

# ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E O ÍNDICE CFA DE GOVERNANÇA MUNICIPAL

## *PUBLIC ADMINISTRATION IN BRAZIL AND THE CFA INDEX OF MUNICIPAL GOVERNANCE*

Alberto Possetti (orientador)<sup>1</sup>

Andre Palkoski Filho<sup>2</sup>

Silvana Maria Gasques<sup>3</sup>

### RESUMO

O propósito deste artigo é o de abordar a administração pública brasileira, remontando os primórdios anos da colonização, passando pelo Imperialismo, República 1ª fase até os dias atuais, com a pretensão de apresentar as origens de muitos comportamentos já vivenciados, as mudanças ocorridas, melhorias conquistadas. E justamente em uma dessas melhorias, o Conselho Federal da Administração, que é uma autarquia federal, desenvolveu um programa de governança, com o intuito de contribuir para que a administração pública brasileira dos municípios seja mais transparente, pois um dos desafios para a gestão pública é transformar estruturas burocráticas, hierarquizadas em organizações empreendedoras que enfatizem a importância do planejamento como ferramenta essencial de sustentação para a tomada de decisões. O programa irá servir a população com acesso a ações, valores financeiros e, por conseguinte, ter possibilidades de analisar os dados disponíveis, avaliar, qualificar e reivindicar posturas e promessas daqueles que assumiram a responsabilidade ao serem eleitos. Discutem-se, inicialmente, a história e a trajetória da administração do Brasil, seus pontos positivos e negativos e, posteriormente, a iniciativa do CFA em colaborar para uma administração municipal mais responsável com a população.

**PALAVRAS-CHAVE:** Administração Pública. Governança. Responsabilidade.

### ABSTRACT

The purpose of this article is to approach the Brazilian public administration, going back to the earliest years of colonization, passing through Imperialism, Republic 1 st phase to the present day, with the pretension of presenting the origins of many behaviors already lived, changes occurred, improvements conquered. And in one of these improvements, the Federal Council of Administration, which is a federal autarchy, has developed a governance program with the aim of contributing to the Brazilian public administration of municipalities being more transparent, since one of the challenges for public management is to transform bureaucratic structures that are hierarchical in entrepreneurial organizations that emphasize the importance of planning as an essential tool for sustaining decision making. The program will serve the population with access to stocks, financial values and therefore have the ability to analyze the available data, evaluate, qualify and vindicate positions and promises of those who took responsibility when they are elected. The history and trajectory of the Brazilian administration, its positive and negative points, and, later, the CFA's initiative to collaborate for a more responsible municipal administration with the population are discussed.

**KEYWORDS:** Public administration. Governance. Responsibility.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Engenharia Civil pela PUC-PR e Licenciatura em Ciências: Matemática pela UFPR, pós-graduação em Administração de Empresas, Treinamento e Desenvolvimento com Metodologia e Didática do Ensino Superior pela Funpar e Segurança do Trabalho pela PUC-PR, doutorado em Informática pela Universidade das Ilhas Baleares e qualificação no doutorado PhD em *Business Administration* pela Florida Christian University, doutorando em *Education Management* na University of Liverpool.. Professor Adjunto da graduação e pós-graduação e Coordenador de Projetos da FESPPR

<sup>2</sup> Bacharelado em Administração pela Faculdade de Educação Superior do Paraná. Estagiário em Corretora de Seguro.

<sup>3</sup> Tecnóloga em Logística e bacharelada em Administração pela Faculdade de Educação Superior do Paraná.

## 1 INTRODUÇÃO

Encontra-se facilmente o conceito de administrar como: estabelecer objetivos, escolher e adotar estratégias, planejar os recursos necessários, captá-los e conseguir organizá-los em torno de uma boa motivação. Porém, administrar é muito mais, envolve o enfoque sistêmico, a visão contingencial e a árdua tarefa de conviver com a crítica.

Defende-se que o fortalecimento do campo da Administração no Brasil requer critérios de avaliação mais claros e bem definidos para que o profissional tenha o devido reconhecimento nas organizações e perante a sociedade civil. O desejo é enriquecer e ampliar o debate sobre os temas, estimulando a reflexão sobre o assunto, até porque a administração pública brasileira, comparada com a administração privada, está em desenvolvimento, buscando aperfeiçoamento de uma gestão adequada aos recursos existente. Um dos propósitos que se pretende alcançar com este artigo é apresentar um entendimento do assunto do princípio da administração pública no Brasil e a contribuição do Sistema CFA/CRA com o programa de governança municipal.

Para Santos (2017), “os modelos foram aperfeiçoados e orientados pelas novas tendências. Porém, não houve uma cisão completa, ou seja, existem práticas provenientes de modelos passados sendo utilizadas juntamente com as novas rotinas administrativas.”

Quanto à definição de administração pública, pode-se afirmar que é um conjunto de funções, normas e leis; segundo as normas do direito e da moral, possui atribuições para que se faça cumprir as atividades administrativas com a finalidade de satisfazer os interesses da coletividade. São sistemas dinâmicos extremamente complexos, que envolvem estruturas organizacionais, pessoas e tecnologias. (BRESSER, 1998).

Na visão de Paludo (2013), “a administração pública em sentido amplo compreende: o governo (que toma as decisões políticas), a estrutura administrativa e a administração (que executa essas decisões). Em sentido restrito, compreende apenas as funções administrativas de execução dos programas de governo, prestação de serviços e demais atividades.

## **2 METODOLOGIA**

De acordo com Castro (1977), “um tema é tido como original se os resultados tiverem capacidade de superar as expectativas. No que se refere a esse tema, ele é tido como original, porém não há resultados esperados, apenas apresentação de fatos e análise do estudo.”

O presente artigo científico, por meio de pesquisa exploratória e descritiva busca averiguar a história da administração pública brasileira, os métodos utilizados desde a era da colonização portuguesa até os dias atuais. As características que foram herdadas e as mudanças que foram realizadas ao longo desse período. Também, será abordado o programa de governança municipal que foi criado pelo Conselho Regional de Administração, que é uma autarquia federal e por estar diretamente ligado à administração pública visa à melhoria nos sistemas administrativos.

## **3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

A história da Administração Pública no Brasil será exposta no artigo por meio de três modelos de administração utilizados pelos governantes brasileiros, que influenciados de acordo com o momento vivenciado e conforme a administração dos bens públicos, foram se moldando e evoluindo. Todos tiveram sua importância historicamente e no desenvolvimento do país.

Compreendem-se em: modelo patrimonialista, modelo burocrático e modelo gerencial.

### **a) Administração Patrimonialista**

Este modelo de administração era típico dos estados absolutistas europeus, e tinha como principal característica a não distinção entre o que era bem público e o que era bem privado. Conseqüentemente, tudo o que pertencia ao Estado pertencia ao detentor do poder. Esse modelo manifestou-se desde o período colonial até meados da década de 1930.

O modelo patrimonialista foi caracterizado pela ausência da observância de diversos princípios fundamentais para o funcionamento do aparato estatal. A

indisponibilidade do interesse público, da impessoalidade, a finalidade pública e a responsabilidade de prestar contas à população não foram preceitos considerados nessa fase da administração.

No Brasil, iniciou em 1534, com a criação das capitanias hereditárias. O rei precisava nomear quem teria a responsabilidade de colonizar, explorar as riquezas da nova terra e evitar que outros povos o fizessem. Então, o rei nomeou 12 donatários para administrar as terras que tinham como objetivo, enriquecer cada vez mais a Coroa Portuguesa.

Em 1808, quando a família real portuguesa se estabeleceu no Brasil, houve a necessidade de estruturar uma máquina estatal na colônia. Assim, uma série de unidades administrativas foi criada. Sendo todos os funcionários indicados pelo rei, como mostram os registros, todas eram pessoas próximas a ele como amigos, parentes ou membros da nobreza. Eram esses funcionários, os responsáveis pela justiça, pela elaboração de leis e pela ordem.

Com a Independência do Brasil em 1822, boa parte da lógica administrativa estava impregnada das práticas patrimonialistas herdadas do período colonial, e o imperador D. Pedro I outorgou uma Constituição em 1824 com inúmeros dispositivos que alimentavam o patrimonialismo. Assim sendo, nessa fase da administração, o monarca se utilizava dos bens públicos, da forma que bem lhe interessava, em detrimento dos interesses da coletividade que era o verdadeiro titular do patrimônio público.

Mesmo, quando em 1889, o Brasil tornou-se uma República e foi escrita uma nova Constituição, reduzindo relativamente as práticas patrimonialistas, como a extinção do Poder Moderador e a extinção do Senado vitalício, o voto não secreto nas eleições, ainda, assim, essa prática se manteve viva na República até o fim da chamada Primeira República que durou até 1930.

Com a chegada ao poder por Getúlio Vargas, a democracia e o capitalismo se tornaram dominantes, o modelo patrimonialista da administração pública que vai aos poucos, sendo substituído.

#### b) Administração Burocrática

A teoria burocrática foi idealizada por Max Weber, com ênfase na estrutura. Tinha como objetivo, a racionalidade organizacional e a organização formal (baseada em regras e normas). Focava na organização inteira. Apresentava muita

rigidez e lentidão, apesar de ter como vantagens, a consistência e a eficiência. Adicionou às práticas administrativas os conceitos de impessoalidade, formalismo e profissionalismo:

- Impessoalidade: surgiu com a finalidade de se distinguir o bem público do bem particular, impedindo a interferência de interesses particulares nas decisões da Administração Pública.
- Formalidade: surgiu com a finalidade de estabelecer normas e regras para a utilização e disposição dos recursos públicos. Regras para a utilização de recursos humanos, materiais e financeiros para alimentar o funcionamento da Administração.
- Profissionalismo: surgiu com a finalidade de ocupar os cargos públicos com os agentes capacitados para as atribuições exigidas. O indivíduo passa a ocupar o cargo em decorrência de sua aptidão e meritocracia e não mais pela indicação de uma autoridade.

Outra característica, igualmente importante no modelo burocrático de administração, foi a implementação de uma hierarquia funcional, ou seja, a elaboração de uma forma de organização estatal em níveis estruturais de autoridade e subordinação.

Com isso, foi estabelecida a forma organizacional de departamentalização, na qual os indivíduos eram agrupados em uma unidade de funcionamento da administração com vistas a facilitar a coordenação e o controle das atividades realizadas. O foco da administração se dirigia ao processo, ou seja, na observância rígida das regras e dos procedimentos para a realização de determinado ato.

O modelo burocrático começou a ser implantado no Brasil por volta de 1936, com a finalidade de organizar o trabalho estatal. Tinha o objetivo de eliminar as práticas do modelo patrimonialista.

Na Administração Pública, a mudança na gestão ocorreu principalmente com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, em 1938, que tinha dentre como objetivos efetivar a profissionalização dos serviços e o ingresso dos funcionários nos quadros da administração pública por meio de concursos públicos.

Um aspecto bastante característico do período em que prevaleceu o modelo burocrático de administração pública brasileira foi o insulamento burocrático. O

próprio nome remete a um isolamento por parte de certos administradores públicos da influência política de outros agentes da sociedade. Não havia audiências públicas para determinar ações de impactos, as decisões eram eminentemente técnica. Nesse período, os administradores públicos ficaram sendo conhecidos como tecnoburocratas.

Outro aspecto durante a administração pública na fase burocrática foi o corporativismo. O Estado intermediava os interesses da classe trabalhadora e da classe empresarial com o objetivo de evitar conflitos, e ao mesmo tempo garantia direitos aos trabalhadores, por meio da legislação trabalhista. Para o Estado, a importância da intervenção era importante, pois impedia a paralisação das atividades industriais, um período crucial para o desenvolvimento econômico do país.

Porém, a burocracia na administração pública brasileira, por priorizar as regras e procedimentos, acabou deixando de satisfazer aquele que é a principal peça de suas ações, o cidadão.

Os principais problemas foram:

- excesso de formalidade e de regras a serem seguidas tornando as atividades lentas e caras;
- centralização das decisões e excesso de níveis organizacionais dificultando o contato direto com o cidadão;
- organizações resistentes a mudanças e despreocupadas quanto à qualidade de vida da coletividade.

Entretanto, durante a década de 1980, ainda no governo militar, houve algumas tentativas de modernizar a administração pública brasileira. Houve a edição do Decreto-Lei nº 200 de 1967, que trata da Reforma Administrativa do Estado; nele se estabeleceram os princípios fundamentais da Administração Federal, como o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle. Era uma preparação para o modelo que seria implantado em 1995 e legalmente instituído com a Emenda Constitucional nº 19 de 1998.

### c) Administração Gerencial

Com o avanço na tecnologia, a globalização da gestão burocrática não conseguiu suprir as necessidades. Fez-se necessário um novo processo com maior flexibilidade, iniciando o declínio do modelo burocrático.

O modelo gerencial foi originário das práticas da administração privada, direcionado aos resultados alcançados, com maior autonomia e flexibilidade, descentralização, responsabilidade, orientação para o cidadão, participação social e eficiência. O controle dos atos da administração passou a ser realizado, também, a *posteriori*, ou seja, depois da execução dos atos administrativos.

No entanto, o modelo gerencial não surgiu tão somente com o objetivo de substituir a burocracia, mas sim, para flexibilizar e corrigir os pontos negativos, preocupando-se mais com a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, destinatários finais da ação do poder público. Porém, a esses cidadãos são atribuídos direitos e deveres, como a participação no planejamento na administração política do Estado.

A administração gerencial pública até o momento não pode ser dissociada totalmente da burocracia, já que diversas características são mantidas como: meritocracia, admissão de pessoal, entre outras.

No Brasil em 1995, com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), foi instituído o chamado Plano Diretor, responsável por definir as diretrizes da reforma administrativa do Estado, que teve por objetivo instituir algumas mudanças para executar o modelo gerencial de administração. Tal reforma foi legalmente instituída com a Emenda Constitucional nº19 de 1998, adicionando o princípio da eficiência no rol dos princípios da Administração Pública, previstos no Art.37 da Constituição Federal.

Como foi descrito no documento Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, escrito e publicado pela Câmara da Reforma do Estado (1995): “o Plano Diretor tem como objetivo central a implantação do modelo gerencial na administração pública nacional.” O projeto estava pautado em alguns pilares: ajuste fiscal duradouro; reformas econômicas voltadas para o mercado; reforma da previdência social e reforma do aparelho do estado, com vistas a aumentar sua governança, ou seja, sua capacidade de executar de forma eficiente, as políticas públicas.

O foco desse modelo de gestão é voltado para o cidadão, e não para os próprios procedimentos, como no modelo burocrático, apesar de coexistirem, ainda, com o escopo burocrático e heranças patrimonialistas enraizadas no modelo mental da gestão pública brasileira, certamente demorando alguns anos para o gerencialismo ser assimilado por completo. (CAMPELO, 2008, p. 319).

Dentro do processo da Administração Pública, enquadram-se os conceitos de administração direta e indireta e dá-se por meio de duas formas: direta e indireta. Na Administração Direta, o Estado exerce suas funções por meio dos três poderes, o Executivo, responsável por administrar o bem público, o Legislativo, que cria as leis, e o Judiciário, que fica com a tarefa de julgar. Enquanto que na Administração Indireta, o Estado transfere a execução de suas atividades a outras pessoas jurídicas ligadas a ele, como autarquias, fundações, empresas públicas e outras entidades de direito privado.

#### **4 IGM - ÍNDICE CFA DE GOVERNANÇA MUNICIPAL**

Fundamental para estar incluída no distinto grupo das mais desenvolvidas do planeta é a população estar capacitada a exigir de seus governantes uma postura mais séria, e essa nação aplicar os recursos com eficiência.

No Brasil, a Lei da Responsabilidade Fiscal vem reforçar o papel da atividade de planejamento e, mais especificamente, a vinculação entre o planejamento e a execução dos gastos públicos.

O governo federal em 18 de novembro de 2011, com a intenção de contribuir com uma fiscalização maior sobre os recursos advindos dos impostos arrecadados, decretou a Lei nº 12.527, regulamentando o acesso dos cidadãos às informações públicas, com aplicação em todos os poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A transparência nos órgãos governamentais e acesso às informações dos gastos do Estado fez surgir em todo o país os portais da transparência exigidos por esta lei.

Aproveitando essas informações nos portais dos municípios e a obrigatoriedade que eles possuem de enviar todo ano os gastos do exercício anterior a União, obrigação essa imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2015, a Câmara de Governança do CFA desenvolveu o IGM – Índice de Governança Municipal. É um programa de fácil acesso a população, gestores municipais e setor privado, que poderão comparar os gastos municipais de quase todas as cidades do Brasil, buscando com isso expandir o debate sobre a importância da gestão para a promoção do desenvolvimento municipal.



A metodologia do IGM parte da construção de comparações entre os índices nacionais e internacionais relacionados ao desempenho e à governança no setor público como: saúde, educação, planejamento urbano, articulação institucional, gestão fiscal, habitação, recursos humanos, violência e outras. Busca-se por, meio de um quadro comparativo, identificar os objetos de mensuração e, assim, suas semelhanças. Para uma melhor análise, foram vistos 18 índices, dos quais 11 eram índices de governança e 7 eram índices relativos a áreas específicas. Com esses índices chegou-se as três dimensões de governança sendo: Gastos e Finanças Públicas; Qualidade da Gestão e Desempenho.

Ressalta-se que muitos aspectos relevantes do desempenho não puderam ser considerados nesse índice, devido à falta de dados municipais em seus portais de transparência, ou por não estarem nas bases públicas disponíveis, como INEP, Secretaria do Tesouro, IBGE, DATASUS. Porém, foi possível abranger 3.300 municípios (dados do ano de 2015), o que representa 60 % do total de municípios brasileiros analisados.

Após os procedimentos estatísticos, foram gerados resultados entre 0 e 1 para as três dimensões e o IGM-CFA foi obtido com base na média aritmética simples das dimensões mensuradas, conforme fórmula 01:

$$\text{IGM - CFA} = \frac{(\text{Gastos e Finanças Públicas} + \text{Qualidade da Gestão} + \text{Desempenho})}{3} \text{ (01)}$$

No quadro 01, são apresentados os 10 primeiros municípios no Índice CFA de Governança Municipal - Posição Estado/Município:

Quadro 01: Pontuação no *Ranking*

Posição	Estado	Município	Pontuação
1º	SP	Ilha Bela	0,767
2º	SP	Santana de Parnaíba	0,759
3º	SC	Bombinhas	0,758
4º	SP	São Bernardo do Campo	0,756
5º	DF	Brasília	0,736
6º	SP	Santos	0,731
7º	SP	Indaiatuba	0,727
8º	RS	Gramado	0,727
9º	SC	Balneário Camboriú	0,726
10º	SC	Rio do Sul	0,720

Com o objetivo de ampliar os resultados obtidos no índice, é necessária uma clara visão da dimensão de cada município dentro do IGM-CFA. No resultado obtido da análise do IGM nos Gastos e Finanças Públicas, foi possível perceber que as regiões com menores notas são Norte, Nordeste e parte da região Sudeste (Minas Gerais), a região Sul apesar de apresentar bons índices, uma parte significativa ao sudoeste do estado do Rio Grande do Sul, obteve baixo desempenho nessa dimensão.

Um dos erros que deve ser evitado ao comparar municípios são as diferentes características. Para se fazer uma comparação de desempenho de 2 municípios deve-se sempre considerar fatores como: tamanho da população, perfil sociodemográfico, perfil de arrecadação, entre outros, pois sempre existe o risco de haver municípios com a mesma população, porém, terem arrecadações bastante diferenciadas e conseqüentemente resultados distintos.

Para promover uma visão ampliada sobre as dimensões da governança pública municipal, foram agregados em 2017 dois outros novos indicadores ao IGM: Violência e Prova Brasil. Esses indicadores complementam o diagnóstico das entregas de serviços dos municípios na dimensão de desempenho.

A Prova Brasil é uma avaliação desenvolvida pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC), que tem por objetivo diagnosticar em larga escala a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos. Foi criada em 2005, pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. Nessa avaliação, participam alunos do 5º ao 9º ano de escolas públicas das redes municipais, estaduais e federal.

O indicador Violência provém do Mapa da Violência (Acidentes de Trânsito e Motocicletas) e o Mapa da Violência (Mortes Matadas por Armas de Fogo); esses mapas foram elaborados pelo sociólogo Julio Jacobo Waiselfisz e são repassados para o SIM - Sistema de Informações de Mortalidade, do Ministério da Saúde.

Apesar de ser do estado a maior responsabilidade sobre esses índices, o estudo parte de informações municipais, pois é possível os municípios trabalharem com formas preventivas com aumento de educação, ações sociais etc.

Por fim, as informações produzidas pelo IGM-CFA têm por premissas promover as boas práticas adotadas pelos municípios com bom desempenho,

desenvolver estratégias de compartilhamento e disseminação dessas estratégias, bem como criar ações de reconhecimento dos gestores.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi possível entender que Administração Pública são todos os aparelhos de que o Estado dispõe para a realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. Enquanto administrar e gerir os serviços públicos na administração gerencial significa não só prestar serviço e executá-lo, como, também, dirigir, governar, não somente com eficiência, mas, também, com qualidade, transparência e efetividade na alocação dos recursos públicos e alcance das demandas da sociedade.

Tendo em conta os aspectos apresentados neste artigo, verifica-se na história da administração pública brasileira a relação que se dá entre os três modelos aqui apresentados, ocorrendo apenas a prevalência de um sobre o outro.

Quanto à percepção, verifica-se que os resultados obtidos pelo setor público estão abaixo dos níveis, se compararmos ao das organizações privadas. Entretanto, pode-se apontar como ponto positivo a diversificação e melhoria dos serviços públicos prestados via *Internet*.

Para finalizar, foi apresentado o trabalho que o CFA – Conselho Federal de Administração vem realizando em prol da participação e do controle da gestão municipal na maioria dos municípios brasileiros com o programa Índice de Governança Municipal, visando, juntamente com os demais trabalhos já realizados pelo CFA, à extinção da improbidade administrativa, dessa forma mobilizando a sociedade a cobrar e, assim, evitar os inúmeros prejuízos causados pela prática que vem assolando o país.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor**. Disponível em:  
<<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>  
Acesso em 04 set. 2018

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**. 4.ed. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2006.

ENAP. **Da Administração Pública Burocrática À Gerencial**. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/rsp/article/view/702>> Acesso em 07 set. 2018.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 2.ed. São Paulo: Getúlio Vargas, 1998.

POLITIZE. **Administração Pública: 3 Pontos que Ajudarão Você Entender Como Funciona**. Disponível em: <<http://www.politize.com.br/administracao-publica-direta-e-indireta/>> Acesso em 09 set. 2018.

REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento de Informações Públicas Municipais**. São Paulo: Alta Books, 2005.

SANTOS, Anderson Ferreira dos. **Administração Pública Brasileira: O Modelo Gerencial e as Ferramentas de Melhoria na Gestão Pública**. Disponível em: <<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/o-modelo-gerencial>> Acesso em 28 ago. 2018.

SICSÚ, João; CASTELAR, Armando. **Sociedade e Economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento**. Brasília - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA 2009.