

O objetivo deste estudo teórico é destacar a importância do desenvolvimento de pessoas no setor público para uma gestão estratégica, seja no âmbito da instituição como um todo ou na gestão de pessoas. Não se pode gerir uma organização, seja ela pública ou privada, sem previamente traçar estratégias. Assim o caráter imprescindível da gestão estratégica é notório. Porém, para que as estratégias possam ser realizáveis, é necessário que as pessoas as reconheçam como importante sua efetividade, cabendo a gestão de pessoas ser o elemento integrador nesse sentido, assumido assim um caráter estratégico, para que suas ações sejam facilitadas e quando se trata de setor público, isso torna-se um desafio ainda maior. O tema Desenvolvimento de Pessoas é tratado através de um breve histórico, além de ser feita a diferença entre treinamento e o Desenvolvimento propriamente dito, focalizando o panorama no setor público, finalizando com a análise de como o desenvolvimento de pessoas pode ser ferramenta eficaz na implementação da gestão estratégica nas organizações públicas modernas.

Palavras – chave: Planejamento, Planejamento Estratégico, Organização e Resultados.

ABSTRACT:

The aim of this theoretical study is to highlight the importance of people development in the public sector for strategic management, either within the institution as a whole or in people management. One manager cannot manage an organization, whether public or private, without previous strategies. Thus, the essential character of strategic management is notorious. However, so that strategies can be achievable, it is necessary that people recognize their effectiveness as important, giving the people management a responsibility of integrating element in this sense, assuming a strategic character, so that their actions are facilitated and, when it is a public sector becomes an even greater challenge. The People Development is discussed through a brief history as well as being made the difference between training and the development itself, focusing on the outlook in the public sector, ending with the analysis of how the people development can be an effective tool in implementing strategic management in modern public organizations.

Keywords: Strategic Management. People Development. Public Sector.

INTRODUÇÃO

A finalidade precípua da Administração pública é atender as demandas da sociedade com eficiência e qualidade de serviços, porém, devido a alguns fatores como aumento das demandas sociais em virtude do crescimento da conscientização do cidadão sobre seus direitos, tem aumentado a

¹rosepina_pina@hotmail.com, Instituto de Assistência aos Servidores do Estado do Pará

complexidade da Gestão pública, pois tem exigido do Estado uma maior capacidade de respostas a essas demandas. Torna-se cada vez mais necessário a modernização do aparelho estatal, tanto no que diz respeito a conceitos como também em relação à estrutura.

Assim a Gestão pública está cada vez mais voltada à busca constante da eficiência, eficácia e efetividade, tendo como base a transparência e a responsabilidade no acompanhamento de indicadores necessários no alcance dos resultados propostos.

Para chegar nesses resultados de forma mais satisfatória há de se pensar na importância das pessoas nesse processo e como é fundamental que as expectativas, necessidades e o desenvolvimento dessas pessoas e das organizações estejam alinhados.

A gestão de pessoas no setor público vem sofrendo transformações ao longo do tempo para acompanhar o novo cenário que está exigindo um novo tipo de comportamento dos profissionais, com perfil diferenciado, que possuam características como flexibilidade, capacidade de adaptação, profissionais mais autônomos e empreendedores. Por se tratar de instituições imprescindíveis para o funcionamento da sociedade, as instituições públicas precisam estar alinhadas a esse novo cenário e uma eficiente gestão do capital humano pode ser o caminho.

Com esse artigo buscou proporcionar mais informações sobre o desenvolvimento de pessoas no setor público e qual a sua importância na implantação da gestão estratégica de pessoas no setor público, uma vez que a bibliografia referente a esse não é vasta, até por tratar-se de um questão que vem sendo abordada recentemente com mais fervor, ressaltando a necessidade de implementá-lo como ferramenta na Gestão Estratégica.

Através de pesquisa bibliográfica trarei a visão de alguns autores de referência no assunto, e suas variadas abordagens sobre o tema, como Idalberto Chiavenato (2009), que se refere ao desenvolvimento de pessoas como forma de incrementar talentos em uma organização, entre outros, que com suas opiniões despertaram ainda mais interesse nesse tema cada vez mais relevante à gestão pública.

2 GESTÃO ESTRATÉGICA

Gestão tem sua definição na base do ciclo das funções gerenciais: Planejamento, Organização, Direção e Controle ou Avaliação. Já a estratégia é resultante do planejamento estratégico, ou seja, está relacionada mais intimamente com apenas uma dessas funções gerenciais, o Planejamento.

Para Cunha (1996, *apud* ESTRADA e ALMEIDA, 2007), planejar é criar um esquema para agir. Para um planejamento adequado precisamos pré determinar objetivos específicos e possíveis de mensuração. Quando adicionamos métodos de elaboração mais elaborados surge o planejamento estratégico.

O planejamento estratégico é uma ferramenta que proporciona um direcionamento para organização, pois põe ordem nas idéias de seus membros, definindo uma visão do caminho a ser trilhado – a estratégia. Além de por ordem nas ações a serem realizadas, através do plano estratégico.

Os modelos de implementação do planejamento estratégico são diversos, apenas apresentam características particulares que os diferenciam, porém sabe-se que a visão de que, o planejamento estratégico deve ser estático e padronizado vem sofrendo críticas, pois se assim fossem, não conseguiriam acompanhar a realidade vigente. Assim sua evolução deve ser constante, caminho natural para a Gestão Estratégica.

Para Certo e Peter (2010, p 4) administração estratégica “é um processo contínuo e circular que visa manter a organização como um conjunto adequadamente integrado ao seu ambiente”. Segundo esse conceito a administração estratégica é composta por várias etapas repetidas de forma cíclica. Apesar de a administração estratégica sugerir certa padronização de ações fundamental que não seja estática e que tenha como característica a longevidade, devendo assim, relacionar-se com todas as áreas da organização, buscando agregar valor a esta.

Para termos como resultado uma estratégia e posteriormente um planejamento estratégico, faz-se necessário que um pensamento estratégico seja disseminado na organização, tratando-se de administração pública e suas especificidades essa tarefa se torna imprescindível.

As técnicas de planejamento vêm aperfeiçoando-se acompanhando as mudanças do ambiente empresarial. Podemos assim notar que desde a década de 50, partindo do planejamento orçamentário, na década de 60 passando pelo planejamento de longo prazo e na década de 70, com uma abordagem mais ampla, passou a ser chamado de Planejamento estratégico, posteriormente de Administração estratégica até o que conhecemos hoje como Gestão estratégica, sendo que a técnica imediatamente anterior a cada uma, seria a base para a abordagem que se seguia.

Essa evolução, da década de 50 até nossos dias, vem sendo acompanhada pelo turbulento cenário empresarial. As empresas saem do mundo familiar, os negócios se internacionalizaram com fenômeno da globalização, cai o sistema econômico comunista, bem como a chegada da tecnologia, todos esses eventos tornaram os desafios cada vez maiores, exigindo das pessoas, novas atitudes no ambiente organizacional. Empresas como a SHELL começaram a introduzir o planejamento já em 1965 e a GENERAL ELETRIC em 1970. Na década de 80 era a vez das empresas japonesas inovarem proporcionando a participação de seus empregados no processo de formulação das estratégias organizacionais.

Porém não é suficiente, a organização formular estratégias é preciso implementá-las. Algumas pesquisas realizadas no Brasil, apontam algumas questões como barreiras para essa implementação, como por exemplo: falta de compreensão da visão da organização por parte dos funcionários, não vinculação da remuneração, incentivos e orçamento à estratégia da organização, não utilização de

ferramentas de monitoramento e controle. Esse panorama demonstra como o Brasil está mal posicionado se comparado aos padrões mundiais no que se refere a esse tema.

Embora os mesmos conceitos de gestão estratégica no setor privado possam ser utilizados no setor público, algumas adaptações precisam ser feitas. Para pensar a estratégia no contexto da administração pública precisamos levar em consideração alguns pontos como formulação de idéias que correspondam ao interesse público, ter um modelo de gestão que possa envolver a alta administração, pensar a organização como resultante da interação de diferentes segmentos. Identificar o que é fundamental na geração do valor público, bem como ter uma visão direcionada para o longo prazo. Sem considerarmos esses fatores o desafio torna-se ainda maior, já que a organização pública, com, com suas peculiaridades, como inúmeras fontes de tensões, conflitos sociais, políticos e econômicos é um gargalo para qualquer tentativa de implantação da gestão estratégica.

3 GESTÃO ESTRATÉGICA DE PESSOAS

Com a substituição do Homem Econômico da Era industrial pelo Homem Social da era informacional o trabalho humano passa a ser compreendido como uma ação de competência do indivíduo, passando a ser considerado como uma forma de autodesenvolvimento pessoal e profissional. As organizações começam, a partir daí, a tratar as pessoas como seres capazes de evoluir, buscando seu bem-estar, além de somente meros acumuladores de riquezas, resultado da grande influência da Escola das Relações Humanas. O capital humano, desde então passa por um crescente processo de reconhecimento na formulação das estratégias organizacionais, passando a ser considerado como vantagem competitiva.

De acordo com a concepção de Kaufman (2008, *apud* SILVEIRA e FILHO, 2013) a Gestão Estratégica de Pessoas tem como primeira perspectiva um caráter genérico, uma vez que se apresenta em qualquer forma de controle do trabalho humano, independentemente de cargo ou tipo de economia. Já em uma segunda perspectiva, um caráter mais administrativo, envolvendo assuntos como departamento de recursos humanos, bem como políticas e programas e a relação desse departamento com os outros pertencentes a organização, variando com a importância que o departamento de Gestão de pessoas tem na organização, sendo essa a perspectiva que dominou durante o século XX. Já como terceira perspectiva, mais recentemente, na década de 1980, a preocupação passa a ser outra, a preocupação em considerar o indivíduo como fundamental. A partir desse momento os indivíduos passam a ser vistos como ativos patrimoniais, tornando-os fontes de vantagem competitiva, enfatizando a importância de se investir em capital humano, desenvolvimento de competências, tornando as organizações mais inteligentes. Esse papel estratégico está intimamente ligado ao papel cada vez mais central que os recursos intangíveis e o capital intelectual passaram a ter

na atual economia, pois podemos agora verificar que esses ativos intangíveis trazem benefícios tangíveis, ao ponto de serem considerados pelos analistas financeiros.

Porém apenas elaborar estratégias não é suficiente, há de se promover sua implementação. Becker (2001) nos apresenta sete passos para implementar um, então denominado, RH estratégico, como veremos a seguir:

1º Passo: Definir com clareza a estratégia do negócio, facilitando o entendimento dos objetivos, com a finalidade que os indivíduos os entendam, assim como qual o seu papel no processo.

2º Passo: Desenvolver um argumento, esclarecedor de como os Recursos Humanos podem apoiar a estratégia.

3º Passo: Criar um mapa estratégico para representar a cadeia de valor da organização, contendo hipóteses sobre os processos organizacionais que impulsionam o desempenho da mesma.

4º Passo: Identificar os produtos de recursos humanos no Mapa Estratégico, relacionando os chamados vetores de desempenho (competência, motivação, disponibilidade) com os capacitadores de recursos humanos.

5º Passo: Alinhar o planejamento de recursos humanos com seus produtos após ter alinhado próprio sistema (alinhamento interno) e o alinhamento do sistema de recursos humanos com os outros elementos da cadeia de valor (alinhamento externo).

6º Passo Projetar o sistema estratégico de mensuração de recursos humanos, buscando a avaliação exata entre as atividades de recursos humanos e o desempenho da organização.

7º Passo: Implementação da gestão por mensuração, após o desenvolvimento do Balanced Scorecard de Recursos Humanos, resultante desse modelo desenvolvido por Becker, tendo como base o Balanced Scorecard de Kaplan e Norton.

Podemos verificar que como ponto de partida para a implementação da Gestão Estratégica de Pessoas está o processo de envolvimento, de comprometimento das pessoas com a estratégia estabelecida, mobilizando-as para a produção de valor, através da reflexão sobre o seu papel na organização, qual a função da mesma, bem como sobre seus valores e crenças. Para a Gestão de pessoas cabe desenvolver, manter e monitorar as pessoas, com a preocupação anterior de desenvolver novas atitudes, para que sejam efetivamente elementos alavancadores para a organização. A Gestão de Pessoas passa então a assumir um papel de liderança, deixando, um pouco de lado, o operacional e

focando no estratégico, tornando-se um setor consultivo, com a função de desenvolver ações preventivas, voltado para resultados e para a eficácia da organização, através de um processo cíclico.

Para Bergue (2014, p. 27) a gestão estratégica de pessoas “é um processo em constante elaboração (e não uma condição a ser alcançada) que contrasta com as práticas convencionais de gestão de recursos humanos com foco estritamente operacional”. A gestão estratégica de pessoas passa então a ter como características o longo prazo e a continuidade.

4 GESTÃO ESTRATÉGICA DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO

Com a ampliação do conceito de gestão pública que vai além dos resultados da ação dos órgãos públicos que fazem parte do aparelho do Estado, surge o conceito de Governança apresentando dimensões além da dimensão econômica da ação do Estado, focalizando também a dimensão social e política da gestão pública, buscando a boa administração alicerçada no interesse público. Para isso é necessário pensar uma organização central menos formal, onde as interações, entre os vários atores da sociedade, sejam favorecidas, é a chamada visão sistêmica do Estado, permitindo que esses atores conheçam a administração pública para agir de maneira mais coerente. Nesse contexto a Gestão de Pessoas e mais especificamente o Desenvolvimento de Pessoas tem papel fundamental, uma vez que suas ações devem estar direcionadas ao esclarecimento, tendo como resultado o aperfeiçoamento das políticas públicas, assim como das ações governamentais, transformando o que Bergue (2014) chama de Estado Ativo em Estado Ativador.

Pela dificuldade de identificarmos o produto da ação do governo, devido a diversidade funcional e estrutural, pela dificuldade de mensurar a eficiência e a eficácia de seu produto final cabe então fazer uma pergunta intrigante: Como caracterizar uma boa administração pública? A resposta a esse questionamento somente será possível quando for possível mensurar os resultados das ações governamentais.

Segundo Bergue (2014) a gestão de pessoas somente poderá ser considerada estratégica, no contexto complexo do setor público, se a própria e tudo que estiver relacionado a ela forem levados em consideração, de forma efetiva nas decisões da alta administração. Isso somente será possível à medida que, houver a proximidade entre ambas, a ponto de a alta administração considerar àquela prioridade no processo gerencial, através de ações que valorizem a Gestão de Pessoas, bem como as pessoas na organização.

Portanto uma Gestão de Pessoas em posição estratégica busca sistematicamente, promover o processo de reflexão, não só a nível operacional, como também no nível de direção, promover a aprendizagem contínua com ações de educação com objetivo de provocar reflexão sobre a função institucional, modelos de trabalho e dos valores da instituição, bem como o repensar sobre as crenças e

valores da instituição, tirando da zona de conforto os elementos de cultura que influenciam as estruturas e os processos organizacionais.

5 O DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS NAS ORGANIZAÇÕES.

Na era Industrial o sucesso das organizações era baseado nos recursos físicos que a organização dispunha. As pessoas eram consideradas apenas como mais um dos recursos de produção. A estrutura organizacional era extremamente centralizada e burocrática e os comportamentos humanos eram padronizados por meio de regras definidas em regulamentos internos rígidos.

Aos poucos esse modelo burocrático foi sendo substituído, pois as organizações precisaram se adequar a velocidade cada vez maior das mudanças. A cultura organizacional que antes era essencialmente conservadora com respeito a tradições e valores passava a valorizar a inovação. Como resultado a percepção sobre as pessoas é transformada, pois passavam a ser consideradas recursos vivos e não somente como meros fatores de produção.

Na atualidade vivemos a era da informação, globalização da economia e também da informação, repercutindo assim irremediavelmente nas organizações, onde os cargos necessitam ser constantemente definidos e até redefinidos, de acordo com as necessidades da demanda de mercado. Quanto mais a organização experimenta mudanças, mais precisará de equipes de trabalho aptas a várias funções, onde as habilidades e o conhecimento são cada vez mais valorizados e o capital intelectual torna-se o mais importante recurso de uma organização.

Nesse contexto de mudanças as pessoas destacam-se por ser o único ativo de uma organização com capacidade de desenvolver habilidades, receber informações e transformá-las em conhecimento, combustível, possibilitando assim mudanças de comportamentos. Desenvolvimento é aperfeiçoar as capacidades e motivações dos empregados a fim de torná-los futuros membros valiosos da organização" (MILKOVICH e BOUDREA, 2000 *apud* GAMEIRO, 2012).

Várias são as formas de se desenvolver pessoas no âmbito organizacional, como exemplo o Treinamento e o Desenvolvimento de pessoal como aprendizagem individual e ainda, de cunho mais amplo temos o Desenvolvimento Organizacional, que nos revela a importância da organização também aprender e de se desenvolver.

Segundo Chiavenato (2009, p 24) “as organizações são sistemas sociais porque são compostas de pessoas e funcionam graças às atividades e às interações dessas pessoas.” Assim as organizações precisam levar em consideração o aspecto comportamental de seus membros e como algumas características, como qualidade da comunicação, aceitação dos objetivos individuais e organizacionais, uso do poder, adaptabilidade à mudança, entre outras, podem influenciá-las positivamente ou

negativamente. Sendo assim, esses são aspectos que deverão ser levados em consideração e que devem ser focalizados quando o assunto for Treinamento, por exemplo, pois influenciarão de forma efetiva nas relações humanas no trabalho.

As organizações como centro de aprendizado, estão buscando a cada dia o aprimoramento não somente em produtos ou serviços, mas em pessoas, passando a preocupar-se com temas como gestão do conhecimento, gestão por competências, planos de carreiras e treinamento e desenvolvimento, sempre com o objetivo de se diferenciar no mercado.

6 TREINAMENTO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

O treinamento é um dos processos de Gestão de Pessoas mais importantes. Os programas de treinamento de pessoal no século XX foram fortemente influenciados pela Escola Clássica de Administração e com a preocupação apenas com o aspecto mecânico do trabalho. Somente após a experiência de Hawthorn de Elton Mayo, iniciada em 1927, as relações humanas no trabalho passaram a ser valorizadas. Os fatores psicológicos e sociais passaram a ser considerados importantes, assim como sua influência no produto final do trabalho. A administração de pessoal, a partir daí, passa a considerar fatores como comunicação, motivação, liderança com primordiais nas relações de trabalho, proporcionando a colaboração dos trabalhadores com a empresa, bem como satisfazendo suas necessidades sociais e psicológicas.

Mais recentemente, para enfrentar o panorama atual de constantes mudanças, as organizações estão buscando muito mais que inovações em produtos e serviços, buscam algum diferencial. Assim a sustentabilidade tem se tornado assunto em alta entre os executivos. Em um primeiro momento as organizações pensavam a sustentabilidade diretamente relacionada com questões ambientais, como produzir gerando menor impacto no meio ambiente, reciclagem entre outras. Agora a sustentabilidade econômica e social está e precisa ficar em pauta, proporcionando a compreensão da importância do trabalho individual para o resultado total, desenvolvendo o comprometimento dos funcionários ao cumprimento da missão institucional. Esse será o alicerce para a inserção da Educação Corporativa, que tem como objetivos desenvolver conhecimentos e habilidades que possibilitem atitudes inovadoras na realização de tarefas. Esse é o desafio do Treinamento & Desenvolvimento: Preparar pessoas para enfrentar problemas complexos, resultantes do frenético mercado de maneira inovadora, através da educação corporativa, com programas de educação planejados, levando em consideração os objetivos da organização.

O conceito de treinamento como um instrumento que aumenta o desempenho em um determinado cargo vem se ampliando. Atualmente, muito mais que preparar pessoas para desempenhar determinadas funções, o treinamento tem buscado desenvolver competências

individuais, com o objetivo de tornar esses indivíduos mais criativos, inovadores e produtivos. Para Dutra (2004) competência são características possíveis de serem identificadas e estimuladas nas pessoas, incluindo conhecimento, habilidades e atitudes que viabilizam um desempenho superior da organização. Para essa finalidade cada vez mais os treinamentos têm exigido a realização de mapeamentos das competências essenciais da organização, que serão desdobradas em competências individuais. A partir dessa visão, o treinamento pode ser visto com outro olhar, como fonte de lucro, à medida que agrega valor às pessoas, à organização e aos clientes.

O treinamento caracteriza-se por ser um processo cíclico, composto de quatro etapas: Diagnóstico, Desenho, Implementação e Avaliação, objetivando atingir o desempenho esperado pela organização, sempre incorporando novas habilidades e competências, contribuindo para que a mesma mantenha-se competitiva no mercado. Existem variados programas de treinamento. Há aqueles que transmitem informações da organização, como políticas, diretrizes, missão e visão, um dos mais utilizados. Outros estão voltados para o desenvolvimento de habilidades, outros para o desenvolvimento de novos hábitos e atitudes que proporcionem maior eficácia, e ainda aqueles que visam desenvolver conceitos que possibilitem o raciocínio, o julgamento, o pensamento e o poder de decisão, proporcionando o desenvolvimento de atitudes de pró-atividade.

As técnicas de treinamento também são várias, como exemplo: leituras, instrução programada, treinamento em classe, computer-basic training e e-learning, esses dois últimos utilizando tecnologias da informação e da internet. Os treinamentos podem ocorrer no cargo, ou seja, as informações são repassadas e experimentadas em um determinado cargo ou ainda podem ocorrer utilizando-se de técnicas de classe, onde o instrutor busca desenvolver habilidades técnicas e interpessoais, assim como conhecimento.

Segundo Chiavenato (2010 p, 384) “O treinamento pode reduzir custos operacionais, aumentar a lucratividade, diminuir a rotatividade ou reduzir o tempo de ciclo quando tem um propósito definido neste sentido. ” Assim as instituições públicas não devem deixar de utilizar esta ferramenta pelo fato de utilizarem, como método de recrutamento e seleção o concurso público, muito pelo contrário, como os concursos visam somente teorias e técnicas, os gestores de pessoas devem lançar mão de todos os métodos disponíveis para gerar valor através das pessoas. Porém algumas questões precisam ser repensadas quando tratamos de treinamentos, aqueles que são excessivamente técnicos nem sempre estão trazendo resultados positivos, pois não favorecem o comprometimento dos funcionários, pois as informações nem sempre são internalizadas, não há a identificação com a informação que está sendo repassada no treinamento, isso faz com que muitos treinamentos não alcance êxito. Faz-se necessário que os objetivos do treinamento sejam claros e possam envolver os participantes, no sentido de despertá-los sobre sua responsabilidade no todo organizacional.

O desenvolvimento de pessoas por sua vez preocupa-se com a ocupação dos cargos no futuro, com as competências e habilidades necessárias a eles, Envolve a aprendizagem de forma mais ampla, além das fronteiras de um cargo, preocupando-se com a carreira como desenvolvimento profissional gradativo, proporcionando a ocupação de cargos mais elevados e complexos, preparando os indivíduos para as mudanças, típicas do panorama atual. Está mais relacionado com a educação e com o desenvolvimento pessoal e com a formação da personalidade, Para acompanhar este cenário, características como flexibilidade, inovação, dinamicidade devem fazer parte da postura do colaborador.

Vários são os métodos de desenvolvimento em um determinado cargo, entre os mais importantes estão: Rotação de cargos (vertical e horizontal), posições de assessoria, aprendizagem prática, atribuição de comissões, participação em cursos e seminários externos, exercício de simulação. os jogos de empresas, estudos de caso, centros e desenvolvimento internos e o coaching. Já como exemplo de desenvolvimento de pessoas fora do cargo , dois métodos são conhecidos: Tutoria ou *Mentoring* (assistência prestada por executivos a pessoas aspirantes a níveis mais elevados na organização) e o Aconselhamento de funcionários (assessoramento com objetivo das pessoas realizarem suas atividades de forma mais satisfatória, está relacionada com o processo de disciplina.

7 DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO

Com as transformações iniciadas nos anos 80, que buscavam a reforma do Estado, o Recursos Humanos no setor público passou a ter a necessária atenção. Até esse momento, esse tema não fazia parte da formulação, nem da implementação das políticas públicas, cenário favorecido pela estabilidade presente no setor público, no que se refere às relações de trabalho.

No cenário federal as iniciativas relacionadas ao desenvolvimento de pessoas estão cada dia mais presentes e o marco foi o decreto nº 5.707/2006, o qual definiria as políticas e diretrizes para o desenvolvimento de pessoas na administração pública federal e que tinha como finalidade melhorar a eficiência e a eficácia dos serviços públicos, bem como desenvolver de forma permanente o servidor público e proporcionar a adequação das competências necessárias aos servidores aos objetivos institucionais.

Considerada por muito tempo o causador de gastos excessivos, que prejudicava os investimentos na produção e na esfera social, o Recursos Humanos foi alvo constante da equipe econômica do governo, preocupada com a folha de pagamento inchada, bem como, com outros assuntos referentes a profissionalização dos recursos humanos no serviço público.

As instituições públicas apresentam como características a heterogeneidade quanto à competência técnica, qualidade da infraestrutura, atendimento às demandas sociais, comportamento estratégico etc... .Muitas delas, apesar de ocuparem posições estratégicas no governo, não dispõe de

meios para responder por suas atribuições e, na outra ponta, há aquelas que possuem recursos em abundância mas que apresentam um desempenho efetivo abaixo do esperado.

Os déficits de capacitação no setor público são muitos e o que contribui para isso é a especificidade do setor público, que apresentam como características fatores como rigidez legal, interferência política, sistema de punição e recompensas diferenciadas etc.... Esses fatores prejudicam a formulação de programas de capacitação. Em grande parte das instituições não existem políticas formuladas para o desenvolvimento dos funcionários e nem tampouco os próprios conseguem entender a importância do desenvolvimento de novas habilidades para melhor execução de suas tarefas.

Para os programas de capacitação já existentes podemos perceber alguns pontos de fragilidade mencionados a seguir. Os gastos com esses programas são ainda considerados despesas e não investimentos. Em sua maioria os cursos não são condizentes com as necessidades da instituição, tornando fundamental o estabelecimento de uma harmonia entre a necessidade de capacitação na administração pública e a oferta. Assim como o sempre presente conflito entre a teoria e a prática, onde a teoria é sempre considerada inútil e a prática como único motivo para que as pessoas compareçam nesse tipo de curso.

Alguns conteúdos precisam ser focalizados, neste novo panorama da administração pública como, por exemplo: Políticas públicas, administração e gestão pública, planejamento governamental, reformas estruturais, economia no setor público, conteúdo pouco difundido, negociação e gestão de conflitos, já que a área pública é um espaço de muitos conflitos, entre outros assuntos de bastante interesse da área pública.

8 DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS E GESTÃO ESTRATÉGICA DE PESSOAS

O perfil da gestão de pessoas vem mudando ao longo do tempo, antes o perfil era altamente controlador e agora já busca o desenvolvimento mútuo, a valorização das pessoas na sua contribuição para a organização assim como para seu desenvolvimento próprio, utilizando ferramentas como a gestão por competências, bem como conceitos como treinamento, qualificação, educação corporativa, para mobilizar o profissional na busca pelo seu autodesenvolvimento.

Os avanços do desenvolvimento de pessoas na área pública são muitos pela necessidade em acompanhar o novo cenário, que exige também novos comportamentos e novas formas de resolver problemas, sendo necessário proporcionar o desenvolvimento contínuo de competências para que pessoas e organizações possam sobreviver com capacidade de enfrentar a competitividade, com viabilidade econômica, responsabilidade social e ambiental, alcançando resultados positivos e é nesse cenário que a Gestão de Pessoas deve assumir sua importância estratégica.

Fatores como primazia de interesses políticos sobre os objetivos estratégicos, falta de liberdade para tomada de decisão e de investimentos, limitações de orçamento e principalmente a descontinuidade de programas da área pública, resultante das mudanças políticas muitas vezes limitam as políticas de desenvolvimento de pessoas, resultando em uma baixa qualificação e quase nenhuma motivação entre os profissionais da área pública.

Levantamentos sobre como se apresenta atualmente o panorama do desenvolvimento de pessoas no setor público foram realizados sendo diagnosticada a importância desse instrumento estratégico para a gestão pública, principalmente após a necessária modernização da gestão, bem como da informatização das instituições públicas. A necessidade de desenvolver talentos alinhados à estratégia da organização, o estímulo à criatividade e a qualificação profissional na área pública é considerado imprescindível.

Um estudo realizado pela *Price water house Coopers Brasil*, sobre gestão de pessoas no setor público, com a participação de 24 empresas estatais demonstrou que essas instituições têm direcionado seus esforços, bem como orçamentos para ações da área de gestão de pessoas, especialmente a treinamento e desenvolvimento, Isso demonstra a relevância que o tema vem assumindo ao longo do tempo. Segundo esse estudo os investimentos nessa área tem sido crescentes, sendo superiores a R\$ 1 milhão.

No Estado do Pará, com a criação da Escola de Governo em 2003, a ênfase à capacitação e desenvolvimento do servidor público recebeu atenção especial. Com a missão de propor diretrizes e políticas voltadas para a formação, capacitação, treinamento e o desenvolvimento dos servidores na capital e também no interior, através do programa de municipalização a instituição tem oferecido cursos, oficinas e eventos que além de preparar os servidores do Estado do Pará para os desafios do novo modelo de gestão, preocupa-se com a qualidade de vida desse servidor. Parceria com instituições privadas têm favorecido essas ações, que vem se expandindo, oferecendo a oportunidade para uma pós-graduação, por exemplo, o que demonstra que a preocupação não está apenas em oferecer treinamentos direcionados a uma determinada função e sim de desenvolver competências aos servidores públicos do Estado, para que possa executar com eficiência as políticas públicas, prestando um serviço público de qualidade à população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Enormes passos dados pela gestão de pessoas em direção a tornar-se efetivamente estratégica já foram dados, porém algumas questões importantes precisam ser consideradas para tornar esse objetivo uma realidade, assim como, medidas facilitadoras nesse processo precisam ser executadas, como exemplo, a implementação da gestão por competências como modelo gerencial, desde que seja realizada posterior a formulação das estratégias, a definição de indicadores de desempenho e um

mapeamento de competência para identificar a lacuna entre as competências que a instituição já possui e as que ela precisará possuir para alcançar seus objetivos organizacionais, para que possa ser instituída de forma correta para que possa apresentar resultados.

Para diminuir essa lacuna, o desenvolvimento de pessoas é um instrumento perfeito, uma vez que estimulará a educação continuada, com as promissoras parcerias entre instituições de ensino privadas e as escolas de governo buscando o desenvolvimento de competências (conhecimentos, habilidades e atitudes), bem como a utilização de novas modalidades de educação como a Educação a Distância e suas vantagens, e por que não adotar as Universidades Corporativas, como já fizeram muitas das empresas que se destacam no âmbito privado? É normal que o setor público faça também esse trajeto que tem caráter muito mais abrangente que apenas “treinar”, que se preocupa também em valorizar o servidor, desmistificando a ideia do servidor público indolente ou acomodado, elevando sua autoestima, quando o faz perceber seu importante papel na sociedade.

Então, que a Gestão de Pessoas caminhe para tornar-se cada vez mais estratégica e que o desenvolvimento de pessoas seja o instrumento facilitador para o cumprimento da missão social e dos objetivos organizacionais das instituições públicas a nível federal, estadual e municipal, fortalecendo as bases de um setor público mais moderno e eficiente capaz de responder às demandas da sociedade.

REFERÊNCIAS

ANSOFF, H. Igor, *Implantando a administração estratégica* / H. Igor Ansoff, Edward J. McDonnell ; tradução de Antônio Zoratto Sanvicente, Guilherme Ary Plonky. – 2. Ed. – São Paulo: Atlas, 1993.

BECKER, Brian E. *Gestão estratégica de pessoas com “Scorecard”: interligando pessoas, estratégia e performance*/ Brian E. Becker, Mark A. Heselid, Dave Ulrich; tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2001. – 10ª reimpressão.

BERGUE, Sandro Trescastro, *Gestão estratégica de pessoas no setor público* / Sandro Trescastro Bergue. – São Paulo: Atlas, 2014.

CHIAVENATO, Idalberto, *Gestão de Pessoas; o novo papel dos recursos humanos nas organizações* – 3ª Ed. Rio de Janeiro :Elsevier, 2010.

ESTRADA, Rolando J. S. ; ALMEIDA, Martinho I. R de *A Eficiência e a eficácia da gestão estratégica: do planejamento estratégico à mudança organizacional*. IN: Revista de Ciências da Administração, v. 9, n. 19, p. 147-178, set./dez. 2007.

GAETANI, Francisco; BAGGIO, Sheila, *Capacitação e Desenvolvimento Organizacional no setor público, Entre “salgar carne podre” ou “messianismo” dos recursos humanos*. IN: II Congresso Internacional de CLAD sobre La reforma Del Estado y de La Administración Pública, Isla de Margarita, Venezuela, 14 a 18 e3 Octube1997

GAMEIRO, Ricardo A., *Treinamento e Desenvolvimento - O que é T & D*, disponível em <http://www.administradores.com.br/artigos/carreira/treinamento-e-desenvolvimento-o-que-e-t-d/65564/>, acesso em 05/02/2015.

ORLICKAS, Elizenda, *Modelos de gestão: das teorias da administração à gestão estratégica* – 2ª Ed. Revista e atualizada e ampliada. Curitiba- Ibpex, 2011 (Série administração Estratégica).

SIGOLLO,Walter;SOARES,Maria Thereza Rubim Camargo. IN: BOOG, Gustavo G.; BOOG, Magdalena. *Manual de treinamento e desenvolvimento – Gestão e Estratégias – 6ª edição* – São Paulo : Pearson Education do Brasil, 2013.

SILVEIRA, Victor; FILHO, Antônio, *Gestão estratégica de pessoas e desempenho organizacional: Uma análise teórica* – IN: PRETEXTO 2013 / Belo Horizonte / V. 14/ n.1/ p. 71-87 / Jan.- Mar./ INSSN 1517-672 x (Revista impressa) / INSSN 1984-6985 (revista Online).

TEIXEIRA, Hélio; BASSOTTI Ivani; SANTOS Thiago. *Contribuições para gestão de pessoas na administração pública/organização* de Hélio Janny Teixeira, Ivani Maria Bassotti, Thiago Souza Santos, - 1.ed.- São Paulo: FIA/USP, 2013.

CLIMA ORGANIZACIONAL ESCOLAR: GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA EM FOCO

Semiramis Conceição Rodrigues¹

RESUMO:

Tendo em vista o contexto social vivenciado em algumas Escolas Públicas do Brasil, observou-se que embora a educação seja pautada por Leis, ainda ocorrem práticas administrativas autoritárias que não contribuem com a qualidade do ensino. Este trabalho proporciona uma reflexibilidade sobre a práxis administrativa do Gestor Escolar, abrindo caminhos para o exercício de uma Gestão Democrática e Participativa comprometida com desafios relacionados à uma Educação de qualidade e a busca constante do desenvolvimento e aperfeiçoamento de competências indispensáveis ao Gestor Escolar. Objetivou-se com este trabalho analisar o Clima Organizacional Escolar como um dos desafios da Gestão Democrática e Participativa. Nesta época de mudanças e significativas transformações na Educação busca-se o preparo de um Gestor Escolar que tenha competência técnica e comportamental para gerir pessoas; que saiba “aprender”, modelando o caminho pelo exemplo; e que não tenha dificuldade para utilizar um olhar crítico e reflexivo sobre sua práxis de liderança. Espera-se então, dentre outras competências, que este profissional conheça a si mesmo, reconhecendo o seu tipo de personalidade contribuindo para o cultivo das Relações Intra e Interpessoal, demonstrando assim, habilidade para trabalhar o clima organizacional proporcionando um ambiente de satisfação a todos os que fazem parte do processo educacional, e que este Gestor demonstre comprometimento com uma formação contínua. Refletiu-se sobre a necessidade desse profissional discernir a relação entre clima e cultura; e perceber a relevância de sua função em relação com a qualidade do ensino. A metodologia utilizada foi através de pesquisa bibliográfica em livros, sites da internet e artigos.

Palavras – chave: Gestão Democrática e Participativa. Clima. Gestor Escolar

ABSTRACT:

Analyzing the social context of some public schools in Brazil we could observe that instead of educationis embased by the low, it is possible to perceive due to authorities administrative practice that do not contribute to teach. The aim this paper is to provide new reflections about administrative practice of the school manager bringing an over views to the democratic and participatory management, committed to challenges related to the good education and the constant development and improvement of the essential skills to the school manager. This paper intends to analyze the organizational environment school as the challenge of democratic and participatory management. We could perceive In this time, that are occurring some significative transformations and changes in the educational field, the aim is to capacity the school manager by technical and behavior competence to manage human beings, that knows learn modeling the way by example and this manager does not feeling difficult to use the critical and reflexive

¹ Pedagoga; Especialista em Gestão do Trabalho Pedagógico: Orientação e Supervisão Escolar;MBA em Gestão de Pessoas; Coordenadora Pedagógica na EEEF XV de Outubro;email: semiramisr@yahoo.com.br.

glance about him/her leadership praxis. Then, hopefully, among other skills that these professionals know, him/ herself recognizing their type of personality contributing to the cultivation of intra and interpersonal relations, showing ability to work the organizational environment providing a good relationship for the people that work in the educational process and the manager demonstrate commitment to continuous training. We reflected about the necessity these professional distinguish the relation between environment and culture and perceive the relevance of their role in relation to the quality of education. The methodology used in this paper was based on bibliographic research whose supports were: Books, internet and papers.

Keywords: Democratic and participative management. Environment. Manager school.

INTRODUÇÃO

A Escola Pública clama por mudança buscando a efetivação de uma Gestão norteada pelo princípio democrático definido na Constituição Federal - Art. 206, inciso VI. "gestão democrática do ensino público, na forma da lei" e na Lei de Diretrizes e Base da Educação (LDB) - Art. 3º. Inciso VIII "gestão democrática do ensino público, na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino".

Nesse processo almeja-se, uma Administração Escolar que atenda ao princípio democrático e participativo com competência técnica e comportamental para trabalhar de forma assertiva o Clima Organizacional priorizando a prática de valores éticos, e que a participação coletiva seja o eixo central nas tomadas de decisões; assim como o incentivo constante ao diálogo entre família e escola, visando o desenvolvimento contínuo do processo de socialização.

Nesse contexto, o Gestor Escolar em harmonia com esta Nova Tendência de cunho político, deve visualizar a escola como um local de "transformação social", buscando constantemente uma formação continuada que o proporcione habilidades para conduzir de forma prudente e harmoniosa as relações interpessoais no ambiente de trabalho e conseqüentemente gerando um clima de satisfação comum, tendo em vista que a qualidade do ensino perpassa dentre outros aspectos, pelo nível de competência profissional de cada Gestão.

Dessa forma, o Gestor precisa desenvolver qualidades técnicas e comportamentais indispensáveis para a prática efetiva de uma Gestão Democrática com competência, tornando-se relevante o treinamento constante da "arte da comunicação", "o saber ouvir" "o desenvolvimento da IE (inteligência emocional)." etc.

Nossas escolas têm gasto muito tempo ensinando matemática, ciência social e outros conteúdos aos seus alunos e pouco tempo têm dedicado em mostrar a eles como compartilhar sentimentos e pensamentos com os outros. O resultado aí está, a partir da própria escola: Um grande grupo de pessoas alienadas, solitárias, ansiosas, nervosas, agressivas, irritadiças, que não sabem se comunicar efetivamente e que não sabem por que são infelizes (MINICUCCI, 2006, p. 55).

Estamos vivenciando a Era da informática, somos testemunhas do grande avanço tecnológico, e do que está ocorrendo com uma quantidade significativa de famílias que estão sendo atingidas pelas consequências negativas desse processo. Crianças ainda muito pequenas já sabem operar tabletes, contudo se isolam perdendo a oportunidade de interagir com as pessoas ao seu redor. Na realidade o que ocorre é a necessidade de projetos de treinamentos, palestras, etc., sobre temáticas relacionadas à vida moderna para os pais ou responsáveis, propiciando a estes, ajuda e apoio constante na administração familiar, minimizando, o processo de desestruturação que muitos lares têm sofrido, por falta de amor, e por conta dessa dificuldade de liderar a família na sociedade atual na qual está inserida.

Assim, dentro de uma perspectiva de Gestão Democrática e Participativa, a escola não pode isolar-se por falta de Comunicação, pois deve ter uma visão holística, avaliando seus erros e acertos, e oportunidades de melhoria, através do compartilhamento de ideias e decisões, proporcionando a interação efetiva da família e comunidade escolar, contribuindo assim, significativamente com o êxito do processo ensino aprendizagem.

Ratificando, outra importante ferramenta que o Gestor Escolar pode utilizar no processo Democrático é o “saber ouvir”. Em uma conversação, é preciso estar atento e revestido de autocontrole emocional, pois, repentinamente, pode ser surpreendido por críticas ou ameaças, e às vezes é mais prudente usar o silêncio e as pausas como elementos de harmonia.

Os relacionamentos no ambiente de trabalho muitas vezes ficam ameaçados porque as pessoas não parecem estar ouvindo o que os outros têm a dizer. Por outro lado, muitas decisões são tomadas com base no que as pessoas julgaram ter ouvido e não no que realmente foi dito. Saber ouvir é uma das mais importantes habilidades comunicativas e frequentemente a mais ignorada. Saber ouvir incentiva a boa comunicação entre as pessoas e possibilita elucidar mais adequadamente as intenções do outro. (GIL, 2011, p. 78).

Cada Gestor deveria discernir o tempo de calar (para ouvir) e o tempo de falar (o que for significativo), pois com certeza, quando se treina este eficiente instrumento da comunicação “o saber ouvir”, conseqüentemente percebe-se que gradativamente o sujeito torna-se empático, e ao se colocar no lugar do outro, o diálogo torna-se mais humano facilitando o ato de conhecer e compreender melhor os pensamentos e atitudes do interlocutor.

Dessa forma, ao treinarmos essa relevante habilidade comunicativa, incentivamos uma comunicação saudável, a qual será sempre um elo que facilitará a resolução de qualquer problema ou dificuldades conduzindo os envolvidos a tomarem decisões sábias, pois neste processo ocorre gradativamente o desenvolvimento da IE (inteligência emocional), fator que não é hereditário, mas qualquer pessoa pode desenvolvê-la como explica o autor:

Através da IE pode determinar-se como cada um de nós interage com as próprias emoções e como se comunica com as pessoas ao seu redor. A incapacidade de lidar com as próprias emoções podem levar

peças à derrota, ao fracasso e leva a pessoa a não reconhecer e respeitar os próprios sentimentos. IE não é um fator hereditário, mas é uma habilidade aprendida. Cada pessoa pode desenvolver a sua IE. A pessoa que investe no emocional estará fazendo uma parceria saudável e vitoriosa entre intelecto e a emoção (SOUZA, 2010, p.40).

Indubitavelmente, o Gestor Escolar precisa desenvolver competências técnicas e comportamentais, para o êxito de seu trabalho, mas o essencial é que conheça a si mesmo, pois conhecendo sua personalidade e a forma de como administrá-la, certamente não terá dificuldades para gerir as diversas situações da vida. E nesse contexto, o desenvolvimento de sua inteligência emocional torna-se um desafio para a sua práxis profissional. Muitos Gestores encontram dificuldades para cultivar as relações intra e interpessoais, e lidar com as suas próprias emoções. Contudo, quem almeja liderar com base na Gestão Democrática e Participativa precisa vencer estas barreiras buscando a cada dia tornar-se uma pessoa melhor.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Gestão do Clima Organizacional

De acordo com Gil (2011), no âmbito das Empresas têm ocorrido mudanças às quais têm gerado indagações acerca do profissional de recursos humanos no que concerne a sua importância ou não para as empresas. Contudo, constata-se que estas dependem muito mais que antes desses profissionais, tendo como foco, a exigência da excelência Organizacional direcionada para a forma como as tarefas são realizadas e o tratamento dispensado ao seu pessoal. E assim, a Gestão de Pessoas assume um papel de liderança para que o referido foco seja alcançado.

No contexto Educacional, verifica-se a figura do Gestor Escolar o qual também assume um papel fundamental de apresentar uma liderança pautada em contribuir para a excelência de um ensino de qualidade e que zele por um tratamento digno a todos os seus liderados. Dessa forma, o bom líder é aquele que além de suas competências aprimora constantemente seus conhecimentos buscando sempre explorar o “novo,” através de uma visão holística, democrática, transformadora, eficiente e eficaz para melhor gerir as pessoas que estão sob a sua liderança.

[...] administrar o clima passou a ser uma ação estratégica para todas as organizações, especialmente para aquelas que se dizem comprometidas com a gestão pela qualidade. Afinal, como se pode alcançar a qualidade dos produtos ou serviços se não houver qualidade na vida pessoal e profissional de quem os faz, se não houver qualidade no clima organizacional? O mesmo se aplica às empresas voltadas para a gestão participativa, já que a participação dos empregados, entre outras coisas, pressupõe ouvi-lo, tanto em relação às suas preocupações pessoais quanto profissionais” (LUZ, 2003, p.3).

Um dos indicadores de uma liderança de sucesso, principalmente as que demonstram comprometimento com uma gestão por excelência, indubitavelmente, é quando se observa a qualidade do clima organizacional no interior da Organização, pois é exatamente o grau de satisfação entre todos os envolvidos no processo que revela o nível que o líder e seus liderados conseguiram chegar e como almejam continuar.

Nesse contexto, quando a Escola Pública, oportuniza uma Gestão com base em princípios verdadeiramente Democráticos, espera-se que o Gestor demonstre diariamente, o seu comprometimento com uma educação de qualidade e competência para trabalhar o clima organizacional, apresentando habilidades específicas para mediar conflitos, através de ações pacíficas pautadas no amor e respeito mútuo envolvendo toda a comunidade escolar através do desafio de “modelar o caminho pelo exemplo”.

Contudo, gerir conflitos não é fácil. E para que este processo tenha êxito, torna-se necessário que o Gestor saiba discernir três coisas antes de agir: Primeiro o que é **essencial**, em segundo, o que é **importante** e em terceiro, o que é **acidental**. Nesse contexto, essencialmente o Gestor precisa conhecer-se a si mesmo reconhecendo o seu tipo de personalidade e cultivar relacionamentos saudáveis para que possa ser feliz.

. Conforme Souza (2010), a Literatura sobre este assunto aponta cinco tipos de personalidades distintas: **Personalidade Normal** na qual o indivíduo apresenta elevado limite de tolerância, habilidade para lidar com seus problemas íntimos e se relaciona com os outros de maneira positiva; **Personalidade Neurótica** na qual a pessoa apresenta traços Neuróticos, pois seus problemas são de origem nervosa, tornando-se necessário detectar o tipo de neurose para um tratamento psicoterapêutico; **Personalidade Psicótica** sendo afetada a sua estrutura intelectual e emotiva, ocorrendo uma distorção da realidade e facilidade de traumatizar; **Personalidade Paranoica**, através da qual o indivíduo apresenta mania de grandeza ou de perseguição; **Personalidade Psicopática ou Sociopática**, nesta, o indivíduo apresenta falta de afeto e não consegue controlar seus instintos, buscando satisfazer suas necessidades a qualquer preço.

Considerou-se que o Gestor Escolar precisa refletir sobre a forma de como a sua Personalidade está estruturada (bem ou mal estruturada). E, se após esta auto avaliação concluir que sua personalidade está bem estruturada, com certeza não encontrará dificuldades para ajustá-la conforme as solicitações do ambiente e as exigências internas de sua personalidade. Contudo, ao perceber que sua personalidade está mal estruturada, precisa tratá-la com auxílio dos profissionais da área, pois a tendência de uma personalidade mal estruturada é decair gradativamente, sem conseguir o seu “ajustamento”.

Constatou-se que a Gestão do Clima perpassa por diversas aprendizagens como por exemplos: Que o Conhecimento de si mesmo, a Valorização de nossa Personalidade e o Cultivo

das Relações Intra e Interpessoal influenciam positivamente para a construção de relacionamentos saudáveis, contribuindo significativamente para a nossa felicidade.

1.1.1 Conceitos e relação entre clima e cultura

Apesar do assunto sobre clima organizacional ser um assunto que vem sendo retratados desde o século XX, e com o advento da 2ª guerra Mundial vários estudos sobre o comportamento humano estavam em foco como: motivação, relações humanas, dinâmicas em grupo, treinamento e liderança. Hoje, é relevante, que os gestores busquem conhecer muito mais sobre esta temática, tendo em vista a grande relevância de um clima bem trabalhado nas organizações. Entretanto, torna-se necessário discernir a diferença entre “clima e cultura”, pois ambos os conceitos, algumas vezes tendem equivocadamente, a serem discutidos como sendo semelhantes.

Conforme os autores Chiavenato e Luz registram sobre conceito de clima organizacional relata-se que: “Clima é a qualidade ou propriedade do ambiente organizacional que é percebida ou experimentada pelos membros da organização e que influencia poderosamente o seu comportamento” (CHIAVENATO, 2005, p.267-268). “É o reflexo do estado de ânimo ou do grau de satisfação dos funcionários de uma empresa, num dado momento” (LUZ, 2003, p. 12).

Através dos conceitos apresentados, observa-se que a ideia de clima organizacional é semelhante entre os estudiosos do assunto, e de suma importância para o bem estar de todos os envolvidos no processo. No entanto, o clima precisa ser bem trabalhado envolvendo toda a organização, pois o grau de satisfação entre os colaboradores é um dos fatores determinantes para o insucesso ou sucesso de qualquer empresa ou organização.

Sabendo-se que “a cultura influencia e condiciona poderosamente o processo de comunicação...” (CHIAVENATO, 2005. P.122); reflete-se, dessa forma, que clima e cultura são conceitos diferentes, mas ambos se completam de forma indispensável, pois antes de trabalhar o clima, o Gestor precisa conhecer a cultura organizacional ou corporativa na qual está inserido.

Cada organização tem a sua cultura organizacional ou cultura corporativa. Para se conhecer uma organização, o primeiro passo é conhecer sua cultura. Fazer parte de uma organização é assimilar a sua cultura. Viver em uma organização, trabalhar nela, atuar em suas atividades, desenvolver carreira nela é participar intimamente de sua cultura organizacional. O modo como as pessoas interagem em uma organização, as atitudes predominantes, as pressuposições subjacentes, as aspirações e os assuntos relevantes nas interações entre os membros fazem parte da cultura organizacional. (CHIAVENATO, 2005, p.125.)

Nota-se que todos os sujeitos envolvidos dentro do processo profissional em uma organização precisam conhecer na íntegra a cultura desta. Contudo, o Gestor deve tomar atitudes pela quais, através de uma formação em serviço, por exemplo, pode oportunizar ações

que facilitem a aquisição de novos conhecimentos, troca de ideias, tendo em vista uma “flexibilidade” para mudança, se for necessária, visando o fortalecimento e o sucesso da organização sem perder a sua “identidade”. Analisa-se então, os conceitos de diferentes autores sobre cultura:

Cultura organizacional representa as normas informais e não escritas que orientam o comportamento dos membros de uma organização no dia-a-dia e que direcionam suas ações para a realização dos objetivos organizacionais. (CHIAVENATO, 2005, p.126).

“Podemos depreender que cultura organizacional é o conjunto de crenças, valores, costumes, rituais, slogans, mitos, tabus, tradições, sentimentos e comportamentos compartilhados pelos membros de uma organização”. (LUZ, 2003. P.16).

O conceito de cultura organizacional se refere, pois, às práticas regulares e habituais da escola, à sua personalidade coletivamente construída e amalgamada, a partir do modo como as pessoas, em conjunto, pensam sobre a escola como um todo; sobre o papel que a escola representa em sua comunidade e na sociedade em geral; sobre o papel individual e coletivo das atuações de seus participantes. Também se refere aos valores que expressam e traduzem em seus discursos comuns, em suas ações cotidianas e em sua comunicação e relacionamento interpessoal regularmente estabelecidos (LUCK, 2009, p. 116).

Conforme Gil (2015), a implantação de um programa permanente de Educação para a qualidade é muito importante para a empresa. Entretanto, esse programa deve incentivar a criatividade e iniciativa de seus funcionários, criando uma cultura comum que não tenha dificuldade para aceitar as mudanças.

Assim, pois, o traquejo interpessoal para mediar conflitos e priorizar não o trabalho em grupos, mas em equipes faz parte dos desafios enfrentados no cotidiano escolar.

Dessa forma, é responsabilidade do Gestor escolar, exercer uma liderança que instrua seus liderados no que concerne ao processo de construção de uma cultura escolar de caráter educativo, revendo constantemente seus valores, hábitos, atitudes, etc., visando sempre propósitos educacionais, valorizando o bem estar coletivo e conseqüentemente gerando um clima organizacional saudável.

2.2 Gestão Democrática e participativa

A Escola Pública contemporânea, que outrora já fora palco de muitas batalhas pelas quais muitos profissionais da educação reivindicam a participação ativa de todos os envolvidos no processo educacional, atualmente “colhe os frutos dessa jornada árdua de lutas e conquistas”. E, uma das vitórias alcançadas aponta para uma efetiva Gestão Democrática e Participativa, refutando a indicação de diretores por orientação política, estimulando assim, à

comunidade escolar a percorrer o caminho da Democracia através de eleição direta para Diretor e Vice-Diretor de unidade escolar da rede estadual de ensino.

Foi na caminhada desse debate que a Secretaria de Estado de Educação do Pará - SEDUC, no período compreendido entre 2007-2010, estabeleceu em seus princípios de gestão a instituição de alguns pilares de democratização da gestão da Secretaria de Estado de Educação, alguns dos quais merecem um breve destaque: a instituição das eleições diretas para diretor de escola, a realização de duas conferências estaduais de educação, culminando com a elaboração do novo Plano Estadual de Educação, a criação do Fórum de Secretários de Educação do Pará e do Fórum de Diretores de Escola da Rede Estadual de Educação (OLIVEIRA; SOUZA; COELHO, 2011, P.3).

Percebe-se que atualmente a Secretaria de Estado de Educação do Pará tem ampliado vários projetos relacionados com qualidade do ensino, e alguns os tem tornado Lei, como por exemplo, por volta dos anos 2007 e 2010 ocorreu à instituição das eleições diretas para diretor de escola. Contudo, na atual conjuntura, este processo tornou-se obrigatório através da Lei nº 7.8555, de 12 de Maio de 2014, que institui e disciplina o processo de eleição direta para Diretor e Vice-Diretor de unidade escolar da rede estadual de ensino.

Assim, conforme registra o Art.1º da referida Lei “O Governo do Estado do Pará, através da Secretaria de Estado de Educação, institui e disciplina por esta Lei a eleição direta para Diretor e Vice-Diretor de unidade escolar da educação básica da rede estadual de ensino”. E dessa forma, o Estado do Pará avança honrando e praticando a democracia.

2.2.1 A Prática da Gestão Democrática

Fazendo-se uma retrospectiva no que tange a base das relações entre os atores que formam a Escola Pública, percebe-se a exigência urgente de se valorizar o caráter Democrático da Gestão Escolar. E nesse contexto sócio- histórico, a humanidade nele inserido passa por significativas transformações norteadas por sua base material das relações: “o Conhecimento”.

Dessa forma a Educação oportuniza a produção de conhecimentos como base das relações humanas. E, no que concerne a Gestão Escolar ocorre uma flexibilidade se as relações estabelecidas no ambiente escolar são realmente de parcerias e colaboração. Assim, observando-se as relações sociais ao longo da trajetória da humanidade percebe-se que

Em primeiro momento da história, as relações entre as pessoas, os grupos e os povos se fundavam no músculo ou na força, na capacidade de impor sua vontade pelo seu poder de punição e de castigo. Em um segundo momento, aquela base da relação foi substituída pela riqueza, que, além de potencializar e agigantar o poder de impor podia e pode premiar pelo poder de recompensa. No entanto, Essas bases de relação são desgastantes e perigosas porque se esvaem na medida de sua utilização. O uso da força ou da riqueza implica a diminuição de sua posse. Quanto mais alguém as usa, menos as terá. Além disso, ninguém é tão forte que possa impor sua

vontade a todos que quiser e pelo tempo que quiser; assim como ninguém tem tanta riqueza que pode comprar tudo o que quiser (WITTMANN; KLIPPEL, 2010, p. 59).

Felizmente, essas bases de relação sofrem desgaste, por conta do fator tempo, tendo em vista seus respectivos propósitos, pois o uso do autoritarismo pelo Gestor, a fim de se obter “os fins desejados”, certamente não prospera, e em um determinado momento a tendência é que esta tirania venha a “cair”.

No que concerne ao papel da gestão na escola democrática, provavelmente diz respeito à “construção de um espaço facilitador do desenvolvimento do ser humano em toda a sua potencialidade, respeitando suas dificuldades e suas diferenças”. (WITTMANN; KLIPPEL, 2010, p. 59). E todo este processo precisa ser realizado com um olhar voltado para o coletivo sem focá-lo no individual, pois a humanidade é constituída de seres únicos, que ao unir-se se tornam fortes para prosseguir na árdua missão de construir um mundo menos egoísta, e mais democrático, e que o respeito seja uma das “chaves” para a democracia e a liberdade.

Portanto, nós, educadores, sujeitos diretamente interessados nesse processo, também precisamos, para colaborarmos com a re (condução) do sujeito ao centro do processo, de um suporte (filosófico, econômico, social, físico) que nos devolva o respeito. Precisamos desse foco ou de tal “chão” para pisarmos, em vez de agressões físicas, emocionais e econômicas que hoje ocorrem nas salas de aula, nos gabinetes administrativos, nas escolas. Fatos esses que você pode observar em seu entorno ou pelo noticiário da imprensa falada ou escrita (WITTMANN; KLIPPEL, 2010, p. 142).

Sem dúvida esse resgate do “fator respeito” torna-se indispensável a todos os atores que fazem parte do processo educacional. Sabe-se, porém, que o respeito não é algo adquirido pela força autoritária, pois este estilo de liderança nunca conseguiu adquiri-lo, pois o respeito é uma conquista baseada na humildade, solidariedade e no amor, características marcantes de uma Gestão Democrática que se espera na Escola Pública Brasileira. Acredita-se, portanto, se na grande responsabilidade primeira do Gestor em ser “uma ponte” que conduza toda a comunidade escolar, a percorrer o eficiente e eficaz caminho para um ensino de qualidade através do processo de democratização.

2.2.2 Gestão Escolar e sua relação com a qualidade do ensino

O processo Administrativo Escolar e sua relação com a qualidade do ensino tem sido alvo de constantes debates, tanto no Brasil como mundialmente. Um exemplo disso ocorreu por volta dos anos de 1993 a 1996 quando ocorreram os trabalhos da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, quando a Comissão organizada por Jacques Delors apresentou o relatório para a Organização das nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), sobre a Educação que se almeja. O capítulo 4 (quatro) deste relatório “Educação um tesouro a

descobrir” trata exatamente sobre os quatro pilares da Educação: **Aprender a conhecer; Aprender a fazer; Aprender a viver juntos, aprender a viver com os outros; Aprender a ser.** (DELORS, 2012).

Este último pilar contempla a Educação como uma fonte que pode contribuir com o desenvolvimento total da pessoa, referindo-se a uma Educação integral, que possa dar suportes para agirmos nas diferentes circunstâncias da vida. Logo, o Gestor precisa estar munido destes conhecimentos a fim de estimular seus liderados a continuarem buscando coletivamente uma educação de qualidade.

Sabendo-se que a Gestão Democrática do ensino público é regida pelo **princípio democrático definido na Constituição Federal - Art. 206, inciso VI e na LDB - Art. 3º. Inciso VIII**, logo a responsabilidade do Diretor Escolar o qual fora escolhido através de eleição direta é grandiosa! E implica no ato de desenvolver ações que priorizem a qualidade do ensino e a busca por conhecimentos pertinentes a sua função através de formação continuada. Luck, em seu livro: Dimensões da Gestão escolar e suas competências explica que o objetivo desta obra é “subsidiar a realização do Programa de Credenciamento de Professores para as funções de Diretor Escolar”

Esse programa foi motivado pela clara percepção de que a qualidade do ensino se assenta, dentre um dos aspectos mais fundamentais, sobre a competência profissional dos diretores escolares e sua capacidade de organizar, orientar e liderar as ações e processos promovidos na escola voltados para a promoção da aprendizagem e formação dos alunos. (LUCK, 2009, p.9)

Tendo em vista um olhar no passado e comparando-o com a temática atual de “Democratização do ensino”, observa-se que o professor não é o único responsável pelo processo ensino aprendizagem bem sucedido, pois a escola pública moderna, gradativamente tem se conscientizado de que a qualidade do ensino perpassa pelo tipo de liderança que ela possui. Assim, torna-se necessária que a função de diretor escolar esteja constantemente atualizada com base numa formação contínua que atenda a necessidade da realidade a qual ela está inserida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observou-se que este trabalho apresentou a grande responsabilidade de um Gestor Escolar comprometido com uma Gestão Democrática e Participativa. E que esta função requer essencialmente que este profissional tenha amor e zelo por uma Educação Pública de qualidade, acreditando que através desta, “vidas podem ser transformadas”.

Assim, este artigo lançou desafios de uma Administração Escolar cuja base norteia-se pelo princípio democrático e participativo, tendo em vista de que o primeiro passo deste processo é que esta Gestão tenha dignidade para refutar a indicação de diretores por orientação

política, assegurando o caminho da Democracia através de eleição direta para Diretor e Vice-Diretor de unidade escolar da rede estadual de ensino.

Refletiu-se sobre a importância de que um Gestor Democrático através de uma visão holística, precisa contemplar a Escola como um espaço facilitador do desenvolvimento do ser humano de forma integral. E neste processo, urge priorizar o coletivo sem focá-lo no individual. Assim, certamente o “respeito” será devolvido, pois infelizmente, este é um dos valores que precisa ser resgatado urgentemente dentro de várias Instituições Públicas de Ensino no Brasil.

Constatou-se com esta pesquisa, que no processo de Gestão do Clima, o Gestor Escolar precisa buscar o conhecimento de si mesmo, valorizar sua personalidade e cultivar relações intra e interpessoal, a fim de que tenha suporte para trabalhar de forma harmoniosa na construção de relacionamentos saudáveis. Além disso, precisa desenvolver habilidades indispensáveis para trabalhar o Clima Organizacional na Escola em harmonia com o pleno conhecimento da Cultura do seu ambiente de trabalho, como fatores facilitadores do bom desempenho do processo Ensino Aprendizagem.

Dessa forma, concluiu-se que além de competências técnicas, o Gestor precisa desenvolver competências comportamentais e desenvolver sua IE (Inteligência Emocional), a fim de que tenha manejo para Administrar com sabedoria a Escola, visando sempre à harmonia de seus liderados e uma Educação de qualidade, pois com certeza, o professor não é o único responsável pela qualidade do ensino, mas ratifica-se que a função do Gestor escolar, é fundamental para o êxito desse processo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. A Democratização da Gestão Educacional: O Anpae. Disponível em: <www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/.../0427.pd>. Acesso em: 06 de abril de 2015.

BRASIL. Constituição Federal. Disponível em: <www.trtsp.jus.br/legislacao/constituicao-federal-emendas>(atualizada até a EC nº 84, de 02/12/2014 - DOU 03/12/2014). Acesso em: 16 de abril de 2015.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 9ª edição. Câmara dos Deputados. Série. Legislação as da il. os da ís.: Brasília 2014. Disponível em: <[LDB%209.ed..pdf?...de LD](#)> . Acesso em: 04 de maio de 2015.

CHIAVENATO, I. **Comportamento Organizacional: a dinâmica do sucesso das organizações** 2 ed.- Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 539 p.

DELORS, J. (org.). **Educação um tesouro a descobrir – Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI**. Editora Cortez, 7ª edição, 2012. 288 p.

GIL, A. C. **Gestão de Pessoas: enfoque nos papéis profissionais** São Paulo: Atlas, 2011. 300 p.

LÜCK, H. **Dimensões de gestão escolar e suas competências** Heloísa-Curitiba: Editora Positivo, 2009. 143 p.

LUZ, R. **Gestão do Clima Organizacional**. Ricardo Luz.- Rio de Janeiro: Qualitymark, 2003. 160 p.

MINICUCCI, A. **Relações humanas: psicologia das relações interpessoais**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006. 239 p.

OLIVEIRA, N. C. M.; SOUZA, O. N. B; COELHO, M do S. C.A Democratização da Gestão Educacional: O Desafio da Institucionalização de Dinâmicas Democráticas na Secretaria de Estado de Educação Pará.Pará: anpae, 2011. Disponível em:<www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/.../0427.pdf>. Acesso em: 14 de maio de 2015.

PARÁ. DIÁRIO OFICIAL DO Estado do Pará. Disponível em:<www.ioepa.com.br/diarios/2014/05/14.05.caderno.01.05.pdf>. Acesso em: 19 de maio de 2015

SOUZA, J. G. **Valorize sua personalidade: cultivando as relações intra e interpessoais**. Belém: Ponto Press, 2010. 121 p.

WITTMANN, L. C.; KLIPPEL, S. R. **A Prática da gestão democrática no ambiente escolar (série processos educacionais)**. Curitiba: Ibipex, 2010.