

# O DEBATE CONTEMPORÂNEO EM GESTÃO PÚBLICA

**Desafios e Perspectivas**



**MARIA CÉLIA DA SILVA GONÇALVES  
MARGARETH VETIS ZAGANELLI  
(ORGANIZADORAS)**

**O DEBATE  
CONTEMPORÂNEO EM  
GESTÃO PÚBLICA**

**Desafios e Perspectivas**

**2<sup>a</sup> edição  
PARACATU**

**CENBEC  
FINOM  
2017**



## Copyright© 2017

Maria Célia da Silva Gonçalves e Margareth Vetus Zaganelli (Organizadoras)

Editora: CENBEC/FINOM

Rodovia MG 188- km 167- Bairro Fazendinha- Paracatu/MG- CEP 38600-000

Caixa postal 201- Telefax (38) 33112000- e-mail: finom@finom.edu.br

### Autores:

Maria Célia da Silva Gonçalves e Margareth Vetus Zaganelli (Organizadoras)

### Revisão:

Magda Maria Pereira

### Editoração:

Maria Célia da Silva Gonçalves

## CONSELHO EDITORIAL:

Profa. Dra. Alice Fátima Martins - Universidade Federal de Goiás (UFG)

Profa. Dra. Alboni Marisa Dudeque Pianovski Vieira - Pontifícia Universidade do Paraná - (PUCPR)

Profa. Dra. Anna Christina de Almeida - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Prof. Dr. Carlos Ângelo de Meneses Sousa - Universidade Católica de Brasília

Profa. Dra. Cláudia Marun Mascarenhas Martins - Università di Verona (UNIVR)

Profa. Dra. Cristina Pissetti - Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM)

Prof. Dr. Gilmar Gonçalves Ferreira - Universidade Federal de Viçosa (UFV)

Prof. Dr. Giovanni Luigi Fontana - Università degli Studi di Padova (UNIPD)

Prof. Dr. Isaías Nery Ferreira - Faculdade TECSOMA

Profa. Dra. Jeane Medeiros Silva - Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

Profa. Dra. Letícia Costa Rodrigues Vianna - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN)

Prof. Dr. Luiz Síveres - Universidade Católica de Brasília

Profa. Martorano Francesca - Università ed Istituti - Scuola Superiore a Reggio Calabria (UNIRC)

Prof. Dr. Marcelo Santiago Berriel (UFRRJ)

Profa. Dra. Maria Zeneide Carneiro Magalhães de Almeida (UCG)

Prof. Dr. Mario Oronzo Spedicato - Università del Salento (UNISALENTO)

Prof. Dra. Marilena Aparecida de Souza Rosalen - Universidade Federal do Estado de São Paulo (UNIFESP)

Profa. Dra. Margareth Vetus Zaganelli - Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

Profa. Dra. Paola Nestola - Universidade de Coimbra

Profa. Dra. Teresa Colletta - Consiglio Italiano dei Monumenti e dei Siti (ICOMOS)

Profa. Dra. Vera Lúcia Caixeta - Universidade Federal do Tocantins (UFT)

Prof. Dr. William José Ferreira - Faculdade do Noroeste de Minas (FINOM)

**Impressão e acabamento:****Artes Gráficas Paracatu Ltda.**

Praça Gov. Magalhães Pinto, 295 - Centro

Fone (38) 3671-2760 - Paracatu - MG

É proibida a reprodução total ou parcial desta publicação, por quaisquer **meios, sem autorização prévia, por escrito, dos autores.**

**FICHA CATOLOGRÁFICA**

Gonçalves, Maria Célia da Silva; Zaganelli, Margareth Vetis (Orgs.)

O debate contemporâneo em gestão pública: desafios e perspectivas / Maria

350 Gonçalves, Maria Célia da Silva e Margareth Vetis Zaganelli. - Paracatu: CENBEC-

G635d FINOM, 2017.

415 p.

ISBN 978-85-61515-04-1

Pública I Zaganelli, Margareth Vetis. II Título

Bibliotecária Marina B. Leite Ferreira

CBR6 729

## Sumário

<b>PREFÁCIO.....</b>	<b>11</b>
<b>APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>CASO TENNESSEE .....</b>	<b>19</b>
Pedro Demo	
<b>GESTÃO DA EDUCAÇÃO: A UTILIZAÇÃO DAS TECNOLOGIAS DE ENSINO A DISTÂNCIA NA UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE-MOÇAMBIQUE .....</b>	<b>39</b>
Aires Zarina Bonifácio Mombassa	
Debora Cristina Alexandre Bastos e Monteiro de Carvalho	
<b>AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A FORMAÇÃO DE PROFESSORES NA PERSPECTIVA EPISTEMOLÓGICA E PEDAGÓGICA PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA NO MUNICÍPIO DE JOÃO PINHEIRO- MG .....</b>	<b>65</b>
Rosa Jussara Bonfim Silva	
<b>UMA PROPOSTA DE MUDANÇA ORGANIZACIONAL DAS SECRETARIAS DEPARTAMENTAIS DO CCA-UFES .....</b>	<b>85</b>
Fabiana Vidal Monteiro da Silva Marques	
Margareth Vetis Zaganelli	
Maria Célia da Silva Gonçalves	
<b>A TRANSPARÊNCIA COMO FERRAMENTA DE AMPLIAÇÃO DO CARÁTER DEMOCRÁTICO NOS CONSELHOS UNIVERSITÁRIOS DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR: O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO.....</b>	<b>101</b>
Fernando Mota Monteiro	
Margareth Vetis Zaganelli	
<b>A PROGRESSÃO COMO FORMA DE PROMOÇÃO DOS SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO – O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO .....</b>	<b>131</b>
Ana Amélia Fabres Prando	
Fernando Mota Monteiro	
Margareth Vetis Zaganelli	

<b>EXCELÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA.....</b>	<b>151</b>
Fabiana Vidal Monteiro da Silva Marques	
Margareth Vetis Zaganelli	
Maria Célia da Silva Gonçalves	
<b>GESTÃO PÚBLICA: O GOVERNO MUNICIPAL EM JOÃO PINHEIRO</b>	
<b>DURANTE A ERA VARGAS (1930-1945).....</b>	<b>165</b>
Giselda Shirley da Silva	
José Ivan Lopes	
Maria Célia da Silva Gonçalves	
Margareth Vetis Zaganelli	
Vandeir José da Silva	
Magda Maria Pereira	
Maria Zeneide Carneiro Magalhães de Almeida	
<b>O PROCESSO DE GESTÃO E URBANIZAÇÃO NA CIDADE DE JOÃO PINHEIRO (MG) ENTRE OS ANOS DE 1958/1996 .....</b>	<b>187</b>
Vandeir José da Silva	
Giselda Shirley da Silva	
Maria Célia da Silva Gonçalves	
Margareth Vetis Zaganelli	
José Ivan Lopes	
Magda Maria Pereira	
Hideliza Lacerda Tinoco Boechat Cabral	
<b>BREVE REFLEXÃO ACERCA DA TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A PUNIÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS SOB A ÓTICA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>213</b>
Alcimere Cristiani Degen Baptista	
Luciana Helmer Fonseca	
Renato Lírio Coutinho	
Margareth Vetis Zaganelli	

<b>O FALECIMENTO DO GESTOR PÚBLICO NO CURSO DA AÇÃO CIVIL POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>237</b>
Alexandre Barcelos Júnior	
Giany do Nascimento Terra	
Maria José Rassele Soprani	
<b>DOLO E CULPA NOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA À LUZ DO POSICIONAMENTO DOS TRIBUNAIS PÁTRIOS .....</b>	<b>257</b>
Andressa Cattafesta de Oliveira	
Celio Vivas Cosme	
Esther Nunes Klein Gama	
<b>A APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA A TERCEIROS (NÃO AGENTE PÚBLICO) .....</b>	<b>277</b>
Júlia Garcia Silva Azevedo Santiago	
Lílian Nássara Miranda Chequer	
<b>INDISPONIBILIDADE DE BENS NA AÇÃO CIVIL POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>301</b>
Marina Corrêa da Silva	
Ramony Ramos	
<b>COMPRAS PÚBLICAS PELO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS: VANTAGENS E DESVANTAGENS NAS AQUISIÇÕES DE BENS.....</b>	<b>319</b>
Hanne Cardoso de Rezende Zamprogno	
Margareth Vetis Zaganelli	
<b>CONEXÕES ENTRE MODELAGEM DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E O PROCESSO DECISÓRIO NAS ORGANIZAÇÕES .....</b>	<b>337</b>
Carlos Honorato Shuch Santos	
Cláudia Brazil Marques	
Fabrício Moraes de Almeida	
Carlos Henrique Medeiros de Souza	

<b>CRIMES CONTRA AS FINANÇAS PÚBLICAS: ANÁLISE DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL.....</b>	<b>359</b>
Cristiano Fim	
Alvaro Guilherme Ayres Capistrano	
Thanísia Valim Ferraz	
Margareth Vetus Zaganelli	
<b>GESTÃO HUMANIZADA NA ASSISTÊNCIA À SAÚDE: ESTUDO DE CASO NO CENTRO DE SAÚDE DE BRASILÂNDIA DE MINAS .....</b>	<b>375</b>
Fabiana dos Santos Pereira	
Maria Célia da Silva Gonçalves	
Margareth Vetus Zaganelli	
<b>SOBRE AS ORGANIZADORAS .....</b>	<b>407</b>
<b>SOBRE OS AUTORES.....</b>	<b>409</b>

## PREFÁCIO

O livro “O Debate Contemporâneo em Gestão Pública – Desafios e Perspectivas” organizado pelas professoras doutoras Maria Célia da Silva Gonçalves e Margareth Vetus Zaganelli poderá contribuir, sobremaneira, para os estudiosos interessados nos inúmeros desafios e nas principais conquistas do Estado no que se refere à gestão pública.

Em tempos de turbulência e descrença em relação à transparência na administração pública esta obra traz uma reflexão sobre a necessidade de se desenvolver uma cultura administrativa focada na transparência e nos resultados, além da construção de uma visão estratégica da gestão de pessoas que atuam no setor público.

Para Faculdade do Noroeste de Minas (FINOM) é uma honra contribuir para a publicação de uma obra que efetivamente poderá servir de subsídio para o estudo e o debate sobre a gestão no setor público, uma vez que, tal tema, é de interesse de toda sociedade e interfere diretamente na vida dos cidadãos que dependem da melhoria e da transparente atuação dos gestores públicos para que possamos alcançar uma sociedade mais justa e igualitária.

Prof. D.Sc. William José Ferreira  
Diretor Geral de Estratégias Institucionais  
Faculdade do Noroeste de Minas (FINOM)



## APRESENTAÇÃO

A obra que ora vem a público é o resultado de debates e reflexões acadêmicas acerca das perspectivas e dos desafios da gestão pública no Estado contemporâneo. O trabalho coletivo é fruto de uma parceria entre a Faculdade FINOM e o Mestrado Profissional em Gestão Pública da Universidade Federal do Espírito Santo – Ufes.

Procuramos ressaltar a importância da compreensão sobre a utilização de novas ferramentas de gestão. Um estado eficiente prescinde de uma boa governança para fazer com que as políticas sejam baseadas em fatos e conhecimentos. Urge a necessidade de que as políticas regulatórias estejam no âmago de toda reforma da agenda do setor público.

As iniciativas voltadas para a gestão pública têm impacto direto na realidade de um país, podem estimular o crescimento econômico e, por conseguinte, garantir melhor qualidade de vida à população.

Nos capítulos que compõem esta obra almejamos atualizar conceitos, fundamentos e ferramentas da gestão pública, além de ressaltar a necessidade de desenvolver uma cultura administrativa voltada para transparência e resultados, e de construir uma visão estratégica sobre a gestão de pessoas no setor público. Acreditamos que a transformação é o grande desafio da gestão pública contemporânea.

**Pedro Demo** neste sexto remix da obra de Horn & Wilburn (2013) (HW) afirma que, sobre a medida equivocada da educação, começamos a estudar o caso Tennessee, por conta de ser referência eminente da guerra à escola pública sob a égide empresarial, mas, principalmente, por ter sido onde Sanders armou sua proposta de modelagem de valor agregado, com vistas a estabelecer relação linear entre desempenho discente e docente como base da responsabilização de altas apostas.

**Aires Zarina Bonifácio Mombassa e Debora Cristina Alexandre Bastos e Monteiro de Carvalho** demonstraram que o debate concernente à gestão pública transcende as fronteiras brasileiras. Outros países, cada qual com sua problemática, também se preocupam com a gestão pública especialmente quando se trata da gestão no âmbito educacional.

Para **Rosa Jussara Bonfim Silva**, as políticas públicas voltadas para a formação docente são responsáveis pela formação de profissionais aptos a enfrentar as

exigências da sociedade do conhecimento. Para a pesquisadora, a Gestão Pública deve atentar para os novos paradigmas de ensino que possibilitam olhares ampliados, o diálogo entre os diversos saberes e a integração entre ensino, pesquisa e extensão.

**Fabiana Vidal Monteiro da Silva Marques, Margareth Vetis Zaganelli e Maria Célia da Silva Gonçalves**, diante do crescimento experimentado pelo Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Espírito Santo e com a finalidade de contribuir para a promoção da gestão pública de excelência e a melhoria da qualidade dos serviços públicos, propuseram uma mudança organizacional do Centro, com a criação de uma secretaria única departamental.

**Fernando Mota Monteiro e Margareth Vetis Zaganelli** investigaram como a transparência poderia ser utilizada como ferramenta de ampliação do caráter democrático nos conselhos universitários das instituições federais de ensino superior, dando ênfase ao caso da Universidade Federal do Espírito Santo.

**Ana Amélia Fabres Prando, Fernando Mota Monteiro e Margareth Vetis Zaganelli** procuraram demonstrar que, na complexidade atual, diversas ferramentas são levadas em consideração visando ao aumento da produtividade, eficiência, eficácia e efetividade. No serviço público, alguns entraves legais e estatutários limitam tais ferramentas, originando comparações entre as vantagens imediatas da instituição pública com a possibilidade de crescimento pessoal e profissional oferecida pelo mercado de trabalho privado. Leis, regimentos internos e planos de carreira para servidores podem ser a solução ou o problema dessa realidade, dependendo de como são interpretados e aplicados.

**Fabiana Vidal Monteiro da Silva Marques, Margareth Vetis Zaganelli e Maria Célia da Silva Gonçalves** fizeram um breve histórico da administração pública brasileira e, sem a intenção de esgotar os pontos específicos relacionados às constantes reformas administrativas e o investimento em programas de qualidade e produtividade para a administração pública, buscaram demonstrar a intenção dos sucessivos governos federais em aprimorar, amadurecer e fortalecer a estrutura e em construir organizações públicas orientadas para o atendimento do interesse público, fim maior do Estado, perseguindo, assim, a excelência na gestão pública contemporânea.

**Giselda Shirley da Silva, José Ivan Lopes, Maria Célia da Silva Gonçalves, Margareth Vetis Zaganelli, Vandeir José da Silva, Magda Maria Pereira e Maria Zeneide Carneiro Magalhães de Almeida** analisaram a história da gestão pública em Minas Gerais durante a vigência do governo Vargas na década de 1930, com recorte específico em João Pinheiro/Minas Gerais. Foi feita uma breve incursão sobre o governo de Getúlio e as implicações político administrativas nas gestões municipais.

O processo de gestão e urbanização na cidade de João Pinheiro (MG) entre os anos de 1958-1996 foi o trabalho desenvolvido por **Vandeir José da Silva, Giselda Shirley da Silva, Maria Célia da Silva Gonçalves, Margareth Vetis Zaganelli, José Ivan Lopes, Magda Maria Pereira e Hildeliza Lacerda Tinoco Boechat Cabral**. Os pesquisadores buscaram analisar a história da cidade, destacando as transformações da cidade como campo privilegiado para se examinar os embates das forças sociais que atuam neste espaço e, assim, poder ver os projetos e ações no fazer cotidiano do município no tempo escolhido como palco dessa investigação.

**Alcimere Cristiani Degen Baptista, Luciana Helmer Fonseca, Renato Lírio Coutinho e Margareth Vetis Zaganelli** fizeram uma breve reflexão acerca da transparência na administração pública: lei de acesso à informação e a punição de servidores públicos sob a ótica da lei de improbidade administrativa.

**Alexandre Barcelos Júnior, Giany do Nascimento Terra e Maria José Rassele Soprani** anunciaram o falecimento do gestor público no curso da ação civil por improbidade administrativa.

**Andressa Cattafesta de Oliveira, Celio Vivas Cosme e Esther Nunes Klein Gama** objetivaram compreender a utilização dos elementos subjetivos *culpa* e *dolo* no contexto de aplicação da Lei de Improbidade Administrativa e conhecer como os Tribunais vêm se posicionando quando provocados. Foram analisadas a doutrina, em relação aos entendimentos predominantes sobre os artigos em questão, e a jurisprudência relativa ao tema no Superior Tribunal de Justiça (STJ) e no Supremo Tribunal Federal (STF).

**Júlia Garcia Silva Azevedo Santiago e Lílian Nássara Miranda Chequer** investigaram a aplicação da lei de improbidade administrativa a terceiros (não agente público).

**Marina Corrêa da Silva e Ramony Ramos** escreveram sobre a indisponibilidade de bens na ação civil por improbidade administrativa, buscando demonstrar que a Constituição Federal definiu princípios e regras a serem observados pela Administração Pública, compreendida como os órgãos que a compõem e os agentes públicos que agem em seu nome, no intuito de garantir a preservação dos interesses da coletividade. Entre esses interesses, se destaca neste estudo o cânones da moralidade, que tem como sinônimos a probidade e a honestidade.

**Hanne Cardoso de Rezende Zamprogno e Margareth Vetus Zaganelli** buscaram mostrar que as compras realizadas pela Administração Pública devem obedecer aos preceitos estabelecidos na Lei nº 8.666/93, em especial ao art. 15, que estabelece que as compras devam ser preferencialmente, realizadas por meio do sistema de registro de preços, e destacaram que, contudo, tal sistema ainda é pendente de regulamentação por decreto por cada um dos entes federados para ter ampla utilização pela Administração.

**Carlos Honorato Shuch Santos, Cláudia Brazil Marques, Fabrício Moraes de Almeida e Carlos Henrique Medeiros de Souza** argumentaram que todas as organizações, sejam elas públicas ou privadas, precisam atingir resultados. Para que isto aconteça, gestores tomam decisões e monitoram o desempenho dessas organizações. Paralelamente, estes gestores sofrem pressão dos diferentes *stakeholders*, no sentido de direcionar suas ações e decisões na busca de resultados muitas vezes conflitantes.

**Cristiano Fim, Alvaro Guilherme Ayres Capistrano, Thanísia Valim Ferraz e Margareth Vetus Zaganelli** investigaram os crimes contra as finanças públicas, com o intuito de trazer uma discussão atualizada sobre o artigo 359-C da Lei 10.028/2000 à luz da doutrina e jurisprudências.

**Fabiana dos Santos Pereira, Maria Célia da Silva Gonçalves e Margareth Vetus Zaganelli** analisaram a gestão na assistência à saúde pública por meio de um estudo de caso em um centro de saúde de Brasilândia, Minas Gerais.

Agradecemos à Faculdade FINOM por acatar e financiar a ideia desse livro e ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Ufes pelo apoio acadêmico e intelectual dado a toda a equipe responsável pela publicação desta obra.

Aos autores, nossos agradecimentos especiais pelos trabalhos de comprova-

da qualidade e relevância ao tema em voga e à atual conjuntura brasileira, que urge por bons exemplos, análises e ferramentas de gestão pública.

Espera-se que os assuntos discutidos nos capítulos que compõem este trabalho possam proporcionar ao leitor fundamentos sobre a evolução e a função do Estado, ampliando a visão sobre o contexto contemporâneo de transformação do Estado e da gestão pública.



# C ASO TENNESSEE<sup>1</sup>

Pedro Demo

## INTRODUÇÃO

Neste sexto remix da obra de Horn & Wilburn (2013) (HW) sobre medida equivocada da educação, começamos a estudar o caso Tennessee, por conta de ser referência eminente da guerra à escola pública sob a égide empresarial, mas, principalmente, por ter sido onde Sanders armou sua proposta de modelagem de valor agregado, com vistas a estabelecer relação linear entre desempenho discente e docente como base da responsabilização de altas apostas. Mais realista que o rei, Tennessee correu atrás – sem êxitos ponderáveis e com muitos fracassos – dos planos federais, em especial do Race to the Top (RTTT), procurando alinhar-se docilmente aos ditames liberais de mercado e promovendo belicosidade sem precedentes contra professores, diretores e escolas públicos. Coisa tipicamente norte-americana...

## I. ARTIMANHAS DE PODER AO FUNDO

Os AA citam Flood (The Fires): “Inicialmente, usamos dados como modo de pensar duro sobre problemas difíceis, mas então confiamos demais em dados como modo de evitar pensar duro sobre problemas difíceis. Capitulamos em nosso julgamento e deixamos para o algoritmo” (HW:55). Parafernálias tecnicistas são armadas, em especial com estatística sofisticada e pouco penetrável, para encobrir acertos ideológicos sub-reptícios, sempre alegando sua científicidade (objetividade/neutralidade), do que seguiria não ser possível contestar. Dados podem servir para qualquer coisa, também porque são produto científico, não dados imediatos, diretos da realidade. Enquanto a agenda federalista de Reagan nos 1980 empurrou

<sup>1</sup> Texto publicado anteriormente no blog do autor. <http://pedrodemo.blogspot.com.br/>

a política educacional para fora de Washington, o controle centralizado por parte de empresários e políticos no nível estadual açambarcou papéis ainda mais efetivos na moldagem da política educacional. A luta por igualdade de oportunidade educacional abriu novos fronts nos estados, em particular nas cortes. Esta maré subiu na primeira maior perda<sup>2</sup> dos demandantes de direitos civis numa decisão da Suprema Corte em 1973, seguindo a indicação de três novos juízes alinhados a Nixon e sua antipatia por intervenção federal na montagem da política social, em especial nas de financiamento da educação em geral. A decisão de 5-4 no Rodríguez vs San Antonio Independent School District refletiu a chegada da nova maioria conservadora e sinalizou o início do recuo enorme contra a intervenção federal nas questões de direito civil a partir da década prévia.

Rebell (2002) descreve que o caso Rodríguez foi iniciado por um grupo de pais em Edgewood, distrito escolar do Texas para desafiar a constitucionalidade do sistema do Texas de financiamento educacional. Como em outros estados, Texas baseia seu financiamento educacional em taxas de ingresso proprietário; sendo quase todos os cidadãos mexicano-americanos e afroamericanos, e sua propriedade avaliada como extremamente baixa, a alocação por estudante de Edgewood para escolas era de \$356, comparados com a alocação vizinha de maioria anglo de Alamo Heights de quase \$600 (2002:222). A decisão surpreendeu sobremaneira defensores dos direitos civis, quando a maioria conservadora atropelou a decisão federal da Corte de Apelações em favor dos demandantes, numa decisão de 5-4, concluindo que “alguma desigualdade” era evidente no esquema de financiamento estadual que, de fato, impedia a habilidade dos residentes locais de realizar escolhas boas educacionais para seus filhos; contudo, tais iniquidades não constituíam “base sufi-

<sup>2</sup> “A segunda perda na Suprema Corte veio numa decisão em 1974 contra o plano de dessegregação escolar para Detroit e Wayne County, que se espalharam num plano inspirado no empresariado que a Suprema Corte havia aprovado em 1971 para Charlotte e Mecklenburg County na Carolina do Norte (*Swann v. Charlotte-Mecklenburg Board of Education*). No caso de Detroit, conhecido como *Miliken v. Bradley*, a nova maioria na Corte, que foi estabelecida em 1972 com as preferências de Nixon de Powell e Renquist, acabou com a regra inicial de Roth e subsequentes apelações estaduais e federais que estavam na base do veredito de Roth. A decisão 5-4 em 1974 teve o efeito de instigar a segregação continuada *de facto* das escolas no Oeste e Norte com base nos padrões segregados da casa, e abriu a porta para desafios ulteriores da Corte para planos de de-segregação escolar com vista a remediar *de jure* a segregação no sul” (HW:227-228).

ciente para derrubar o sistema inteiro” (Rebell, 2002:222). Sinalizava-se flagrantemente que demandantes contra as iniquidades de financiamento estatal teriam de buscar outras saídas fora da justiça federal (Nickerson & Deenihan, 2002:1343). Contudo, a decisão de Servano vs Priest em 1976 da Suprema Corte da Califórnia reabriu as portas, ao reconhecer que havia distorções no financiamento dos distritos pobres que agredem o texto constitucional de proteção igual para todos.

Até ao fim dos 1980, processos judiciais foram efetivados em 16 estados por sistemas escolares locais, buscando saídas contra estruturas iníquas de financiamento e em 2007 quase “100 casos de reforma educacional foram trazidos às cortes supremas estaduais” (Tennessee Advisory Council on Intergovernmental Relations & The University of Tennessee Center for Business and Economic Research, 2008:12). Tais reviravoltas em decisões judiciais denotam por si sós, a invasão ideológica formidável na interpretação de textos constitucionais, intencionalmente buscada por Nixon quando apontou Juízes federais ideologicamente marcados. Todos são, naturalmente, mas no caso esta condição natural foi tremendamente “caprichada”. Em favor das decisões das Cortes pode-se aventar, com devida cautela, que têm sido, ao final das contas, a salvaguarda maior dos direitos civis, em geral combatidos pelas sociedades e empresários principalmente, em especial em estados sulistas. Parte desta ideologia sacana postula que pobreza não deveria existir nos Estados Unidos, onde mercado liberal é referência dogmática, do que segue que, se existe, não vai por conta do sistema produtivo e político, mas é culpa do pobre. Não cabe “assistir”, porque isto apenas agravaría a preguiça. Cabe enfiar o pobre em instituições educacionais de altas apostas, onde, tratado “igualmente”, deve obter os mesmo resultados iguais no fim da corrida (Au, 2009). De resto, que se lixe!

Em 1992, Education Improvement Act (EIA) estava seguindo para aprovação, com TVAAS (Tennessee Value Added Assessment System) a reboque. Os AA examinam nascimento e surgimento do TVAAS e práticas de testes padronizados de valor agregado, mantendo ao fundo a trama de relação de poder entre várias instâncias que moldaram o discurso político, tomada de decisão e implementação no caso do Tennessee. EIA abriga quatro componentes principais da reforma (responsabilização, gestão, financiamento e currículo), sendo que os AA destacam os da responsabilização e financiamento. Financiamento da educação no estado sempre

esteve muito amarrado a reformas de política pública, no contexto da reforma social e econômica patrocinada pelo governo durante os 15 anos que levaram à aprovação do EIA e no início da era do teste de valor agregado. TVAAS foi concebido para ocupar papel central na agenda da reforma nacional da educação, não apenas no Tennessee, puxando outras iniciativas em áreas como saúde e justiça criminal. Fica claro que reformas nessas outras áreas e a atenção financeira devotada impactaram os contornos, conteúdo e resultados das reformas de educação que o estado eventualmente suportou. Aprovado em 1992, EIA representou a culminação de uma década de reforma educacional experienciada em Tennessee e sinalizou nova era de políticas frontalmente voltadas para alocação mais equitativa de recursos e justificada por práticas de responsabilização intencionadas a monitorar tais políticas. Formuladores de política também agregaram sua parte ao debate que levou ao EIA, buscando melhorar a performance estudantil e diminuir a disparidade no financiamento educacional no Local Education Agency (LEA) e resultando em um sistema amplo estadual novo para teste, coleta de dados e monitoramento: o TVAAS. Este sistema reinventou significativamente práticas instrucionais da avaliação do estudante, escola e professor e MVA tornou-se parte central no discurso e implementação da política educacional nacional. Seus parâmetros estatísticos, legislado em Tennessee desde 1992, acabaram impondo ajustamentos às avaliações, seja com base nas melhores práticas instrucionais ou na pressão pública apertou visivelmente o cerco às escolas.

Os reais ganhadores nesta contenda, começada em Nashville nos meses que levaram à aprovação do EIA, foram às elites sociopolíticas e atores econômicos vinculados aos objetivos similares e padrões da “eficiência” e “efetividade” que dominaram há cem anos (início do século passado). Ancoravam-se também na fé obtusa em “ciência” do teste padronizado, capaz de identificar os “retardatários” e os com alto desempenho, levando a intervenções instrucionais muito diferentes, em especiais a avaliações docentes ásperas que os discriminavam como proficientes, médios ou fracassados. Desconhecendo origens tão diversificadas nos estudantes, todos eram alinhados ao mesmo teste, esperando-se que, ao final, todos tivessem o melhor desempenho possível, em particular na melhoria da força de trabalho para o século XXI. Autocrítica não entrou em cena – algo esperado em ambientes ade-

quadamente científicos. Quando obrigados a rever a política de financiamento local por força de decisões das cortes (Edmiston & Murray, 1998), formuladores de política preferiram modestamente aumentar o financiamento no tempo, mas sem garantias de melhoria da aprendizagem. O resultado era, porém, sempre o mesmo: a autodeclaração enfática em favor da criação do “plano de responsabilização mais de ponta do país” (Legislative minutes, Tennessee Senate Education Committee, 4/7/91, Chairman Albright) que podia possivelmente angaria para o então governador McWherter reputação de reforma pelo menos igual ao anterior, Alexander, nacionalmente reconhecido como reforma educacional eminente e agora na posição de Secretário de Educação de Bush (HW:58).

## II. “GOVERNADORES DA EDUCAÇÃO”

McWherter (Democrata) havia assinado em 1984, sob o governo de Alexander (Republicano), Comprehensive Education Reform Act (CERA). Chegando ao governo em 1987, em 1992 assinou o EIA como lei. Por ter Alexander atraído a atenção nacional, em especial por ter andado “1.033 milhas pelo Tennessee para falar a, e escutar cidadãos” (Darnell, 1995-1996:463), McWherter em parte se alinhou a tais expectativas, buscando também a fama de “governadores da educação”, usando educação como saída para melhorar a força de trabalho local e a própria economia. Alexander, formado em Vanderbilt (Universidade), fora acusado de assintonia com os cidadãos comuns em sua corrida sem sucesso para governador em 1974; em 1978 vestia uma flanela xadrez vermelha e preta durante suas andanças, preferindo adotar personagem de política caseira. Deu certo. Segundo Darnell e outros, Alexander, filho de educadores, fazia de educação prioridade máxima e o Better Schools Program dele, junto com o plano de paga por performance<sup>3</sup> na carreira docente, chamou atenção nacional, tornando-se precedente para governos subsequentes do Tennessee que também quisessem fazer-se “governadores da edu-

<sup>3</sup> “Com base nos anos de experiência do professor e desempenho de avaliação, o docente podia inscrever-se para o Career Ladder Program para paga por mérito e a opção de trabalhar sob contrato estendido – mais horas para paga adicional. Foi Career Ladder Progam e o Extended Contract Program que criaram a maior controvérsia em implementar CERA de Tennessee” (HW:228).

cação” (HW:59).

Suportado por recomendações no A Nation at Risk e por estrutura política de governança que assegurava decisões políticas, Alexander convenceu o povo de Tennessee de que o caminho para a prosperidade econômica estava no desempenho mais elevado no ensino médio medido por escores melhorados de teste. Em 1984, Tennessee General Assembly financiou Comprehensive Education Reform Act (CERA) com \$350 milhões novos (Wissner, 1990). O novo pacote de reforma foi financiado com elevação de um centavo no imposto sobre vendas em Tennessee e crescimento de alguns impostos em negócios (Edmiston & Murray, 1998:159). No ano fiscal de 1987, o Departamento de Educação de Tennessee estava gastando \$1.4 bilhão e empregando estafe de 1.305 pessoas (Snodgrass, 1990:I) para implementar CERA, com porção relevante de fundos alocados para pagar avaliações docentes e paga por mérito do Career Ladder Program. Com a introdução de dinheiro novo vieram mudanças na política educacional nunca dantes vistas. Como uma das maiores iniciativas no fim do século, CERA introduziu três “mudanças profundas na prática educacional” (Keese & Huffman, 1998:158, 161). A primeira se viu na mensuração da efetividade escolar dos inputs de gasto por aluno para outputs, mensurados pela melhoria dos escores de teste estudantil. Antes tais manobras avaliativas visavam apenas diagnosticar em geral para fins de intervenções alternativas pedagógicas, mas os testes com base em critério da nova Basic Skills First do CERA, alinhados com as referências curriculares e compostos de objetivos e metas específicos por ano e níveis de conteúdo, eram usados para identificar áreas específicas das deficiências acadêmicas estudantis nos anos 3º, 6º e 8º por nível de conteúdo e nível de objetivo, e deficiências associadas na performance docente. Isto transformou o teste em altas apostas – passar no teste do 8º ano determinava a promoção para o 9º (French, 1985:10).

CERA também exigia testes nacionalmente normatizados a serem aplicados em três anos com meta de desempenho para cinco anos superior à média nacional. O teste estudantil não era determinante para o avanço docente no CERA, mas a lei estabelecia processo de uso de instrumentos de medida de habilidades observacionais e profissionais para avaliação docentes de competências específicas de ensino, vinculadas a competências para promoção docente, inclusive para paga por

mérito (French, 1985:11-12). A lei, ainda, impunha fazer estudo através do recém criado State Certificaiton Commission que tinha responsabilidades de supervisão por certificação e avaliação docente para “estudar o uso do progresso ou desempenho estudantil, medido por teste padronizado ou outras medidas apropriadas, como indicador de ensino exitoso e escolas efetivas, e para revisar periodicamente os padrões e critérios usados para avaliação do professor e diretor, em vista dos achados resultantes de tal estudo” (Public Acts, 1984, Chapter 7:31). Pagar docentes “por performance, ao invés de apenas por treinamento e experiência” (Id.:161), representou a segunda mudança profunda do CERA, mesmo havendo inúmeros casos de fracasso desta ideia: não se garantia com isso melhor aprendizagem estudantil. Um dos mais persistentes sistemas de paga por mérito implicava paga extra por escores melhores de teste na Inglaterra (Wilms & Chapleau, 1999) e durou desde 1862 até meados de 1890: “Como registros históricos dão conta, docentes e administradores ingleses se tornaram obcecados com premiações e punições financeiras do sistema. Era chamado de ‘culto do registro de caixa’. Currículos escolares eram estreitados para incluir apenas o básico mais facilmente mensurável. Desenho, ciência, canto e mesmo jardinagem escolar simplesmente desapareceram. Ensino tornou-se crescentemente mecânico, à medida que docentes achavam que decoreba e repetição crua produziam os ‘melhores’ resultados. Um inspetor escolar escreveu um relato das crianças lendo sem falha para ele, enquanto segurando seus livros de cabeça para baixo” (1999:4. HW:60). Neste testemunho patético impressiona menos o fracasso da proposta do que a falta de autocrítica de Tennessee que não soube aprender nada do passado. A fórmula do CERA para avaliar docentes era examinar sua performance através de modelo instrucional direto (com base no Mastery Teaching, 1982, de Hunter), seguindo plano novo de paga por mérito com base no número de anos de experiência, avaliação da performance e submissões de portfólios, através do que docentes podiam inscrever-se no Career Ladder Levels I, II ou III. Inscrições exitosas recebiam paga por mérito fundada no nível de suas premiações e podiam obter dinheiro adicional por trabalho adicional com estudantes com necessidades especiais ou como outros projetos relativos a antes ou depois da escola ou no verão.

A terceira mudança impactante implicou centralização do poder na política educacional, movendo o lócus do controle dos educadores no sistema escolar e

níveis universitários para legisladores estaduais. O Public Education Governance Reform Act (PEGRA) de 1984 deram poder à legislatura em especial no relatório do State Board of Education, em desfavor do Comissário de educação, além de “descartar educadores profissionais” de fazerem parte do Board (Keese & Huffman, 1998:160). Deu também poder ao governador para indicar membro do State Board of Education, sujeito à confirmação pelos parlamentares responsáveis por desenvolver a política educacional. Emergiu forte luta pelo controle da política educacional entre oficiais estaduais eleitos e seus indicados no Board e o Departamento de Educação. Com aprovação do CERA, apesar dos custos elevados do aumento de impostos estaduais, formuladores de política visavam áreas mais sensíveis do debate educacional – desempenho estudantil baixo, responsabilização docente e da escola e financiamento educacional – tendo como perspectiva não só melhorar o desempenho escolar, mas principalmente fazer de Tennessee campeão educacional nacional. Em 1987, a gestão de McWherter agiu rápido para estabelecer sua própria política educacional com estudos das políticas do CERA iniciados sob Alexander. A Assembleia Geral pediu resoluções para estudar o programa Career Ladder, especificamente a efetividade da avaliação do professor e sua paga por mérito e estendeu a elegibilidade de contrato com base nos Níveis I, II ou III de desempenho docente no programa. Bellon, experto em avaliação da Universidade de Tennessee, coordenou os estudos. Em dezembro de 1987, membros do Joint Education Committee se reuniram para discutir achados preliminares da pesquisa e debater a efetividade dos sistemas de avaliação docente do Career Ladder. No encontro, houve muito desacordo entre legisladores com respeito ao propósito dos contratos estendidos do Career Ladder, à medida que Bellon descobrira que o dinheiro do contrato estendido estava indo para distritos com maior número de docentes de Níveis II e III e não para distritos que tinham maior número de estudantes necessitados. Alguns acentuavam o propósito de pagar melhor o professor, enquanto outros de melhorar os testes estudantis. De todos os modos, o encontro serviu para legisladores debaterem preocupações sobre o programa Career Ladder, mas o item que requeria voto nada tinha a ver com consertar reformas passadas; ao contrário, visava antecipar o que viria.

Antes deste debate, o senador Dunavant havia mostrado aos membros do

comitê uma resolução para estudar o uso do “progresso estudantil” sobre testes padronizados como “indicador de ensino exitoso e escolas efetivas”. Insistia em que o “uso do progresso estudantil ou desempenho como fator de avaliação dos docentes ainda não recebera a atenção que a questão exigia...”. Enfatizava que avanço acadêmico estudantil “é o propósito da educação e é a expectativa razoável dos pais, contribuintes e comunidade empresarial pelo comprometimento massivo de dinheiro e esforço que é feito em nome da reforma educacional”. Esta linguagem prenunciou a versão final do EIA, no sentido de tornar progresso estudantil componente necessário da avaliação docente. Dunavant falava de “progresso estudantil”, “avaliação dos docentes”, “um método que é justo, razoável e previsível na avaliação do que ocorre à criança enquanto avança de ano a ano” (Legislative minutes, Joint Education Oversight Committee, 12/17/87. Senator Dunavant). Constou, então, do Eia em 1992: “Em ou antes de 1º de julho de 1995, e anualmente depois, dados de testes de TCAP (Tennessee Comprehensive Assessment Program), ou seus substitutos futuros, serão usados para propiciar estimativa da distribuição estatística dos efeitos do professor no progresso educacional dos estudantes dentro dos distritos escolares para os anos 3º a 8º (TCA 49-1-2 (g) (4) (C) (HW:62).

Para estimar efeitos do professor, EIA também providenciou sistema estatístico específico a ser usado, tendo “a capacidade de propor metodologias mistas de modelos que propiciem a predição melhor linear não enviesada para o professor, escola e distrito escolar...” (TCA 49-1;2). Esta cautela em torno de metodologias mistas que evitem vieses é suficiente para desvelar a má consciência de fundo; de um lado, busca-se efeito “linear”, um absurdo estatístico num contexto complexo dessa natureza, ao lado de uma situação “não enviesada”, quando, num cenário probabilístico natural trata-se de medir o viés, não de apagar; de outro, o recurso a metodologias mistas indicava que nenhuma, sozinha, dava conta de tamanha pretensão... Apesar da linguagem aparentemente científica, o contexto é de curandeirismo estatístico. A deputada Winningham, preocupada com os infindos fatores que impactam o desempenho estudantil e dos quais os docentes não têm controle, ressaltou que “se quisermos avaliação adequada do professor com base na performance estudantil, seria o caso quase determinar o movimento deste estudante 24 horas por dia...” (Legislative minutes, Joint Education Committee, 12/17/87,

Representative Leslie Winningham). Ela sacara claramente a diferença entre dizer que desempenho estudantil “tem a ver com”, “se correlaciona com” o desempenho docente não linearmente e dizer que o desempenho docente “causa” o desempenho estudantil linearmente. Dunavant, porém, contraditou que em seu próprio distrito alguns estudantes de professores de Nível II e III do Career Ladder tinham desempenho acadêmico precário e alguns docentes cujos estudantes tinham performance excepcional não eram capazes de atingir sequer o Nível I da carreira. Esta resposta ad hominem sempre pode ocorrer, precisamente porque avaliações tão complicadas possuem muitos vieses e podem até mesmo chegar a resultados contraditórios. Por exemplo, a luta meritória de dotar todo professor de diploma superior não pode esconder que podemos encontrar uma normalista extraordinariamente bem preparada, embora o contrário seja mais provável. Mostrando simpatia pela posição de Winningham, Rochelle (Senador) entendeu a resolução como foco no “produto” (desempenho estudantil), que via como “fator válido em considerar o progresso do professor, tal qual um advogado é julgado parcialmente, entre outras coisas, por quantas vezes ganha processos e dentistas são julgados, entre muitas outras coisas, por suas obturações mais duradouras” (Legislative minutes, Joint Education Committee, 12/17/87, Senator Bob Rochelle). Esta alegação, porém, citando sempre a variedade enorme de fatores intervenientes, indicaria que não cabe fazer ligação linear, como queriam os defensores das punições docentes.

A resolução<sup>4</sup> de Dunavant foi aprovada com voto oral e o Chairman Davidson passou para a questão do republicano Copeland relativa aos critérios que outros estados usavam para a distribuição equitativa do financiamento educacional distrital. Musick, vice-presidente de Southern Regional Education Board (SREB) respondeu à questão sublinhando que dos 15 estados de SREB, Virgínia e outros cinco estavam ameaçados com processos judiciais por distribuição iníqua. Uma

<sup>4</sup> “A Resolução do senador Dunavant de 1987 para State Certification Commission para estudar o ‘uso do progresso estudantil ou desempenho , medido por teste padronizado ou outras medidas apropriadas com indicador de ensino exitoso e escolas efetivas’ estava apenas solicitando o que já estava na lei estadual, mas no início dos 1980 quando CERA fora construído, poucos sabiam ou se preocupavam com o conceito da avaliação de valor agregado aplicado à educação. Avaliação de valor agregado foi entendida ser prática de mensuração usada nos modelos de função de produção da empresa e indústria para avaliar processos e produtos bem diferentes, não ensino e aprendizagem” (HW:228).

proposta do governador da Virgínia iria “essencialmente tomar dinheiro de condados mais ricos e enviar para os mais pobres”, como era de fato a intenção dos processos judiciais. As Cortes estavam declarando inconstitucionais as distribuições iníquas vigentes. Dunavant claramente influiu a forma da reforma em Tennessee, mas teve que ouvir comentários conclusivos do senador Shockley: “Estamos provavelmente tão afundados em testes, em testar habilidades e repetir e testar e seja lá o que for, que provavelmente não estamos fazendo ou deixando pouco tempo para abordar mais das partes muito essenciais da aprendizagem como pensamento crítico ou solução de problemas... Estamos testando, testando, testando e realmente deixando de fora as partes importantes da aprendizagem..., é ponto que precisamos atacar” (HW:63). Esta autocrítica muito saudável mostra que não havia consenso pleno, a não ser o consenso liberal de privatizar as escolas públicas e encurralar os professores. O comentário de Shockley incomodou, mas nada se fez e a reunião foi suspensa em 1987. Os comitês legislativos ofereciam justificativas para medidas mais apertadas de responsabilização, enquanto o Departamento de Educação do Tennessee desenvolveu novas propostas que iriam modificar o programa de teste de Basic Skills First imposto pelo estado e começando em 1984 (Smith, 1988). Aí aparecia a expectativa de i) combinar o teste existente de Basic SKills First com referência a critério com itens de teste com referência nova para cada nível de ano, desde o 2º ao 8º; ii) colaboração crescente entre estafe do currículo e do teste no desenvolvimento dos itens de teste; iii) implementar avaliação escrita em 1990.

Disso resultou em 1990 o Tennessee Comprehensive Assessment Program (TCAP), saudado efusivamente pelo comissário assistente para Sucesso Escolar, Cannon, como o “programa ótimo de teste” e concebido para “fazer o programa de teste mais eficiente e mais útil aos educadores”, “aliviando os professores de se sentirem obrigados a ensinar para o teste” (Smith, 1988). TCAP foi fruto da resolução de Dunavant, propiciando uma “avaliação sistemática” para o propósito de prover “dados de diagnóstico” para identificar e corrigir “deficiências do estudante, docente e currículo” (Smith, 1990:9-10). Em 1990, um componente de “valor agregado” foi requisitado no Twenty-first Century Challenge Plan do Departamento estadual de Educação (Smith, 1990), para “determinar mais precisamente o grau no qual escolas estão aumentando conhecimento e compreensão entre estudantes a quem

servem” (1990:14-15). Sanders, professor adjunto do College of Business Administration da Universidade do Tennessee e estatístico da estação no UT Agricultural Institute, concebeu o modelo estatístico de “valor agregado” para avaliar desempenho estudantil com testes padronizados no início dos 1980, na expectativa de fossem aptos a escrutinar e quantificar efeitos da escola e do professor sobre o desempenho estudantil medido por testes padronizados. O senador Albright (Grounard, 2006) colaborou politicamente, bem como o deputado Niceley (Humphreys, 2010), para vender seu modelo de valor agregado ao comissário Smith, ao State Board of Education, ao governador McWherter e aos membros da Assembleia Geral de janeiro de 1990 a abril de 1991. Anotam os AA que Sanders tinha o dom estranho de acertar com o que os formuladores de política estavam buscando, facilitando a empreitada de apresentar um plano de avaliação para propósitos de responsabilização que assegurava à Assembleia Geral, bem como ao público em geral, que podiam razoavelmente esperar níveis significativos de ganhos nos escores de teste independentemente das diferenças socioeconômicas e de habilidade. Era propaganda enganosa claramente, em especial tomando a crença estatística positivista de que o maior preditor do desempenho escolar é a condição socioeconômica familiar do estudante (tese forte do relatório Coleman, entre outros). Mas falou mais alto o canto da sereia de que seria possível lidar com retardatários oferecendo o mesmo ponto de partida, levando todos a uma proficiência maluca de 100% e nisto tornando-se possível colocar os docentes, escolas e diretores contra a parede, via responsabilização.

A questão dos hiatos enormes nos escores brutos de teste entre estudantes pobres e ricos foi ignorada, porque não interessava às táticas de Sanders que urgiam a Assembleia Geral a focar seus esforços na taxa de progresso estudantil nos testes, argumentando que podiam ser medidas independentemente das inadequações infraestruturais. Fundamental era também a promessa de que, avaliando o estudante, avaliava-se, de modo direto e reto, o professor, responsabilizando-o. Parecia justificativa racional plausível, em especial aquela que quase todos queriam ouvir, e, de quebra, estatisticamente “validada”.

### III. EM KENTUCKY NÃO ERA BEM ASSIM...

Processo judicial imposto por 66 distritos escolares de Kentucky em 20 de novembro de 1985 na Suprema Corte do estado declarou “o sistema inteiro das escolas comuns... inconstitucional” (National Education Access Network, 2008). A Corte anotou várias disparidades que não eram diferentes do vizinho sulista Tennessee: “Os escores de desempenho de teste nos distritos mais pobres estão abaixo daqueles nos distritos mais ricos e a opinião de experts claramente estabeleceu que há correlação entre aqueles escores e a riqueza do distrito. Razões estudante/professor estão mais altas nos distritos mais pobres. Ademais, embora o ingresso per capita de Kentucky seja baixo, tona-se ainda mais baixo o esforço per capita para suportar as escolas comuns. Estudantes em distritos proprietários pobres recebem oportunidades educacionais inadequadas e inferiores, se comparadas com as oferecidas àqueles estudantes nos distritos mais afluentes” (Rose v. Council, 1989). A Corte atribuiu “responsabilidade plena” pelas oportunidades iguais a todas as crianças à Assembleia Geral de Kentucky, exigindo redesenho do sistema para incluir de modo equitativo todas as crianças (McCarthy, 1994:92). A decisão impactou Tennessee e seu Board of Education, elevando a crítica por não se financiar o sistema de maneira justa aos parlamentares, mais interessados em política, do que em educação (HW:66).

Esta percepção apareceu em editorial uma semana depois que um grupo de sistemas escolares pequenos em Tennessee entrou com seu próprio processo judicial (Tennessee Small Schools Sys. vs. McWherter, 851 SW 2d 139 [1993]) contra o estado em 7 de julho de 1988: “Três anos antes o sistema prisional do estado estava na Corte. Agora são as escolas. Se Tennessee tivesse melhor liderança na Assembleia Geral, não teria gasto tanto tempo pleiteando seu caso ante um juiz” (An unfair school system, 7/13/88). Em novembro de 1988, State Board of Education aprovou Basic Education Program (BEP) para melhorar o financiamento educacional, sendo que Poulton, Diretor Executivo do Tennessee State Board of Education predizia que “uma educação básica” seria proporcionada igualmente em toda parte no estado: “Como agora está, a qualidade da educação baseia-se parcialmente na habilidade de cada cidade ou condado de suplementar o financiamento que educadores dizer

ser inadequado” (Full new funding, 11/18/88). O Tennessean reportou que muitos oficiais estaduais não concordavam com o otimismo de Poulton: “... muitos oficiais estaduais privadamente esperam que o caso (o processo judicial) seja perdido, de sorte que as Cortes, ao invés dos políticos, possam ser culpados pelos aumentos de imposto que serão necessários para equalizar o financiamento da educação em Tennessee” (No Guarantee for poor areas, 11/27/88). Era geral a grita contra mazelas do sistema escolar, emergindo uma saída para a responsabilização: o teste de valor agregado. Até mesmo a Associação de Educação de Tennessee (TEA) queria responsabilização, mas sua presidente (Robertson) reagiu frontalmente, prevendo que tudo acabaria como culpa do professor: “Responsabilização é palavra interessante. Geralmente, quando é usada em conexão com professores, é sinônimo de culpa” (TEA, 1989). Como a história subsequente iria cada vez mais testemunhar, ela tinha toda razão. O inconformismo com o sistema iníquo e injusto não desaguava em soluções razoáveis; apenas urgia tanto mais soluções liberais e estatisticamente enviesadas.

Chama a atenção que as Cortes, por força constitucional, urgiam a equalização de oportunidades, enquanto governos e empresários reagiam com incômodo a esta avalanche judicial dos direitos civis. Foi preciso a intervenção judicial para que o financiamento da educação fosse revisto, já que seguia uma regra liberal escrachada de reter mais recursos onde havia mais desenvolvimento, aguçando tendências concentradoras já alarmantes na sociedade. Com base em imposto proprietário, não pode surpreender que, onde há mais e maiores propriedades, há mais recursos e que aí não há como regra escolas empobrecidas. A Constituição, no entanto, prevê a equalização, por mais que isto possa ser esdrúxulo para o liberalismo exacerbado norte-americano. A tendência de deixar distritos mais pobres à sua própria sorte não podia perdurar, não por atuação, por exemplo, de políticos comprometidos com a sociedade, mas dos juízes.

#### **IV. URGÊNCIA DE GESTÃO NOVA**

Seguindo norma legal, Comptroller of the Treasury realizou auditagem do desempenho do Departamento e Conselho de Educação em 1990. O relatório “in-

tencionava ajudar ao Joint Government Operations Committee em sua revisão para determinar se o Departamento e o Conselho deveriam continuar ou serem abolidos/reestruturados (Snodgrass, 1990). Investigando a falta de progresso em atingir metas do desempenho acadêmico melhorado nas escolas de Tennessee sob CERA, o relatório ofereceu apreciação sóbria das escolas: “Algumas das medidas indicam que o estado como um todo melhorou. Para quase toda medida, alguns sistemas não melhoraram em nada e alguns até pioraram (1990:III). Por deficiências generalizadas (do Departamento e do Conselho de Educação), 41% das metas específicas de desempenho educacional do Better Schools Program não seriam atingidos em abril de 1989. Este achado impactou duramente no desenvolvimento do EIA em termos dos indicadores de responsabilização usados para mostrar progresso nas metas. Gastos diminuíram no início dos 1980, e, assim, o custo para manter paga por mérito devorou recursos de outras áreas. No todo, o financiamento estadual caiu de 1980 a 1985 perto de 30% (Edmiston & Murray, 1998:198), voltando ao nível de 1980 só em 1995; de 1977 a 1995, gasto educacional teve a menor taxa de crescimento (0.6%) de todas as funções estaduais, que ficaram na média em 4%. Como participação no orçamento do estado, caiu de 40% para 22.3%, abaixo de todos os estados sulistas, exceto Flórida (este muito influenciado pela população aposentada). Fica patente a contradição grotesca entre discursos excitados de reforma, aparentemente voltados para garantir desempenho escolar do estudante e penalizar docentes, e o que se fez na prática, mensurado pelos gastos em declínio flagrante. Alexander chegou a comemorar a volta do crescimento do orçamento em educação, mas apenas mascara o problema e a auditagem não aceitou a proposta do Conselho, mandando refazê-la. O Comptroller da auditagem de desempenho também examinou a nova avaliação docente, central para o programa Career Ladder – as avaliações não eram sempre exitosas em distinguir os melhores professores para paga por mérito e distritos mais ricos podiam pagar salários mais elevados, atraindo os melhores. Professores de condados ricos se inscreviam para esta paga, e isto indicava que o dinheiro não seguia a rota das necessidades estudantis. Bellon, experto universitário em avaliação, tachou a avaliação como “humilhante”, pois “tenta reduzir ensino – um processo complexo – a sete ou oito princípios simples”, concluindo em sua apreciação negativa que “nunca achamos um mandato estadual que tivesse

melhorado educação; pode ter melhorado escores de teste, mas não aprendizagem” (Bellon Report, 1988:4-5). A estas alturas, consola muito que alguém da academia expressasse visão tão clarividente, embora fosse voz rara e muito discrepante. Toda a avalanche avaliativa não se dirigia para a aprendizagem, mas para a eficiência instrucionista e pressão sobre docentes, marcada pela ideologia liberal ensurdecadora.

Mesmo a melhora dos escores de teste não era algo seguro. A agenda esporádica de teste de Basic Skills Programs, a falta de um sistema de gestão de dados e o sistema de registro de deficiências dentro das escolas e sistemas escolares tornava difícil impactá-los na direção de melhorias concretas. Em 1987, os professores estavam urgindo mudanças nos programas de avaliação e teste, crescendo o risco político à medida que formuladores de política discutiam a necessidade de ingressos adicionais para continuar a reforma educacional começada sob Alexander. Propôs-se novo teste do TCAP que rastrearia progresso estudantil ou valor agregado, nos anos 20 até 80 e 100. O Conselho planejava introduzir “responsabilização ao nível local, pleiteando que conselhos locais indicassem os superintendentes” e “reforçando o papel dos diretores”, esperando abordar iniquidades de financiamento ao se estabelecer nova fórmula estadual. O status quo brandia medidas de punição para mostrar aumentos a ferro e fogo mensurável no investimento educacional, enquanto McWherter se mexia para conceber fórmula de financiamento que pudesse ser aprovada constitucionalmente; mandou fazer estudo da política de financiamento da educação estadual e, para tanto, trouxe Thomas em 1990, consultor que também dirigiu Division of Public Accountability no State Department of Education na Carolina do Sul. Vindo de um estado com disparidades ainda mais gritantes, logo identificou inadequações no financiamento, mas garantiu que o atual sistema não agredia a constituição estadual, pois constava nela apenas que o estado deve montar um sistema de escolas públicas gratuitas e isto fora feito (Wilson, 1990). Thomas, reconhecido nacionalmente por esforços de reforma educacional, fez amplas recomendações a McWherter num relatório de 20 páginas (1990), que entregou em novembro de 1990.

Recomendava que formuladores de política mudassem o foco na responsabilização e governança escolar do processo para o resultado e que se “concentrassem em padrões a serem realizados e não em métodos para alcançá-los, que instigassem

e apoiassem a separar a vontade pública (o que as escolas deveriam ensinar) das prerrogativas profissionais (como as escolas deveriam organizar-se e como professores deveriam ensinar) (Thomas:1990:8). Recomendava “que o Departamento e Conselho de Educação do estado fossem reforçados em suas funções de responsabilização” e que “seus recursos correntes e estruturas deveriam suportar sua habilidade de assumir tais responsabilidades” (Id.:18). Tais sugestões se relacionavam com financiamento adequado e sustentado para educação, conclamando a legislatura a “prover suporte financeiro adequado para todas as crianças, independentemente de onde vivem”, de sorte que isto refletisse uma “parceria entre estado e distritos locais”, tendo o estado ônus maior. Recomendava que a estrutura de financiamento estadual “deveria ser construída sobre fontes estáveis de impostos e ter ingressos que fossem alocados num fundo fiduciário dedicada à educação” (Id.:15). Ele desafiava formuladores de política “a estabelecer apoio financeiro adequado em base contínua – que fosse além do programa de educação básica e incorporasse todos os componentes de um sistema apropriado estadual de educação” (Ib.). Ao ouvirem os desafios de Thomas a formuladores de política “de manter as pessoas responsabilizadas por resultados e tomar ação quando resultados não eram atingidos” (Id.:8), os comitês legislativos de educação passaram a ter interesse ainda maior no modelo de valor agregado de Sanders (HW:70).

## CONCLUSÃO

É interessante a relação convulsionada entre compromissos constitucionais com a igualdade de oportunidades e ideologias rivais poderosíssimas liberais de mercado. Como em qualquer lugar do mundo, os políticos buscam o poder pelo poder e usam para isso qualquer justificativa ideológica, mas nos Estados Unidos o quadro é agravado por compromissos liberais que colocam educação como mera instrumentação de mercado. Ao fundo, ferve a pretensão de liquidar com a escola pública porque solaparia a crença na efetividade da livre iniciativa, sempre considerada superior a qualquer gestão pública ou governamental. Lança-se mão do aparato científico porque ideologia inteligente se traveste de ciência, para parecer autoridade do argumento. A manipulação estatística é feita a sangue frio, sob a égide de

faláncias gritantes da objetividade/neutralidade, enquanto o que se visa é desfazer os espaços públicos de educação e seus professores. Responsabilização acaba sendo percebida como criminalização docente. Qualquer análise mais circunspecta epistemológica veria que não se pode traçar relação linear entre desempenho docente e discente, por se tratarem de grandezas extremamente complexas, mas isto é ignorado em nome do uso truculento de vinculação direta fantasiosa. O professor tem toda responsabilidade pela formação do estudante, mas não é fator isolado, único, por mais possa ser considerado – como custumo fazer – o fator externo mais relevante.

## REFERÊNCIAS

- AN UNFAIR SCHOOL SYSTEM AND AN UNFAIR TAX SYISTEM. 1988. Nashville Tennessean (July 13):A8.
- AU, W. 2009. *Unequal by Design – High-stakes testing and the standardization of inequality*. Routledge, London.
- BELLON REPORT. 1988. April. TEA News.
- DARNELL, R. 1995-1996. Tennessee blue book: Bicentennial edition (1796-1996). Stante Government Publication, Nashville.
- EDMISTON, K.D. & MURRAY, M.N. 1998. Finances of Tennessee state government. In: Vile, J.R. & Byrnes, M. (Eds.). *Tennessee government and politics: Democracy in the Volunteer State*. Vanderbilt U. Press, Nashville, p. 197-198.
- FRENCH, R.L. 1984/1985. Dispelling the myths about Tennessee's Career Ladder Program. *Educational Leadership* 42(4):9-15.
- FULL NEW FUNDING FOR STATE SCHOLS MAY TAKE TIME. 1988. Nashville Banner (November 18):B1.
- GROUNARD, D.J. 2006. At the intersection of political culture and the policy process: An evolution of the Tennessee Value-Added Assessment System through the Tennessee Legislature. Unpublished doctoral dissertation. Virginia Polytechnic

Institute and State University-Blacksburg.

HORN, J. & WILBURN, D. 2013. *The Mismeasure of Education*. IAP, Charlotte.  
HUMPHREYS, T. 2010. Humphrey: Education reform walked legislative hallways. Knoxville News Sentinel – <http://www.knoxnews.com/news/2010/jan/17/education-reform-walked-legislative-hallways>

HUNTER, M. 1982. *Mastery Teaching – Increasing instructional effectiveness in elementar and secondary schools*. Corwin, N.Y.

KEESE, N. & HUFFMAN, J. 1998. Education in the Volunteer State. In: Vile, J.R. & Byrnes, M. (Eds.). *Tennessee government and politics: Democracy in the Volunteer State*. Vanderbilt U. Press, Nashville, p. 151-166.

MCCARTHY, M. 1994. The courts and school finance reform. *Theory into Practice (Financing Education)* 33(2):89-97.

NATIONAL EDUCATION ACCESS NETWORK. 2008. Litigation: Kentucky – [http://www.schoolfunding.info/states/ky/lit\\_ky.pht3](http://www.schoolfunding.info/states/ky/lit_ky.pht3)

NICKERSON. B. & DEENIHAN, G. 2002. From equity to adequacy: The legal battle for increased state funding of poor school districts in New York. *Fordham Urban Law Journal* 30(4):1341-1392.

NO GUARANTEE FOR POOR AREAS. 1988. *Nashville Tennessean* (November 27):A1.

PUBLIC EDUCATION GOVERNANCE REFORM ACT (PEGRA). 1984. Tenn. Code Ann. § 49-1-302.

REBELL, M. 2002. Educational adequacy, democracy, and the courts. In: Ready, T., Edley, C., Jr., Snow, C.E. (Eds.). *Achieving high educational standards for all: Conference summary*. National Research Council, Division of Behavioral and Social Sciences and Education, Washington, p. 218-267.

ROSE v. COUNCIL. 1989. 790 S.W.2D 186, 60 ED. Law Rep. 1289 – <http://www.schoolfunding.info/ky/ROSEvCBE.PDF>

SMITH, C. 1988. Tennessee State Department of Education news release. Collection

of Governor McWherter's Plans. Tennessee State Library and Archives, Nashville.

SMITH, C. 1990. Goals and objectives of the 21st century challenge plan. State Department of Tennessee, Nashville.

SNODGRASS, W. 1990. Performance audit. Comptroller of the Treasury, Office of Education Accountability Report, Nashville.

TEA TO TELL TEACHERS' VIEW OF SCHOOL NEEDS. 1989. Nashville Tennessean (November 3):A1.

TENNESSEE ADVISORY COUNCIL ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS (TACIR) AND UNIVERSITY OF TENNESSEE CENTER FOR BUSINESS AND ECONOMIC RESEARCH (CBER). 2008. The local government response to the basic education program: Equity, spending, and local tax effort. TACIR, Nashville.

THOMAS, D. 1990. Tennessee education for the 21st century. State Board of Education, Nashville.

WILMS, W. & CHAPLEAU, R. 1999. The illusion of paying teachers for student performance. Education Week 19(10):34, 38 – <http://www.edweek.org/ew/articles/1999/11/03/10wilms.h19.html>

WILSON, K. 1990. Schools need monitoring, funds: adviser. Nashville Banner (February 28): B6.

WISSNER, S. 1990. Alexander's better schools plan graduates to remedial. Nashville Tennessean (September 29), p. A1, A8.

# GESTÃO DA EDUCAÇÃO: A UTILIZAÇÃO DAS TECNOLOGIAS DE ENSINO A DISTÂNCIA NA UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE-MOÇAMBIQUE

Aires Zarina Bonifácio Mombassa  
Debora Cristina Alexandre Bastos e Monteiro de Carvalho

## INTRODUÇÃO

O debate concernente à gestão pública transcende as fronteiras brasileiras. Outros países, cada qual com sua problemática, também se preocupam com a gestão pública especialmente quando se trata da gestão no âmbito educacional. Visando um intercâmbio de experiências, a Universidade Eduardo Mondlane e o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação – CAEd firmaram uma parceria através do Programa de Pós-Graduação em Educação do CAEd- Mestrado Profissional onde a pesquisa apresentada neste capítulo foi desenvolvida.

Uma vez instaurada a Educação a distância como modalidade de ensino sua forma de funcionamento não se basta por si só. Além da formação contínua e dos investimentos necessários para que os cursos na EAD sejam de qualidade. Alguns problemas sempre podem ser detectados e necessitam de serem repensados para que se possa ter um ensino de qualidade. No caso que será apresentado neste capítulo este problema está na capacitação dos professores da Universidade Eduardo Mondlane que lecionam na EaD, bem como aos profissionais do CEND. O CEND é o órgão responsável pelo ensino a distância na UEM e é de sua responsabilidade também capacitar os professores. Alguns destes professores continuam encontrando dificuldades para lidar com as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC's), principalmente no que diz respeito ao uso da plataforma de ensino. Além disso, constata-se a falta de esforços conjuntos entre o CEND e do quadro profissional no sentido de desenvolverem outras iniciativas que favoreçam uma melhoria nos níveis de compreensão dos professores em relação ao ensino a distância, como, por exemplo, capacitações internas ao nível das Faculdades. Desta forma, verifi-

cou-se uma defasagem em relação aos professores, sobretudo, no que diz respeito à produção de recursos de aprendizagem.

O presente capítulo estará dividido da seguinte forma: primeiramente, iremos fazer um aparato da educação a distância em Moçambique visando apresentar ao leitor o contexto no qual ela foi desenvolvida. Bem como apresentar a UEM, a FACED e o CEND com o intuito de fazer entender a estrutura dentro da instituição. A segunda parte terá como foco o problema de gestão mencionado que se refere à capacitação dos professores. Na terceira e última parte, trouxemos dados mais empíricos da pesquisa que nos proporcionou o exercício de refletirmos e pensarmos nas possibilidades.

## **1. O CENTRO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA DA UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE NO CONTEXTO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA EM MOÇAMBIQUE.**

A educação a distância em Moçambique nasceu no contexto da libertação nacional.<sup>1</sup> Os moçambicanos, desde cedo, viram na educação o mecanismo-chave para conquistar a sua independência. À medida que as regiões libertadas iam sendo conquistadas, as tropas que lutavam contra o regime colonial português procuravam massificar a educação como forma de melhorar os níveis de vida da população. O relatório publicado pela AfriMAP<sup>2</sup> e pela Open Society Initiative for Southern Africa enfatizaram que: “expansão do acesso aos serviços educativos tornou-se numa das principais prioridades do país após a independência”. (AFRIMAP e OSISA, 2012, p. 149)

No âmbito do ensino a distância, Neeleman e Nhavoto advogam que:

no seu Terceiro Congresso, em 1977, a Frelimo ao analisar a questão do acesso à edu-

<sup>1</sup> A luta pela Libertação Nacional de Moçambique foi um conflito armado contra o colonialismo português. A Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) foi a organização que liderou esta luta. O primeiro presidente da FRELIMO foi Eduardo Mondlane, que atualmente dá o nome à Universidade pesquisada.

<sup>2</sup> AfriMAP é uma iniciativa da Sociedade Civil que visa promover a boa governança na África. É um programa das Fundações *Society*. Sua função é governança democrática, justa e eficaz em países africanos.

cação, deu orientações para estudar até 1979 as condições para o estabelecimento de um centro nacional de ensino por correspondência que utilize também a radiodifusão. Já havia pessoas que faziam cursos por correspondência, principalmente com instituições portuguesas, mas isto implicava a transferência de valores em divisas, e com a agudização da crise económica no país, decidiu-se cortar essas transferências, interrompendo assim, quase completamente, esta modalidade de estudo. (NEELEMAN E NHAVOTO, 2003, p. 3).

É importante referir que o fechamento das transferências de valores em divisa, para além de estar associado à crise dos finais dos anos 1970 e início da década 1980, também esteve relacionado com a ideologia socialista que o país abraçou. Ou seja, uma vez que Moçambique seguia um regime socialista, seria muito difícil o Estado moçambicano continuar com as despesas, visto que grande parte dos recursos provenientes dos países socialistas não era capaz de dar vazão aos problemas que o país enfrentava no momento. Portanto, em cumprimento das orientações saídas do Terceiro Congresso, foi criado, segundo Neeleman e Nhavoto (2003), no Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação (INDE)<sup>3</sup>, o Departamento de Ensino à Distância (DED)<sup>4</sup>. Esse Departamento, conforme os autores:

(...) selecionou vinte pessoas para constituírem o primeiro núcleo de especialistas em ensino à distância no país. Este grupo começou a ser formado a partir de 1983. Em 1984 teve lugar no país um curso de formação com a duração de cerca de seis meses, dado pelo Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia (IRDEB), com financiamento do Governo do Brasil e da UNESCO<sup>5</sup>. Os participantes no curso foram treinados em três áreas: elaboração de material radiofónico, elaboração de material escrito e planificação e avaliação. (NEELEMAN e NHAVOTO, 2003, p. 3).

Como produto dessa formação, foi elaborado um curso de formação para professores primários que tinham apenas quatro anos de ensino primário. O curso deveria elevar os seus conhecimentos ao nível da 6<sup>a</sup> série do ensino primário e, ao

<sup>3</sup> INDE é uma instituição pública que se subordina ao Ministério de Educação (MINED), tem como objectivo principal, desenvolver pesquisas no âmbito educacional de forma a melhorar a qualidade da educação em Moçambique.

<sup>4</sup> DED foi o Departamento de ensino a Distância criado dentro do Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação. Produziu um documento que é, conforme Neeleman &Nhavoto (2003), uma espécie de estudo de viabilidade. O documento ampliou o conceito de ensino por correspondência e introduziu no país o termo “ensino a distância”.

<sup>5</sup> United Nations Educational, Scientificand Cultural Organization. Em Português: Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura.

mesmo tempo, garantir-lhes a sua formação psicodidáctica e pedagógica (NEELEMAN e NHAVOTO, 2003, p. 4). Foram elaborados materiais escritos e programas radiofónicos. O curso foi testado com cerca de 1.300 professores em exercício em algumas das províncias do país. Os programas radiofónicos, transmitidos pela Rádio Moçambique, ganharam imediatamente grande popularidade, não apenas com o grupo alvo, mas também com um grande número de pessoas, ávidas em aumentar os seus conhecimentos, mas sem possibilidade de frequentar escolas regulares. Ainda de acordo com os mesmos autores:

o grande entusiasmo com que foi lançada esta iniciativa não foi suficiente para sustentá-la no meio de todas as dificuldades que surgiram. O curso arrancou enquanto a formação dos especialistas ainda estava a decorrer, o que resultou frequentemente em atrasos na expedição dos materiais e dos programas radiofónicos. Com o curso ainda na sua fase experimental, o Ministério de Educação decidiu introduzir o novo Sistema Nacional de Educação, alterando os programas e obrigando o curso a reescrever os materiais que acabavam de ser elaborados. (NEELEMAN e NHAVOTO, 2003, p. 4)

No entanto, o pior inimigo da recém-nascida educação a distância foi a guerra. Com as comunicações cortadas, com as escolas funcionando com dificuldades cada vez maiores e com muitos professores, principalmente nas zonas rurais, enfrentando perigo de vida, a formação de professores a distância teve que ser interrompida. O DED deixou de existir como departamento do INDE, em 1987, e foi integrado no Departamento de Formação em Exercício de Professores do Ministério da Educação. Essa reorganização mostrou que se tinha perdido a perspectiva de educação à distância para todos, que tinha sido a filosofia do DED. Em vez disto, a educação a distância passou a ser uma modalidade apenas na formação dos professores. Grande parte dos originais dos materiais escritos e das bobinas com os programas radiofônicos foram perdidos (NEELEMAN e NHAVOTO, 2003, p. 4).

A constituição aprovada em 1990 definiu Moçambique como um Estado de direito, multipartidário e democrático. Também estabeleceu e garantiu direitos individuais e colectivos, incluindo o direito à associação, à liberdade de expressão individual e impressa e um judiciário independente, dentre outros. (GASTER at. al; 2009; p.2). Após a realização dos acordos gerais de paz, no dia 4 de Outubro de 1992, em Moçambique, começa-se a verificar um interesse do povo em participar activamente na construção do país, como também uma entrada massiva de ONG's.

Estas tinham como objetivo principal ajudar a jovem nação a sair dos níveis de pobreza em que se encontravam. Para tal, ao nível das instituições públicas foi-se criando projectos de desenvolvimento como forma de dar resposta aos problemas que o país enfrentava no momento. No âmbito do ensino a distância, para além do acordo ratificado em Jotien, na Tailândia, entre o Estado moçambicano e a UNESCO, nos anos 90, de acordo com Neeleman e Nhavoto (2003):

Novas experiências foram realizadas com a formação dos professores através de programas de educação a distância. O Ministério de Educação decidiu criar o IAP (Instituto de Aperfeiçoamento de Professores) com sede em Maputo, dedicado exclusivamente à formação de professores à distância. A prioridade foi dada, de novo, aos professores primários, principalmente àqueles com uma formação académica equivalente ao ensino primário (7<sup>a</sup> classe ou menos), sem nenhuma formação profissional. Este curso, com três anos de duração, conhecido por “7<sup>a</sup>+3” deveria atingir, numa primeira fase, 3000 professores (NEELEMAN e NHAVOTO, 2003, p. 4).

Todavia, a prioridade de privilegiar os professores de ensino básico era fundamental, na medida em que o crescimento do ensino básico era aquele que mais se expandia e também se ressentia da falta de mão-de-obra qualificada. Uma vez que Moçambique já se havia integrado nos projetos da conferência de Jotien<sup>6</sup>, ratificado na Tailândia, como se afirmou anteriormente, a única estratégia para dar resposta aos problemas de falta de quadros qualificados era potencializar o ensino a distância.

O ensino a distância na década de 90 funcionava sem uma política própria e adequada para essa modalidade e sem uma instituição vocacionada especialmente para atendê-la. Já nos anos 2000 é a instaurou-se a política de ensino à distância. Conforme Zimba e Mueller:

(...) o ano 2000 assinalou a provável primeira experiência de organização da ciência e tecnologia pelo Estado Moçambicano. Nesse ano registaram-se dois grandes acontecimentos: a realização do primeiro seminário nacional sobre ciência e tecnologia, e a criação do então Ministério de Ensino Superior, Ciências e Tecnologia (MESCT),

<sup>6</sup> É importante referir que, este acordo, segundo Chichava (2009), é resultado do desencadeamento de uma ofensiva diplomática levada a cabo na década 80. Destinava “abrir as portas” e negociar ajuda ao desenvolvimento nacional. Assim, o país iniciou negociações com instituições de Bretton Woods. Em 1984, é aceito como membro do fundo monetário internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM), o que permitiram ao país começar a receber uma significativa assistência bilateral das instituições internacionais de ajuda ao desenvolvimento.

atual Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), este último criado a partir das modificações na estrutura governamental ocorridas após as eleições de 2004” (ZIMBA e MUELLER; 2010. p. 10).

É importante referir também que a formulação de políticas e estratégias da educação a distância, em Moçambique, foi resultado do trabalho de uma equipa disciplinar dirigida pela ministra do Ministério de Ensino Superior, Ciências e Tecnologias (ESCT). De acordo com Neeleman e Nhavoto:

a comissão desenvolveu o seu trabalho com apoio de consultores internacionais e formulou a política e estratégia da introdução da educação a distância em Moçambique. O documento, que inclui já alguns projectos-piloto, foi discutido no Conselho de Ministros em Outubro de 2001. A comissão recebeu a tarefa de ampliar o seu trabalho para abranger todos os níveis da educação, do primário ao superior, incluindo a educação não formal. A comissão foi ampliada e passou a incluir representantes do Ministério da Educação (NEELEMAN E NHAVOTO, 2003, p.5).

Os autores citados apontam ainda que:

a nova Comissão reescreveu a estratégia (versão final: MINED/MESCT 2001) e o conjunto de projectos-piloto prioritários foi submetido ao financiamento através dum crédito do Banco Mundial. Ao desdobrar a sua visão, a comissão já não se interroga sobre se Moçambique deve ou não introduzir a educação a distância. O debate é colocado noutras termos: Moçambique não será capaz de realizar a expansão e diversificação das oportunidades de educação que o Governo preconiza sem recorrer à educação a distância. A questão, portanto, passa a ser: como introduzir a educação a distância (NEELEMAN E NHAVOTO, 2003, p. 5).

Em resposta aos desafios que o ensino a distância colocava ao Estado, o Governo Moçambicano optou por incorporar a ciência e a tecnologia na sua estratégia de governo, contando com apoio de algumas agências internacionais, como por exemplo, o Banco Mundial.

Conforme Neeleman e Nhavoto (2003, p. 5), o documento de estratégia, acima apontado deixa claro que não seria apenas o ensino formal que poderia beneficiar-se da introdução de um sistema de educação à distância, mencionando explicitamente a formação profissional, cursos não formais, cursos de actualização e de formação contínua, entre outros, como tipos de formação que poderão ganhar com essa estratégia. O documento sublinha quatro possíveis modelos para a gestão de

um sistema de educação à distância, que variam desde a total autonomia de todas as instituições que decidam oferecer cursos a distância até à criação de um instituto novo, independente das instituições já existentes, que seria responsável pela gestão das infraestruturas necessárias, pela planificação e pelo desenho curricular, pela elaboração dos materiais, assim como pelo registro, pela supervisão e avaliação e certificação dos alunos a distância (NEELEMAN e NHAVOTO, 2003, p.5). Entre esses dois extremos, a comissão optou pela criação do Instituto Nacional de Educação a Distância (INED), responsável pela coordenação da educação a distância, mas deixando a produção dos cursos fundamentalmente a cargo das instituições existentes. O INED foi criado com a responsabilidade de desenvolver e gerir as infraestruturas para a educação a distância e de oferecer formação em metodologias específicas para os desenhadores dos cursos das diversas instituições. Ao Instituto caberia assegurar a criação e gestão da rede de centros de atendimento aos alunos, enquanto as instituições implementadoras dos diferentes cursos a distância seriam responsáveis pela avaliação, registro académico e certificação dos seus respectivos alunos (NEELEMAN e NHAVOTO, 2003, p. 5). Portanto, o ensino a distância, em Moçambique, é ainda pouco abrangente, mas envolve diversas instituições e actividades para além das instituições subordinadas (IEDA) e tuteladas (INED) pelo MINED. Dentre estas, há universidades e centros de saúde, assim como organizações da sociedade civil. Consequentemente, os assuntos abordados por essas instituições são também bastante diversos, da educação primária e secundária à formação de profissionais da saúde (AFRIMAP e OSISA, 2003, p. 150). Em face dessa realidade, o desafio principal que se coloca às instituições provedoras do ensino a distância reside nas estratégias de formação útil<sup>7</sup> e de qualidade, fundamentalmente ao nível do ensino superior, uma vez que é nesse nível em que se verifica maior expansão. É neste contexto que se enquadra a UEM.

<sup>7</sup> Conforme o PEE( 2006-2011), em Moçambique, a EAD deve contribuir para a equidade regional, social e do género no acesso à educação e ao conhecimento; a implementação deve ser coordenada entre as diferentes instituições envolvidas, de maneira a assegurar racionalização na utilização dos recursos, em particular, nas infra-estruturas, formação de pessoal, reprodução e distribuição de materiais de auto-aprendizagem aos estudantes e, deste modo; evitar a dispersão e a duplicação de esforços e de recursos.

## 1.1 O Ensino a distância na UEM: O CEND.

A UEM é uma instituição de ensino que tem como objectivo principal promover a formação superior e extensão. Para garantir o alcance dos objetivos, ela organiza-se em unidades orgânicas, nomeadamente as Faculdades, Escolas e Centros, que se distinguem uma das outras pelas atividades que nelas desenvolvem. Dentre várias unidades orgânicas, está o Centro do Ensino à Distância (Deliberação 13/CUN/2002 do Conselho Universitário-UEM, 2009). O CEND foi criado em 2002, com o objectivo de promover e coordenar o ensino à distância, na UEM, gozando de autonomia pedagógica, científica e administrativa estabelecida nos estatutos da UEM. Sua criação deve-se também à crescente demanda ao nível do ensino superior em Moçambique, uma vez que até àquele ano havia duas instituições de nível superior que se dedicavam à formação de professores para actuar em quase todas as instituições de ensino superior. Conforme o seu regulamento, o CEND é a unidade orgânica que coordena as actividades do Ensino à distância permitindo que as demais unidades de ensino da UEM forneçam os seus cursos por meio de técnicas de ensino próprias dessa modalidade de ensino.

No que diz respeito à sua organização interna e funcionamento, o CEND organiza-se em Departamentos Académicos e Administrativos. Nesse contexto são órgãos do CEND, os seguintes: Conselho do Centro, Director e Conselho de Direção. O Conselho do Centro é um órgão consultivo e deliberativo, convocado e presidido pelo Director, integrando académicos, estudantes e membros da sociedade civil em número a estabelecer por despacho do Reitor.

Em termos da sua composição, o CEND da UEM é composto por quatro Departamentos: Tutoria e Avaliação, Cursos e materiais, Formação Contínua e Finanças e Patrimônio. Destes quatro departamentos, o da tutoria e avaliação, bem como o da formação é que permanentemente estão em contacto com os docentes, visto que constituem departamentos estratégicos para assessorar e garantir a qualidade da produção de matérias didáticas elaboradas pelos professores e também procura auxiliar o professor nas questões relacionadas com a metodologia de ensino a distância. Isso significa que o módulo que o professor elabora é acompanhado por um especialista do CEND. Há que realçar aqui que esses especialistas não in-

tervêm e/ou não olham para os conteúdos explícitos do módulo, apenas procuram observar se, de facto, o material produzido está em conformidade com os padrões definidos pelo CEND. Cabendo, entretanto, o professor se responsabilizar pelos conteúdos que farão parte do módulo. Outra questão que vale a pena realçar aqui está relacionada com a natureza de financiamento destes cursos. Ou seja, apesar de os cursos a distância na UEM estarem a ser ministrados conforme os estatutos do CEND, existem faculdades que suportam as suas despesas com Orçamento do Estado (OE) e outras com financiamentos externos. Isto quer dizer que, no contexto da FACED, o curso funciona sem nenhum financiamento externo. Ou seja, a licenciatura a distância na FACED é suportada na sua totalidade pelo Orçamento do Estado. No que diz respeito ao pessoal existente, actualmente, o CEND conta com 17 funcionários, sendo 10 docentes e 7 pessoas do corpo técnico administrativo. Em termos de coordenação dos cursos, o CEND coordena a implementação do programa de EaD na Faculdade de Educação, na Faculdade de Economia, Faculdade de Letras e Ciências Sociais, Faculdade de Veterinária e na Faculdade de Agronomia. Para além de promover a prática de ensino de qualidade nessas faculdades, também coordena a implementação do programa de EaD do Instituto Superior de Administração Pública (ISAP)<sup>8</sup>. Quanto aos temas abordados no curso de capacitação, no geral, o programa de formação em E-learning abrange temas relacionados com: a) aspectos didácticopedagógicos de EaD – diz respeito à interação na EaD, avaliação das aprendizagens, papel dos intervenientes (docente, DI e vigilante); b) agenda: refere-se à idealização do programa analítico; c) funcionalidades das ferramentas da plataforma: fórum, chat, correio, documentação de participantes, tarefas e avaliação; e d) utilização do Skype. É importante salientar que, ao nível da UEM, existem diferentes plataformas de EaD, por exemplo, diferentemente da plataforma E-learnig utilizada na Faculdade de Educação na Faculdade de Letras e Ciências Sociais a plataforma instalada é o Moodle.

<sup>8</sup> Este Instituto foi criado para responder a necessidade de capacitação em Administração Pública de dirigentes e quadros em funções de direcção e chefia com vistas a elevação da qualificação académica e técnico profissional dos funcionários em exercício na Administração Pública.

## 1.2 A Faculdade de Educação.

A Faculdade de Educação foi fundada em 1980 com o objetivo de formar professores do ensino secundário e pré-universitário e outros educadores profissionais. De acordo com o Programa de Reestruturação da Faculdade de Educação (PRFE, 1999, p. 6), a FACED é um centro de reflexão, produção e transmissão de conhecimento teórico e prático sobre a educação, reaberto em 2001, após uma interrupção<sup>9</sup> temporária em 1986.

Atualmente, a FACED oferece quatro cursos de graduação e seis de mestrado. Ao nível do mestrado fazem parte os cursos: Administração e Gestão da Educação; Educação de Adultos; Ciências Naturais e Matemática; Terapia Familiar e Comunitária; e Estudos do Ensino Superior e Desenvolvimento. Entre os cursos de graduação estão as licenciaturas em: Psicologia; Desenvolvimento e Educação de Infância; Educação Ambiental; e Organização e Gestão da Educação (OGED). Este último é oferecido em duas modalidades: presencial e à distância (a partir de 2010) e está oficialmente subordinado ao Departamento de Organização e Gestão da Educação.<sup>10</sup>

Do ponto de vista do seu funcionamento, a licenciatura à distância decorre nas modalidades síncrona e assíncrona. A primeira é oferecida às quartas-feiras, sendo nos outros dias utilizada a segunda modalidade. As aulas na modalidade síncrona iniciam às 16h tendo seu término às 18h. Fazem parte desse departamento onze docentes efetivos. Em termos de recursos tecnológicos para assessorar os alunos à distância, esses profissionais dependem de quatro computadores, sendo cada máquina compartilhada por dois docentes. A utilização desses computadores pelos professores é feita de forma periódica. Ou seja, há casos em que um professor está trabalhando com o computador e o professor que deve dar aulas online sente-se

<sup>9</sup> A interrupção temporária visava concentrar os esforços na oferta de cursos de pós-graduação, na investigação educacional e em actividades de extensão, que incluem a formação em exercício de professores do ensino secundário, de modo a contribuir para a melhoria da qualidade de educação em Moçambique.

<sup>10</sup> No curso de licenciatura em OGED a distância, além de ser levada a cabo em dois níveis (fornecimento do material de estudo e a orientação entre os professores e estudantes e entre os estudantes), os meios utilizados para os estudantes envolve a plataforma e os CD-ROM. A interacção é feita através da plataforma, do Skype, e-mail e grupo de professores e/ou dos alunos.

obrigado a esperar que o colega termine as suas actividades. Isso ocorre principalmente às quartas-feiras, dia em que os estudantes têm aulas na modalidade síncrona. De igual modo, observa-se uma sobrecarga por parte da diretora do curso. Sempre que os professores têm dificuldades ligadas à utilização da Plataforma de ensino, ao invés de recorrerem aos técnicos do CEND, optam por colocar as questões à diretora, mesmo tendo conhecimento das atribuições de cada entidade. Portanto, o CEND dispõe de técnicos para dar assistência aos professores, mas, infelizmente, são raras as vezes que estes têm solicitado os técnicos para ajudar no seu trabalho. Outra questão que se tem constatado é a deficiência na manutenção dos próprios computadores. Por volume do trabalho a que os computadores são submetidos nem sempre os mesmos conseguem responder de forma eficaz e eficiente as actividades dos professores, apesar de haver uma equipa técnica da FACED que, por vezes, tem aparecido para garantir o funcionamento das máquinas.

A relação entre o CEND e a FACED, no âmbito de capacitações dos professores em matéria das TICs, na prática, destaca-se mais na disponibilidade de sala de informática dos mestrados da Faculdade de Educação, por parte da FACED e disponibilização dos técnicos que facilitam o curso, por parte do CEND. Não se verificam outras formas de relacionamento que incentivem as duas instituições a trabalharem juntas, rumo a sanar as dificuldades dos professores frente às TICs, sobretudo no que diz respeito à promoção de palestras que tratam das temáticas de ensino a distância ao nível da faculdade, bem como trabalho em equipa que visem estimular a disseminação desta modalidade de ensino, sobretudo, entre o corpo docente e os técnicos do CEND. A estratégia de melhorias de utilização das TIC's por parte dos professores circunscreve-se na ocorrência dos cursos facilitados pelo CEND. Após este curso os professores não voltam a se submeter e/ou em criar iniciativas conjuntas que favoreçam melhorar o seu desempenho frente às TIC's, como anteriormente referido. Existe, no entanto, descontinuidade das atividades que o CEND desenvolve ao nível das Faculdades. É importante referir que a FACED, para além de dispensar a sala de informática para realização das capacitações, disponibiliza aos professores acesso à internet dentro da Faculdade, assim como estes recebem modem e respectivo crédito para dar suporte às aulas online. No entanto, é de salientar-se que é da responsabilidade do CEND (pode ser em colab-

boração com outras instituições) cuidar da parte administrativa, cabendo à FACED responsabilizar-se apenas pela questão pedagógica. A prática revela ainda que, ao nível da FACED, não existam técnicos qualificados para atender às dificuldades dos professores frente às TIC's, fundamentalmente no que diz respeito ao uso da Plataforma de ensino a distância, concebido para OGED. O único técnico que tem assistido às dificuldades dos professores trabalha na sala de informática<sup>11</sup> de licenciatura e sempre está ocupado, uma vez que deve zelar pela sala.

De igual modo, ocorre com os técnicos da sala dos mestrados. Estes nem sempre estão disponíveis para atender as preocupações do professorado. Aliás, não cabe a eles zelar por essas questões, uma vez que não existe nenhuma celebração de contrato entre esses técnicos e o CEND, na área de Informática. Verificam-se também casos de descontentamento por parte dos professores, por não haver alguém por perto, prontificado para resolver as dúvidas que os professores têm levantado. Geralmente, quando os professores procuram entrar em contacto com o pessoal do CEND, nem sempre suas preocupações são atendidas como o desejado. Observa-se, portanto, muita demora no atendimento de questões pontuais, como por exemplo, a disponibilização do crédito para o modem<sup>12</sup>. De igual modo verificam-se por parte os professores muita demora na elaboração e entrega dos módulos a serem leccionados. Ou seja, apesar de o CEND recomendar aos professores a elaboração dos módulos, alguns nem sempre conseguem fazer a entrega no período acordado. Isso tem levado o CEND a reprogramar suas atividades, com vista a não pôr em causa o início das aulas. Outra questão que cabe aqui realçar é a ausência frequente dos professores nos cursos facilitados pelo CEND. Na prática, assiste-se, por vezes, à ausência de alguns professores nos cursos de capacitação promovidos por técnicos do CEND, bem como a não disponibilização do acesso à plataforma aos professores quando eles terminam a lecionação do seu módulo. Ou por outra, os professores somente têm acesso à plataforma de EaD quando o seu módulo está decorrendo.

<sup>11</sup> É importante referir que, tanto a sala de informática de licenciatura quanto a do mestrado, embora o professor esteja autorizado em utilizá-las nem sempre a mesma está disponível para o professor, uma vez que tem havido aulas práticas para os alunos destes dois níveis de ensino. Dai que os professores, por vezes, são obrigados a ceder espaço para não por em causa as actividades programadas.

<sup>12</sup> A distribuição de modem e o respectivo crédito é para dar suporte às aulas, bem como garantir melhor assistência aos alunos.

Terminando o módulo deixam de ter acesso. Isso tem deixado os professores constrangidos, uma vez que a única oportunidade para terem contato com a plataforma de ensino é durante as capacitações e quando da decorrência da lecionação do seu módulo.

## 2. CAPACITAÇÃO DOS PROFESSORES EM MATÉRIA DAS TIC'S.

A capacitação dos professores em matéria do uso das TIC's no ensino a distância é de inteira responsabilidade do CEND. Cabe a esse órgão definir os programas temáticos, preparar os técnicos necessários e garantir outros recursos necessários para a ocorrência do curso. Geralmente os cursos têm ocorrido na UEM, nas próprias Faculdades e/ou Escolas Superiores, pois o CEND não possui uma sala própria para oferecer tais capacitações a todos os docentes de uma só vez. Os técnicos seleccionados para ministrar os cursos são distribuídos em função da área temática em que vão atuar; seja na atuação da produção de recursos de aprendizagem, ou na utilização das ferramentas da plataforma de ensino a distância e/ou algumas noções ligadas ao uso das TIC's. Uma vez distribuídos os módulos para serem leccionados, o CEND comunica os professores, por meio da direcção da Faculdade e/ou do departamento que faz a gestão do curso a distância, as modalidades em que as capacitações decorrerão. Privilegiam-se atividades teóricas e práticas. Nesse processo, os professores aprendem os conteúdos sem nenhum material de apoio, como por exemplo, apostilas e/ou manuais que dão suporte aos conteúdos que estão sendo tratados. Ao concluírem a capacitação, os professores, caso tenham algumas dificuldades ligadas ao uso da plataforma e outras questões de gestão, como por exemplo, elaboração dos recursos de aprendizagem deve entrar em contato com o CEND e/ou com os coordenadores do curso a distância, pertencentes ao Departamento que ministra esta modalidade de ensino. É de salientar que o CEND não dispõe de uma sala de informática apetrechada para dar vazão ao número de professores que participaram das capacitações e voltam a procurar o CEND para dirimir alguma dúvida. O número de computadores que o CEND possui no momento é insuficiente para prestar tal assistência a todos os professores, resultando, em alguns casos, em filas de espera. Por isso assiste-se, por vezes, pedidos por parte desta instituição, no sen-

tido de cada professor providenciar, por vezes, um laptop pessoal, como forma de descongestionar algumas solicitações dos professores. Essas condições inadequadas e assistência aos professores que procuram o CEND resultam, em desistências e desmotivação para procurar o centro.

As dificuldades dos professores frente às TIC's, sobretudo no uso da plataforma de EaD não se circunscrevem somente ao nível da FACED, esta é uma questão que outras faculdades também se deparam, embora com dimensões diferenciadas. Diante do exposto, percebeu-se que são necessários aprimoramentos na maneira de o CEND lidar com a questão das capacitações dos professores em relação ao ensino à distância. Mas cabe salientar que os próprios professores não adotam uma atitude proativa no sentido de criarem iniciativas multiplicadoras para disseminar, entre os próprios grupos de docentes, os conhecimentos para melhor lidar com as técnicas específicas da educação à distância. Por isso, tornou-se importante estudar a relação do CEND com os professores, visando identificar pontos que poderiam ser melhorados, tanto de um lado como de outro, para que as capacitações nessa modalidade de ensino fossem mais eficientes e eficazes.

## 2.1. Capacitação dos professores: CEND

Pesquisadores, planificadores, formuladores de políticas e administradores são unânimes quanto ao conhecimento da capacitação profissional como uma das condições que se impõem na implementação de mudanças e reformas em todos os campos das políticas públicas. Em qualquer plano de acção que se examine, a capacitação, o treinamento ou reciclagem, juntamente com os recursos financeiros estão colocados como meios indispensáveis à implementação e êxito das metas propostas (LUCK et. al, 2000, p. 97). O advento das tecnologias de EaD nas instituições de ensino superior, como temos vindo afirmar, deve ser encarado por todos profissionais como uma das contribuições que veio dinamizar o fazer educativo. Neste sentido, se formos a revisitar algumas instituições de ensino, veremos que o discurso sobre as TIC's, embora constituísse para alguns profissionais como um quebra-cabeça, já não é novidade. Observou-se, portanto, certo interesse por parte da classe docente em participar nos cursos e/ou seminários que abarcam esta área de conhecimento

dado a sua pertinência para suas actividadeslectivas. Quando se fala da formação contínua dos profissionais da Educação face às tecnologias de EaD, é importante trazer à tona o debate referente à qualidade dos profissionais que atuam nessa modalidade de ensino, ou ainda, reflectirmos em torno dos cursos de capacitação a que os professores têm sido submetidos. Nesse contexto, estudos sobre estas questões apontam que as instituições de ensino superior continuam enfrentando enormes dificuldades para melhorar os níveis de conhecimento dos professores em relação a esta temática. Isso se dá, por um lado, devido às fracas iniciativas entre os colaboradores dentro das instituições. E por outro, conforme aponta Veiga et. al (2005, p. 149), devido à natureza das propostas de capacitação dos docentes. Ou seja:

as propostas de capacitação de docentes em curso têm apresentado baixa eficácia devido a descontinuidade das ações; desarticulação entre a teoria e a prática e entre essas e os sentimentos e valores dos professores; a ênfase excessiva nos aspectos normativos; a desvinculação com projectoscolectivos e/ou institucionais; e a dissociação entre a formação e as outras dimensões do ofício do docente, com salários, condições de trabalho e aspectos organizacionais. (VEIGA at. al; 2005, p. 149)

Outra questão que o autor aponta para ineficácia dos cursos de capacitação são as dificuldades que a envolvem. As capacitações têm sido ampliadas em face da complexidade que passou a envolver as instituições de ensino nas duas últimas décadas: novos parâmetros curriculares, processos pedagógicos que busquem mais eficácia, sistema de ciclos escolares, maior autonomia da escola, universalização do acesso e inclusão. Conforme o autor anteriormente citado, enfrentar esses desafios requer uma capacitação continuada e voltada para a reflexão sobre a prática pedagógica do professor. Isto significa que as instituições que implementam esta modalidade de ensino devem estar cientes da complexidade dos cursos a distância, bem como da atual conjuntura sóciocultural e econômica que o mundo atualmente atravessa, visto que a persistência de carências nas instituições educacionais e as inadequações dos modelos de capacitação têm resultado, de acordo com Mello (1991 apud VEIGA, 149), em professores despreparados. Em outras palavras, está-se a querer dizer que, ainda se assiste ao nível das instituições a falta de condições físicas, matérias e técnicas apropriadas, assim como atitude favorável de dirigentes escolares, que, dada a pouca familiaridade com a tecnologia desconhece a potencia-

lidade das TICs para melhorar a qualidade do processo de ensino e aprendizagem e a gestão escolar participativa, articulando as dimensões técnico-administrativas e pedagógicas, tendo em vista formarem cidadãos críticos e participativos na sociedade.<sup>13</sup> Por isso concorda-se com Bettega (2004, p. 42), quando afirma que,.

(...) acções voltadas para a formação de professores alicerçadas numa proposta institucionalizada, com aporte multidisciplinar, que forneçam directrizes e estratégias (procedimentos participativos) voltadas ao contexto social apresentam-se como um caminho promissor no que se refere ao rasga-te da qualidade de ensino. Esse trabalho deve ser pautado na construção e reconstrução de soluções pedagógicas, sociais e políticas e realizando em conjunto por professores, orientadores pedagógicos, diretores, técnicos e demais profissionais no próprio espaço da escola ou a direcção das instituições (BETTENGA, 2004, p. 39)

Portanto, fica claro a partir dos estudos dos autores anteriormente citados que as instituições de ensino precisam criar uma plataforma que permite potencializar os colaboradores de novas maneiras de ser e de estar dentro da organização. Em outras palavras, significa que, quanto maiores forem as acções de gestão rumo à edificação de estratégias que favoreçam dotar os professores de técnicas relativas ao uso das tecnologias de EaD, maior a probabilidade de se ter maior nível de comprometimento desses atores frente as TIC's. Por isso, igualmente, concordamos com Moran (1996 apud ARAÚJO, 2007, p. 27) quando nos adverte a necessidade de:

(...) desenvolver processos de comunicação ricos, e cada vez mais profundos. Abrir as instituições de ensino ao mundo, à vida. Criar ambientes de ensino-aprendizagem mais atraentes, envolventes e multisensoriais (...). As tecnologias, dentro de um projecto pedagógico inovador, facilitam o processo de ensino-aprendizagem; sensibilizam para novos assuntos, trazem informações novas, diminuem a rotina, nos ligam com o mundo, com as outras escolas, aumentam a interacção (redes electrónicas), permitem a personalização (adaptação do trabalho ao ritmo de cada aluno) e se comunicam facilmente com o aluno... (MORAN, 1996 apud ARAÚJO, 2007, p. 27).

Para além da questão referenciada pelo autor e que vale a pena reflectir em torno do desafio da gestão na formação do pessoal docente face às tecnologias de EaD é a incorporação das Tecnologias de Informação (TI) à prática dos educadores.

<sup>13</sup> Disponível em: <<http://www.ufjf.br/revistaedufoco/files/2011/05/Artigo-072.pdf>>

Conforme Moraes et. al. (2002, p. 72), para a incorporação das TI's à prática dos educadores não basta que eles saibam manipular os recursos computacionais articulados com as facilidades da linguagem hipermédia, há que aprender a integrá-los em sua prática. De acordo com esse autor, isso significa que,

Cursos e treinamentos não resolvem essa questão. É preciso assessorar o educador em seu trabalho quotidiano, valorizar o seu saber oriundo de sua experiência profissional, promover a articulação desse saber e de sua prática com as Tecnologias de Informação e com teorias que ajudem a reflectir e depurar essa experiência. E, sobretudo, favorecer a sua actuação como profissional crítico-reflexivo comprometido com uma prática transformadora, progressista e prazerosa, na qual cada ser se situa em sua inteireza de ser humano aprendente e utiliza as TI para representar, interagir, compreender e actuar na melhoria de qualidade de seus processos e produções, bem como inserir-se no seu contexto e no mundo, transformando-os e transformando-se (MORAES et. al. 2002, p. 72)

De forma geral, para o sucesso de um programa inovador de incorporação das TI à Educação, conforme Moraes (2002) devem ser levados em conta vários fatores de complexidade crescente, destacando-se:

(...) a disponibilidade de equipamentos e software com configuração actualizada; constante designação de verbas; o apoio político pedagógico; a adopção de um novo paradigma educacional; a importância de atribuir ao professor um papel primordial nessa mudança; a formação continuada dos educadores dentro de uma perspectiva de contextualização e de resgate dos valores humanos para que eles possam desenvolver o domínio da tecnologia e a compreensão das potencialidades e limites de integrá-la à sua prática (MORAES et. al. 2002, p. 72)

Nesse contexto, aos formadores dos educadores, compete assessorar o educador no uso das TI's em sua prática, havendo necessidade de acompanhá-lo até que adquira as competências necessárias para continuar por si mesmo, administrando sua própria formação contínua (PERRENOUD, 1999 apud MORAES, 2002; p. 72). O estudo desenvolvido por Almeida (2000 apud MORAES, 2002; p. 72) enfatiza esta questão, ressaltando a importância de se investir tanto na preparação do professor, como os demais educadores que actuam nas instituições educacionais, incluindo gestores, de modo que cada um deles possa inserir a TI à sua prática.

Constituindo um dos sinais de mundialização das políticas educativas impulsionadas por organismos internacionais, como a OCDE e a UNESCO, a preocu-

pação pela formação contínua de professores tem marcado o discurso e agenda das políticas educativas dos últimos décimos (FERREIRA at. al. 2003, p. 43). Segundo este autor, num relatório do CERI-OCEDE de 1978, p. 46, reconhece-se que deve ser atribuído à formação contínua dos professores um elevado grau de prioridade na política nacional de ensino, uma vez que se faz dela uma das condições de eficácia das reformas e inovações requeridas pelas transformações ocorridas nas sociedades contemporâneas. Demo apud Araújo (2007, p. 31) explicita que a capacidade de aprender permanentemente passou a ser a nova condição para o exercício da cidadania na sociedade do conhecimento.

A partir das questões anteriormente citadas, está claro que a ideia do autor reforça a necessidade de as nações terem instituições educacionais com um alto sentido de responsabilidade, e que os fazedores das políticas passem a incorporar a questão de capacitação dos profissionais da gestão pública nas suas agendas de governação. Isso vai permitir uma melhor articulação das atividades programadas e, consequentemente, possibilitará que todos os segmentos da sociedade se engajem no aprimoramento do manuseamento das ferramentas tecnológicas para o ensino. Aliás, essa é uma questão feita pela UNESCO. Conforme Araújo (2007), essa instituição na sua 45<sup>a</sup> Conferência Internacional de Educação, em Outubro de 1996, afirmou que: “a capacitação deve ser considerada quer como um direito quer como uma obrigação para todo o pessoal docente”. Em outras palavras, significa que ela deve ser vista como instrumento fundamental para o desenvolvimento de competências, envolvendo valores, conhecimentos e habilidades para lidar com as mudanças aceleradas, com contextos complexos, diversos e desiguais, para aprender a compartilhar decisões, lidar com o processo de participação e adaptar-se permanentemente às novas circunstâncias e demandas institucionais. (LUCK; 2007 p. 103) Outro debate em torno da formação contínua do professor está relacionado com o distanciamento entre a formação inicial do professor e o seu contexto profissional. Segundo Bettega (2004, p. 41), na perspectiva de Collares, Moyses (apud BARILLI, 1998),

é possível verificarmos um distanciamento singular entre a formação inicial do professor e sua actuação prática diante das demandas educacionais advindas de seu contexto profissional. Esse cenário, conforme o autor reafirma a necessidade de uma

educação contínua em serviço, uma vez que, além de fornecer conhecimento e de corrigir distorções do processo inicial, isso também contribui para uma reflexão acerca de mudanças nesses cursos. (BETTEGA, 2004, p. 41).

No nosso entendimento, as palavras do autor levam-nos a concluir que, ao nível das instituições, a existência de concepção de programas e/ou cursos que tomam em conta a formação inicial do professor é uma mais-valia, na medida em que vai possibilitá-los a identificar as potencialidades e fraquezas de cada profissional no seu contexto de trabalho. Por isso, concordamos, novamente, com Bettega quando diz que,

(...) a articulação entre teoria e prática só funciona se não houver divisão de tarefas e se todos se sentirem responsáveis por facilitar a relação entre as aprendizagens teóricas e as vivências e observações práticas. Ainda de acordo com este autor, citando Nóvoa (2001), a formação pertencente ao próprio sujeito e inscreve-se num processo de “ser” e de “ir sendo”, uma conquista feita com ajuda diversificada, dos mestres, dos livros, das aulas e, dos computadores. É um trabalho pessoal. (BETTEGA, 2004, p. 41)

A mesma visão é realçada por Luck at. al (2000, p. 104). Segundo essa autora é imperioso que as trocas de experiência ao nível das instituições constituam uma prática permanente. Ou seja, a troca de experiências, a formação de redes, o intercâmbio, os seminários de relatos de casos, o autoestudo, entre outros são indicados como estratégias a serem utilizadas nos programas de formação contínua e, em serviço, desde que contextualizados na prática dos profissionais e no projeto institucional. Conclui-se, no entanto, que as acções de gestão para que sejam sustentáveis, para além de ser necessário considerar os aspectos sócioculturais em que os professores estão inseridos, torna-se imperioso integrar vários autores no processo de gestão se, de facto, queremos uma educação de qualidade. Esta visão deve ser reconhecida não somente por aqueles que se encontram ao nível dos órgãos locais, mas também ao nível dos órgãos centrais.

Compreende-se que os profissionais precisam estar em contínuo aperfeiçoamento, “mantendo-se atualizado e desenvolvendo ou aprimorando sua competência. Igualmente entende-se que o professor que desejar trabalhar com mediação tecnológica, seja no ensino presencial, seja na EaD, não podem ser exceções a

regra” (ARAÚJO, 2007; p. 32). Isto se dá porque, no contexto de EaD, Althirer (1988 apud ARAÚJO, 2007) ressalta “que eles são produtores, quando elaboram suas próprias propostas de cursos; conselheiros, quando acompanham os alunos; parceiros, quando constroem com os especialistas em tecnologia, abordagens inovadoras de aprendizagem”. Nessa perspectiva, Demo apud ARAÚJO (2007, p. 33) realça esta questão afirmando que a actuação na modalidade de ensino a distância requer do professor a capacidade de adoptar procedimentos relativos com a tele educação, por ele enumerados:

(...) a familiarização com as novas tecnologias; a valorização da subjectividade no processo de ensino-aprendizagem; o desenvolvimento da capacidade de pesquisar; a elaboração de material com a própria mão; a actualização permanente; a produção e instrumentalização electrónica a serviço da educação; avanço na direcção da interdisciplinaridade do conhecimento e a revisão de sua teoria e prática avaliativa”. (DEMO, 1999; citado por ARAÚJO, 2007, p. 33)

Ainda de acordo com esse autor, a EaD, “não pode ser aplicada como artifício de estudo facilitado por conta da distância, pois a aprendizagem adequada exige o momento de reconstrução pessoal bem como a necessária ambiência humana, e a presença do professor sinaliza esses dois momentos.” (DEMO apud ARAUJO, 2007, p. 33). Dai que, pensar num programa de EaD pressupõe, antes de tudo, a qualificação dos profissionais que vão garantir o processo de ensino-aprendizagem. Não só, mas também questões relacionadas com infraestrutura, equipamentos, plano de formação dos docentes, entre outros.

### 3 REFLEXÕES E POSSIBILIDADES

Após fazermos a pesquisa com os técnicos do CEND e os professores da UEM, conclui-se que os problemas constatados que se referem a tempo e espaço devem ser garantidos aos professores. Deve-se providenciar material autodidáctico, dando continuidade ao nível das faculdades o trabalho realizado pelo CEND. Os professores devem ter amplo suporte acadêmico já que a opinião dos professores sobre a melhoria de cursos de capacitação para auxiliar na utilização das ferramentas da plataforma de EaD circunscrevem-se em duas dimensões: dimensão

institucional e dimensão individual. No que diz respeito à dimensão institucional, a partir dos resultados da pesquisa constatou-se também que as faculdades que implementam o programa de Educação a Distância ao nível da UEM deparam-se com problemas ligados ao material informático, como por exemplo, computadores para cada docente, DVD's para criação de podcast, gravadores e softwares de gravação de imagens, técnicos especializados nesta modalidade de ensino para atender as dificuldades dos professores, além da deficiente coordenação das actividades entre o CEND e as faculdades que implementam a EaD. Ainda, relacionado com a dimensão institucional, aferiu-se que o CEND se depara com exiguidade de pessoal para dar assistência aos professores envolvidos no programa de EaD, como também ao nível das faculdades não existem estratégias que possibilitem dar continuidade aos cursos de capacitação promovido pelo CEND. Existe, portanto, descontinuidade das actividades realizadas por esta instituição. Um dado importante que é preciso considerar no resultado da pesquisa diz respeito ao conhecimento razoável que os professores têm em relação às TICs. Constatou-se que, embora haja dificuldades, sobretudo no uso da plataforma de EaD, por parte desses profissionais, eles possuem conhecimentos básicos para atuar nesta modalidade de ensino. Além disso, existe um interesse dos profissionais do CEND em acompanhar as actividades dos professores, embora, a maior parte destes profissionais aponte que não se dirigem a esta instituição por não haver tempo suficiente. Outra informação de grande relevância diz respeito aos problemas de computadores. A partir dos pronunciamentos dos entrevistados conclui-se que este problema reside ao nível das faculdades que ministram programas de licenciatura a distância, enquanto que nas faculdades que implementam o programa de mestrado esta questão não constitui entrave, uma vez que o mestrado tem receitas próprias para suprir estas dificuldades. Também se constatou que todos os professores inscritos no programa de EaD têm acesso à plataforma de ensino, mesmo tendo terminado seu módulo. Isso significa que somente os professores que não estão inscritos no sistema é que não têm o direito de acessar. Consequentemente, aferiu-se que a plataforma não é de domínio público, só acessa quem estiver inscrito. Relativamente aos problemas ligados à dimensão individual conclui-se que ao nível das faculdades alguns professores não demonstram atitude em relação à EaD, não demonstram ideias multiplicadoras no sentido de melhorar o

seu nível de conhecimento em relação a esta modalidade de ensino, não olham para o curso de capacitação como uma estratégia que lhe possibilite atualizar a sua prática pedagógica. Essas questões provavelmente resultam da falta de coordenação ao nível das faculdades, uma vez que elas deviam primar por cursos que abarcam estas questões, como forma de aumentar o nível de comprometimento desses profissionais. Igualmente, um dado importante que vale apena referenciar aqui diz respeito a não participação de alguns profissionais nos cursos de capacitação. Conclui-se que alguns profissionais principalmente os que possuem cargos de chefia desejam receber capacitações personalizadas.

Como consequência, existe sobrecarga no trabalho por parte dos técnicos do CEND, uma vez que se sentem obrigados a capacitar dois grupos de professores, uns que não querem se juntar aos demais professores, outros que se fazem presentes nos cursos habituais. Por conseguinte, como forma de reverter esta situação, foi necessário propor um plano de formação que possibilitasse minimizar as dificuldades dos professores frente às TICs na EaD. Isso vai permitir que tanto o CEND, como as faculdades que monitoram esta modalidade de ensino melhorem o seu nível de atuação.

Detetado o problema, o primeiro passo foi criar um plano de ação que visasse a melhoria imediata dos principais problemas aqui apontados. Tal plano teve como objetivo: Melhorar a compreensão dos professores em relação aos fundamentos e princípios de EaD, no contexto da UEM; dotar os professores de conhecimentos técnicos sobre a produção dos recursos de aprendizagem utilizados no programa de EaD, no contexto da UEM; promover ações de gestão que favoreçam aos professores melhorar o nível de atuação em relação a implementação do programa de EaD. Tal plano está desenvolvendo. Resultados positivos puderam ser percebidos, mas ainda não se tem a solução de todos os problemas frente às TIC's. Isso pode se referir ao caso da UEM, bem como, a qualquer Universidade que tenha em seu escopo a modalidade de ensino à distância. A modalidade de ensino a distância nos é muito cara, visto a sua importância na disseminação de um ensino democrático e de qualidade em Moçambique. A intenção, neste capítulo, foi trazer à tona os desafios de uma Universidade Pública frente à gestão da educação, mais especificamente, a modalidade a distância.

## REFERÊNCIAS

AFRIMAP & Society Initiative for Southern Africa; Relatório: **A prestação Efectiva de Serviços Públicos no Sector da Educação.** Disponível em: <http://www.afrimap.org/english/report/AfriMA>. Acessado em 18 de outubro de 2014

ALMEIDA, Maria Elizabeth Bianconcin de; **Educação a distância na internet: abordagens e contribuições dos ambientes digitais de aprendizagem.** *Educação e Pesquisa, São Paulo*, v.29, n.2, p. 327-340, jul./dez. 2003. Disponível em: Acessado em 12 de maio de 2013.

ALTOÉ, Anair; SILVA, Helianada. **O desenvolvimento Histórico das Novas Tecnologias e seu emprego na Educação.** Disponível em: Acessado em 17 de maio de 2012. ALVES, Lucineia; *Educação a distância: conceitos e história no Brasil e no mundo;* Rio de Janeiro; Disponível em: Acessado em 14 de novembro de 2013.

ARAÚJO, Sandra Maria. **Proposta de Capacitação docente para atuação em EaD.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Ciará. Brasília, 2007. Disponível em: <[http://www.repositorio.ufc.br:8080/ri/bitstream/123456789/2972/1/2007\\_Dis\\_SMARAUJO.pdf](http://www.repositorio.ufc.br:8080/ri/bitstream/123456789/2972/1/2007_Dis_SMARAUJO.pdf)> Acessado em 13 de abril de 20013.

BRITO, Carlos Estrela. **Educação a Distância no Ensino Superior de Moçambique.** 2010. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2010. Disponível em <[http://btd.ecg.ufsc.br/wpcontent/uploads/2011/04/Carlos\\_Estrela\\_Brito.pdf](http://btd.ecg.ufsc.br/wpcontent/uploads/2011/04/Carlos_Estrela_Brito.pdf)> Acessado em 14 de Setembro 2012.

BETTEGA, Maria Helena. **Educação Continuada na era Digital.** São Paulo: Cortez, 2004.

BONILLA, Maria Helena Silveira. **Inclusão digital nas escolas.** Disponível em [http://www.moodle.ufba.br/file.php/10061/GEAC\\_ID/artigo\\_bonilla\\_mesa\\_inclusao\\_digital](http://www.moodle.ufba.br/file.php/10061/GEAC_ID/artigo_bonilla_mesa_inclusao_digital) Acessado em 11 de Maio de 2012.

DEMO, Pedro; **Formação Permanente e Tecnologias Educacionais.** Petrópolis: Vozes, 1999.

FACED; **Programa de Reestruturação da Faculdade de Educação;** 2003.

FILHO, Athail Rangel Pulino; **Introdução ao Moodle.** Departamento de Engenharia Civil e Ambiental; Universidade de Brasília. Agosto – 2004. Disponível em: [http://ead.faculdademarista.com.br/file.php/1/modulo01-moodle\\_1.pdf](http://ead.faculdademarista.com.br/file.php/1/modulo01-moodle_1.pdf). Acessado no dia 16 de agosto de 2013

FERREIRA, Naura Syria Carapeto Ferreira (Org.) at. all. **Formação Continuada e Gestão da Educação.** São Paulo: Cortez, 2003.

FERREIRA, Paula & MONTEIRO, Ana Francisca. Riscos de utilização das TIC's. **Educer. Revista de Educação,** vol 1 (1), 2009. Instituto politécnico de Bragança. Disponível em <<http://www.eduser.ipb.pt/index.php/eduser/article/viewFile/20/6>> Acessado em 12 de maio de 2013

GASTER, Polly at. al; **Inclusão Digital em Moçambique: Um Desafio Para Todos;** CIUEM. 2009. 70p.

INED; **Curso de Formação e desenvolvimento Profissional em Educação a distância;** Disponível em: <http://www.abed.org.br/col/formaçao/olivro1.pdf>. MoçambiqueMaputo. Acessado em 19 de outubro de 2012.

LUCK, Heloísa. at. al; **Gestão Escolar e a Formação de Gestores.** Brasília, v.17, n. 72, p. 1-195, fev/jun. 2000

MOORE, Michael Grahame&Perreira, luiz F; **Avaliação de Rede de Educação a distância em Moçambique;** MEC2007. Disponível em: <<http://www.mec.gov.mz/img/documentos/20100212110243.pdf>> Acessado em 14 de Outubro de 2012

MORAN, José Manuel; MASETTO, Marcos; BEHRENS, Marilda. **Novas tecnologias e mediação pedagógica.** 3. ed. Campinas: Papirus, 2001. Disponível em: <<http://dmd2.webfactional.com/media/anais/AS-NOVAS-TECNOLOGIAS-NA-EDUCACAO-DESAFIOS-ATUAIS-PARA-A-PRATICA-DOCENTE.pdf>> Acessado em 12 de Maio de 2013.

NEELEMAN, Wim & NHAVOTO, Arnaldo; Educação a distância em Moçambique;**Revista Brasileira de Aprendizagem Aberta e a Distância;** São

Paulo.setembro. 2003. Disponível em:

<[http://www.abed.org.br/revistacientifica/Revista\\_PDF\\_Doc/2003\\_Educacao\\_Distancia\\_Mocambique\\_Wim\\_Neeleman\\_Arnaldo\\_Nhavoto.pdf](http://www.abed.org.br/revistacientifica/Revista_PDF_Doc/2003_Educacao_Distancia_Mocambique_Wim_Neeleman_Arnaldo_Nhavoto.pdf)> Acessado em 7 de outubro de 2012.

TEXEIRA, Sebastião; **Gestão das Organizações**; 2.ed. Portugal: Editora MC Graw-Hill, Lda. 2005

VALA, Jorge & ANTÓNIO, Caetano. **Gestão de Recursos Humanos**: 3.ed. Contextos, Processos e Técnicas. Lisboa: Editora RH, Lda., 2007.



# A S POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A FORMAÇÃO DE PROFESSORES NA PERSPECTIVA EPISTEMOLÓGICA E PEDAGÓGICA PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA NO MUNICÍPIO DE JOÃO PINHEIRO- MG

Rosa Jussara Bonfim Silva

## INTRODUÇÃO

A sociedade contemporânea passa por um acelerado processo de mutação decorrente da facilitação na aquisição de conhecimentos e a interação de forma globalizada através da formação continuada cada vez mais aprimorada.

As políticas públicas voltadas para a formação docente, responsável pela formação de profissionais aptos a enfrentar as exigências dessa sociedade do conhecimento, deve atentar para os novos paradigmas de ensino que possibilitam olhares ampliados, o diálogo entre os diversos saberes e a integração entre ensino, pesquisa e extensão.

Pautados em princípios democráticos e transformadores os professores também se submetem a um processo de mudança, repensando a sua prática docente e adequando-a as novas necessidades e interesses dos educandos.

Vale ressaltar que as políticas públicas são vistas como um desafio para a nova geração de profissionais da educação, assim como para os profissionais que já atuam na área, como também os gestores e os que pretendem tornar a formação continuada algo efetivo e com bons resultados.

No atual contexto educacional, a gestão pública precisa pautar-se nas atuais necessidades educacionais, a presença de suporte pedagógico apropriado para acolher o docente em seu processo de prática pedagógica.

Temos como princípios hoje abordados na Meta 19 do Plano Nacional de Educação, Lei 13.005/2014, a Gestão Democrática. Esta meta objetiva tornar a escola mais inclusiva, acessível à participação de todos e para todos. Apesar disso, ainda existe um distanciamento entre a proposta e a prática adotada nas escolas públicas brasileiras.

Ao mesmo tempo em que se exige uma nova abordagem metodológica nos interiores das salas de aula, este mesmo foco passa a ser determinante para uma gestão participativa, formativa e holística.

A adesão aos paradigmas inovadores requer uma decisão corajosa por parte dos docentes e gestores ante ao desafio de mudar sua maneira de agir e de se relacionar com os seus educandos e toda a comunidade, fazendo com que o ambiente escolar seja atrativo, estimulador e democrático.

Dessa forma, a nova organização de formação continuada altera a postura do professor que até então se ocupava exclusivamente com o cumprimento curricular. Nesta nova vertente, contudo, não se retira a importância do currículo. Ao contrário, confere ao docente a relevante função de mediador do conhecimento, suscitando nele e nos educandos um ensino-aprendizagem com criatividade, criticidade, autonomia e espírito investigador.

Como mediador do conhecimento se faz necessário que o docente esteja atualizado e avance em seus saberes. Para isso, tem como aliados os instrumentos tecnológicos, os livros didáticos, as fichas de acompanhamento, os planos de aula.

E, neste processo de pesquisa-ação apresentamos o diário pedagógico que traz a pedagogia da presença, da aproximação e da partida educacional. Este trabalho não tem a temerária pretensão de substituir as ferramentas utilizadas pelos educadores, ou ser um método, mas com o intuito de ampliar o conhecimento acerca do trabalho docente e de como podemos dinamizar as aulas.

A didática tradicional, ainda utilizada por alguns docentes, se restringe a transmissão de conteúdos, o que atualmente se tornou alvo de inúmeras críticas por não mais condizer com a atualidade. E, isto é atualmente alvo de muitas discussões nos encontros de formação.

A proposta das políticas públicas para a formação continuada docente é integrar ensino, pesquisa e extensão. A pesquisa aperfeiçoa e proporciona novos saberes, os quais são difundidos através da prática em sala de aula e a extensão se personaliza no dia a dia dos educandos e educadores em seu meio social. Essa integração propicia ao docente a assimilação entre teoria e prática.

A partir do exposto, o presente trabalho tem por objetivo apresentar as dimensões pedagógicas e gestoras que foram observadas e aplicadas no decorrer do

ano de 2014 nas escolas que atuam as professoras cursistas do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) na rede municipal de João Pinheiro – Minas Gerais.

## Contexto e problematização da pesquisa

Pretendemos com este trabalho analisar neste a dinâmica da formação de professores, a organização da gestão e a prática pedagógica por meio da Pesquisa-ação, usando como instrumento o diário educativo da pedagogia da presença, da proximidade e da partida educacional.

Este instrumento nos oportunizou verificar a efetividade da aplicabilidade do que está sendo trabalhado na formação continuada. Diante desta complexidade, e, tendo em mente esses princípios, faz-se necessário buscar propostas metodológicas de pesquisa que possibilitem criar condições de mudanças mais amplas.

A pesquisa-ação submete seus resultados previamente negociados dia a dia entre o pesquisador e os participantes da pesquisa, a toda a coletividade para provocar sua avaliação. No fim da pesquisa, pode ou não haver a redação de um relatório final, [...] há sempre discussão sobre os resultados e uma proposta de novas estratégias de ação (BARBIER, 2004, p. 56).

Na tentativa de operacionalizar a nossa ação, a partir desses princípios, temos trabalhado por meio da mediação de grupo de professores da rede municipal que são cursistas do PNAIC, dos gestores das escolas municipais, num processo de trocas intersubjetivas, no sentido de construir a concretização de soluções para questões concretas, considerando o contexto.

Neste sentido, importante trazer a lume a constatação de Freire (1998, p. 14): “Não há ensino sem pesquisa e pesquisa sem ensino. [...] ensino porque busco, porque indaguei, porque indago e me indago. [...] pesquiso para conhecer o que ainda não conheço e comunicar ou anunciar a novidade”.

O campo de investigação configurou-se no Sistema Municipal de Ensino de João Pinheiro, tendo como sujeitos-participantes da pesquisa as professoras dos anos iniciais que fizeram a formação continuada e os gestores das escolas municipais. O estudo deu-se de três formas interligadas, concomitantes e de forma circu-

lar: Como me faço presente? Como me aproximo? Como é a minha partida.

Thiollent (2004, p. 14) define a pesquisa-ação como:

[...] um tipo de pesquisa social com base empírica que é concebida e realizada com estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo, no qual os pesquisadores e participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo e participativo.

Este trabalho foi executado pela pesquisadora e orientadora de estudo que em todos os encontros trazia a discussão sobre a presença, a aproximação e a partida aliada às atividades propostas pelo encontro de formação.

A proposta da pesquisa-ação trouxe em seu arcabouço as seguintes proposições: a colaboração entre pesquisador e professor no espaço escolar; o estudo e a reflexão da prática pedagógica dos professores e os desafios de construir colaborativamente com a gestão uma educação pautada na humanização. Conforme descreve Dionne (2007, p. 53):

Na pesquisa-ação, o ator está sempre presente. Isso não significa que o pesquisador possa deixar de aplicar as regras do processamento de dados, mas sua presença é percebida como contribuição para definir certas prioridades de análise com vista à utilização dos resultados. O processamento de dados é realizado numa dinâmica de trocas, de diálogo, de debate com os parceiros sociais. Os procedimentos de análise são mais vivos, em constante confrontação com a realidade dos atores sociais.

O presente trabalho deseja contribuir com um projeto educacional, no sentido de fortalecer as subjetividades, as metodologias e as finalidades da educação, colaborando com a formação da pessoa humana, com a qualificação profissional e com a participação efetiva na sociedade.

Apesar de essa potencialidade constituir-se num enunciado estrutural, o processo educativo é compreendido, também, pela sua dinâmica estruturante, na qual atuam diversos sujeitos educativos, participam formas diferenciadas de conhecimento e interagem distintos procedimentos pedagógicos.

No entendimento destes aspectos é oportuno destacar que o fio condutor deste trabalho é a formação de professores, tendo como referência três teóricos que partilharam seus conhecimentos para estabelecer as diretrizes principais desta proposta, a saber, Luiz Síveres, Boaventura de Sousa Santos e Paulo Freire.

A opção por estes teóricos deu-se porque trazem uma contribuição específica com base no seu campo de investigação, mas indicaram em particular, características que conjugam reflexões em torno de um projeto educativo que poderá potencializar um percurso educacional, tendo como dinâmica articuladora a dimensão epistemológica e pedagógica, respectivamente.

Esta proposta considera, portanto, o atributo da condição humana, a abordagem do conhecimento e a energia para buscar a objetividade educacional, tendo como suporte de compreensão um movimento triangular pautado no ser, saber e agir, considerando a contribuição dos teóricos referenciados.

Na medida em que o compromisso não pode ser um ato passivo, mas práxis - ação e reflexão sobre a realidade - inserção nela, ele implica indubitavelmente um conhecimento da realidade. Se o compromisso só é válido quando está carregado de humanismo, este, por sua vez, só é consequente quando está fundado cientificamente. (FREIRE, 1979, p. 21).

Dentro desta pesquisa, incumbe ao docente e a equipe gestora um novo compromisso pedagógico, que inclua uma postura da pedagogia da presença, da aproximação e da partida, e que este enfoque instigue o educando a caminhar e a trilhar o seu próprio espaço.

Aliando-se a isso a emergente necessidade de ensinar de maneira diferente, atualizada e dinâmica, desenvolvendo no educando sua capacidade de raciocínio, de argumentação, de evoluir do campo da informação para o campo do conhecimento e da transformação.

### **Um breve histórico da estrutura organizacional do PNAIC e a formação de professores em João Pinheiro - MG**

Para desenvolver este trabalho é oportuno reconhecer que a sociedade humana está sendo influenciada por uma dinâmica global, tendência que está levando os projetos educativos a se tornarem cada vez mais interativos e complexos, mas também, cada vez mais competitivos e instrumentalizados.

Diante desse desafio, a formação de professores estaria assumindo uma importância significativa e estaria sendo encaminhada com o objetivo de priorizar uma trajetória integrada entre o sujeito educador, o processo educativo e a finalida-

de educacional.

Como qualquer conhecimento especializado e institucionalizado, a ciência tem o poder de definir situações que ultrapassam o conhecimento que delas detém. É por isso que a ciência pode impor, como ausência de preconceito, o preconceito de pretender não ter preconceitos (SOUZA SANTOS, 2010, p. 107).

Tais argumentos, apesar de revelarem um procedimento apropriado para compreender a formação dos professores, são influenciados pelas condições socio-culturais que dominam o cenário da civilização humana e, dentre uma diversidade de características, poder-se-ia concordar que houve um reducionismo da condição humana para o aspecto da racionalidade instrumental, a adequação dos métodos e metodologias educativos às tecnologias, e o direcionamento do processo educativo para atender as expectativas e necessidades do modelo de globalização.

Na medida em que estas tendências vão se fortalecendo é recomendado intensificar outro movimento que pudesse transformar, segundo Morin (2008), as informações em conhecimento e os conhecimentos em sabedoria, de modo preferencial, no tempo e no espaço educativo. Isso demandaria do professor e dos gestores, no entanto, uma abertura de consciência e uma tomada de posição em favor de um projeto formativo que recomenda para uma disposição humana, uma sabedoria epistemológica e uma intencionalidade pedagógica.

Por outro lado a formação dos professores tornou-se uma temática constante na formulação de políticas educacionais, nos projetos pedagógicos e nas propostas de educação continuada. No contexto das políticas educativas, tanto organismos nacionais quanto as agências internacionais tem se dedicado a isso, e naquilo que diz respeito à realidade brasileira, com base na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e na Lei de Diretrizes e Bases (BRASIL, 1996), foram elaborados Parâmetros e Diretrizes, com o objetivo de propor princípios norteadores para o exercício da docência, com ênfase na articulação entre o aprendido na universidade e o praticado na escola, e na integração entre ensino e aprendizagem.

É oportuno recordar que para a Formação Continuada de Professores Alfabetizadores foram definidos conteúdos que contribuem, dentre outros, para o debate acerca dos direitos de aprendizagem das crianças do ciclo de alfabetização; para os processos de avaliação e acompanhamento da aprendizagem das crianças; para

o planejamento e avaliação das situações didáticas; e para o conhecimento e o uso dos materiais distribuídos pelo Ministério da Educação voltados para a melhoria da qualidade do ensino no ciclo de alfabetização.

Na proposta da educação continuada, a formação do educador poderia ser compreendida pela contribuição de Rios (2010), que propõe um processo formativo a partir da filosofia da educação, pela qual se estabelecem princípios, processos e políticas de formação de professores, articulando a docência com a competência. Considerando esta proposta, o educador estaria sendo inserido num projeto formativo na medida em que revelasse a sua competência, articulando os sujeitos, os processos, e as finalidades educacionais.

No contexto da formação de professores, no âmbito do PNAIC, a Formação Continuada de Professores Alfabetizadores desenvolve-se a partir de um processo de formação entre pares, em um curso presencial. Em 2013, os professores participaram de um curso com carga horária de 120 horas, objetivando, sobretudo, a articulação entre diferentes componentes curriculares, com ênfase em Linguagem. As estratégias formativas priorizadas contemplam atividades de estudo, planejamento e socialização da prática.

Em 2014, a duração do curso foi de 160 horas, objetivando aprofundamento e ampliação de temas tratados em 2013, contemplando também o foco na articulação entre diferentes componentes curriculares, mas com ênfase em Matemática.

Essa formação é conduzida por orientadores de estudos, professores pertencentes ao quadro das redes de ensino, devidamente selecionados com base nos critérios estabelecidos pelo Ministério da Educação, que participaram de um curso de formação de 200 horas, ministrado por formadores selecionados e preparados pelas Instituições de Ensino Superior (IES) que integram o programa.

Em suma, as IES selecionam e preparam seu grupo de formadores que, por sua vez, terão a responsabilidade de formar os orientadores de estudo, que conduzirão as atividades de formação junto aos professores alfabetizadores.

Estas iniciativas indicam, juntamente com tantas outras, para a composição de um perfil de educador que responda aos desafios do mundo contemporâneo, que tem como dinâmica animadora um desempenho articulado e continuado entre o ser e agir, um empenho integral e contínuo entre a reflexão e ação, e um procedimento

integrador e permanente entre a teoria e prática educativa, aspectos favoráveis para o desenvolvimento do sujeito educativo.

Na concordância com esta proposta, uma das possibilidades seria compreender a formação, de acordo com Gadamer (2008), vinculada ao conceito de cultura, na qual se define a maneira específica de aperfeiçoar os talentos, as aptidões e as competências. Neste sentido, a formação não seria tanto um objetivo a ser alcançado, mas muito mais um processo reflexivo do próprio educador, não seria uma transferência de técnicas, mas um percurso formativo da comunidade escolar, e não seria o aprimoramento de instrumentais pedagógicos, mas uma trajetória que apontaria para a universalidade dos projetos educativos.

Tal procedimento é entendido conforme Síveres (2015) como um percurso diacrônico e sincrônico porque estaria recuperando a dimensão epistemológica (saber) e pedagógica (ser/agir) do projeto de formação de professores, tendo como inspiração os pilares da educação propostos por Delors (1998), aprender a ser e a conviver, a aprender e a fazer, respectivamente. Estes pressupostos são indicadores de um itinerário que procura desenvolver a formação humana, a capacitação profissional e a missão educativa, considerados aspectos integrados e integradores de um processo formativo.

## A pesquisa-ação na perspectiva epistemológica, pedagógica e humanística

A dimensão epistemológica, segundo Sousa Santos (2010), estaria pautada numa racionalidade cosmopolita, num pensamento alternativo de alternativas, e numa sociologia das emergências. Estas categorias poderiam dar a sustentação para uma ecologia dos saberes, que implica a construção e a comunicação dos saberes, identificada como “diálogo de saberes”. Tal opção epistemológica inverte o direcionamento até hoje praticado, porque historicamente a política de formação docente praticou uma forma de “extensão” que procura levar o conhecimento para fora da academia, quando deveria adotar, também, a maneira de “intensão”, acolhendo a diversidade de fenômenos e de saberes da sociedade.

A dimensão pedagógica, segundo Freire, explicita-se inúmeras maneiras, mas vai se destacando a característica mais evidente que é a pedagogia política. Tal

opção pode ser percebida, principalmente, pela tríade pedagógica do oprimido, da autonomia e da esperança, bem como pelas cartas pedagógicas. O conjunto destas obras, juntamente com as demais, revela uma pedagogia mais crítica, radical e libertadora, e sua tarefa, conforme o autor “[...] é trabalhar a legitimidade do sonho ético-político da superação da realidade injusta” (FREIRE, 2000, p. 43).

Percebe-se, portanto que a pedagogia freireana está pautada na compreensão de uma realidade injusta que seria transformada, por meio da educação compreendida com base nos princípios da ética incorporada num projeto político e, neste contexto, afirma-se a politicidade da educação e a educatividade da política. Portanto, a dimensão do ser, saber e agir, compreendida de forma complementar, podendo contribuir com um projeto de formação de professores.

Para a dimensão humanística conforme afirma Síveres (2015), o ser humano deve ser visto não apenas em seu arcabouço físico, profissional e social o que chamámos de “casca”, mas a “semente” do ser humano, que perpassa pela sua capacidade de atribuir significado às coisas e às ações, simbolizado por meio do diálogo de saberes, permitindo-lhe compreender-se e compreender o mundo em que vive.

Essas iniciativas mostram, juntamente com tantas outras, a composição de um perfil de educador que responde aos desafios do mundo contemporâneo, que tem como dinâmica animadora um desempenho articulado entre o ser e agir, um empenho integral e contínuo entre a reflexão e a ação e um procedimento integrador e permanente entre a teoria e a prática, aspectos favoráveis ao desenvolvimento do sujeito educativo. (SÍVERES, 2015, p.155)

Por essa razão, é fundamental que a formação docente desenvolva-se em uma postura eticamente responsável e comprometida com o ser humano, que tenha uma compreensão do que somos para os nossos educandos, para que saibamos dimensionar as especificidades da nossa presença pedagógica, da nossa aproximação entre educador e educando e qual legado deixamos para os nossos estudantes ao partirmos para novos horizontes.

O objetivo principal do diálogo de saberes no contexto escolar é fazer com que os recursos pedagógicos nas escolas sejam utilizados de forma efetiva, não sómente para fins avaliativos, mas principalmente de forma pedagógica melhorando a qualidade e o nível das aulas.

Este objetivo se desmembra em alguns outros, como por exemplo: integrar efetiva e pedagogicamente os conteúdos à realidade das escolas; enfatizando seus recursos pedagógicos; a necessidade de se realizar atividades diferenciadas, atrativas e que permitisse ampliar o interesse e a participação dos alunos.

Com base nessas reflexões podemos afirmar que, ao pensar a gestão escolar, estamos necessariamente erguendo uma ponte entre a gestão política, a administrativa e a pedagógica. Ou seja, a gestão escolar não começa nem termina nos estabelecimentos escolares, tanto que não se trata de unidades auto-suficientes para promover uma educação de qualidade com equidade. (KRAWCZYK, 1999, p.147)

Há que se ressaltar a importância que recai sobre a necessidade de uma boa preparação de toda a equipe gestora e dos docentes no que tange os procedimentos metodológicos.

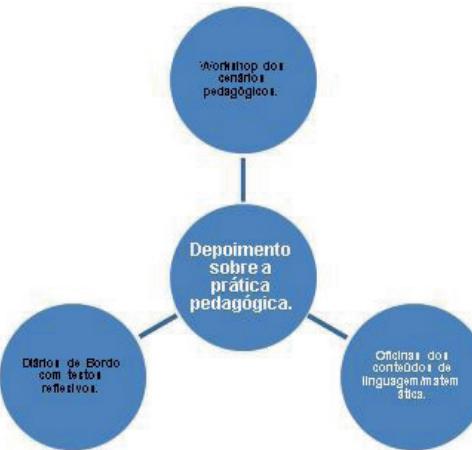
Neste ponto a formação continuada dos docentes priorizou as seguintes estratégias didáticas: análise e discussão sobre a importância tanto da matemática quanto da linguagem para a produção dos conhecimentos; análise de depoimentos de professores, com relatos de suas experiências pessoais sobre sua prática pedagógica; planejamento das atividades e projetos por meio de discussão, construindo com eles a estrutura do PNAIC; aulas práticas em que o professor/cursista executaria as atividades propostas, aplicando o conhecimento recém-aprendido; articular o que estiver sendo apresentado durante a formação com a realidade da sala de aula, possibilitando uma reflexão nas práticas pedagógicas empregadas; exposição dos trabalhos realizados no ambiente durante a formação, valorizando a criação pessoal dos professores; integração entre temas do cotidiano dos alunos e os trabalhos desenvolvidos; trabalho pessoal; interação não presencial por meio de ferramentas de ambientes virtuais de aprendizagem (SIMEC).

No que tange os conteúdos abordados: Organização do Trabalho Pedagógico na Matemática; Currículo na Alfabetização: concepções e princípios; Quantificação, Registros e Agrupamentos; Planejamento escolar: alfabetização e ensino da língua portuguesa Construção do Sistema de Numeração Decimal; A aprendizagem do sistema de escrita alfabetica; Construção do Sistema de Numeração Decimal e Operações na Resolução de Problemas; Ludicidade na sala de aula; Os diferentes textos em salas de alfabetização Operações na Resolução de Problemas e Geo-

metria; Geometria e Grandezas e Medidas; Planejando a alfabetização; integrando diferentes áreas do conhecimento, projetos didáticos e sequências didáticas. Jogos na alfabetização matemática; Grandezas e Medidas; Alfabetização para todos: diferentes percursos, direitos iguais. Educação Estatística; Organização do trabalho docente para promoção da aprendizagem. Saberes Matemáticos e Outros Campos do Saber; Educação matemática e Letramento: Inclusiva e no Campo.

Para entender a necessidade dessa formação é importante lembrar que a Matemática e a Linguagem são interligadas e contextualizadas no viés transdisciplinar, conforme afirma Morin (2010, p.16) “[...] a aptidão para contextualizar e integrar é uma qualidade fundamental da mente humana, que precisa ser desenvolvida, e não atrofiada”. A existência de diferentes métodos de ensino e o auxílio de recursos lúdicos contribui de forma significativa para desmistificar pensamentos e conceitos que nem todas as crianças aprendem.

As experiências dos educadores cursistas e os depoimentos dos gestores foram o ponto chave para este trabalho que paralelamente foi feito o preenchimento do diário educativo e também o feedback feito em grupo, que culminaram nas seguintes etapas:



A prova dessa transformação se percebe na prática da sala de aula e nos resultados dos trabalhos: sequências didáticas, projetos didáticos e gráficos com o perfil das turmas e a análise da contribuição do Diário Educativo demonstrando uma grande evolução na aprendizagem de nossos alunos.

Diante de tantas conquistas a partir deste processo formativo, todos estão conscientes de que fizeram o melhor possível e que ainda é preciso continuar aprendendo e ensinando cada vez melhor.

## Contextualização

As atividades relacionadas à linguagem e a matemática aliada ao Diário Educativo proporcionou conhecimento acerca das dificuldades e superações tanto das educadoras quanto dos educandos.

### Diário Educativo 1 – Trabalhando o Ábaco

	Presença	Proximidade	Partida
Ser	Apresentação da atividade proposta com uma Leitura deleite.	Diálogo com os educandos sobre os conhecimentos prévios dos mesmos.	Apresentação do Ábaco em material concreto.
Saber	Após a execução das atividades propostas, observei que os alunos tiveram muita facilidade e adoraram trabalhar com o ábaco, alguns, inclusive, sugeriram até que trouxéssemos esse material para trabalharmos em todas as aulas de Matemática.	Embora fosse uma novidade para todos, pude perceber que alguns alunos entenderam o processo com facilidade e que uma minoria teve dificuldade para entender como se posicionava unidade e dezena.	O trabalho foi um sucesso e poderá ter continuidade no ano(série) seguinte com a introdução de centena e unidade de milhar. Com essas atividades concluo que todo trabalho realizado com motivação se torna mais prazeroso e desperta mais interesse em quem está executando-o
Agir	A leitura diária feita pelo professor e a leitura compartilhada (feita de duas a três vezes durante a semana) de textos de diferentes gêneros e seus diferentes portadores foi fundamental para o enriquecimento do vocabulário dos alunos, para que tivessem a oportunidade de contato com textos bem escritos, para que pudessem perceber as diferentes formatagens e elementos estruturais.	Desenvolver a matemática de uma maneira mais lúdica com alunos, para que os mesmos fossem capazes de construir o seu próprio conhecimento matemático. Nas atividades propostas procurei interligar o estudo da matemática com seu cotidiano.	A avaliação foi constante procurando detectar os avanços de cada aluno, respeitando sua individualidade e ritmo, analisando os resultados e procurando novas formas de ensinar levando o aluno a superar os desafios.

Ao ser percebido as dificuldades que os educandos apresentaram em relacionar as atividades, a educadora sistematizou questões e deu continuidade ao trabalho de forma dialogal.

Ponderando sobre a importância da ecologia de saberes, o processo educativo seria caracterizado como um atributo da condição humana, porque o ato de conhecer seria um procedimento social, e o diálogo possibilitaria, justamente, a articulação entre os

diversos conhecimentos, gerando, por assim dizer, um diálogo dos conhecimentos. (SÍVERES, 2015, p. 71)

Partindo do pressuposto que uma aproximação com a contextualização proposta nas atividades atenta-se a necessidade de um trabalho diferenciado, que contextualize os vários conhecimentos em relação a determinados assuntos que direta ou indiretamente influenciam o cotidiano dos nossos educandos.

### Diário Educativo 2 – Repensando o Ensino da Matemática

	Presença	Proximidade	Partida
<b>Ser</b>	O texto faz uma crítica ao ensino de Matemática com métodos tradicionais, sendo este por meio de repetição e memorização. Ele ressalta que a aprendizagem deve ser por meio de relações lógicas estabelecidas entre conjunto e elementos, pautadas na manipulação e a experimentação. Os alunos devem ser inseridos matematicamente no contexto social em que vivem.	É dever da escola proporcionar um ambiente que valorize o conhecimento prévio do aluno, dando a ele a oportunidade de refletir e raciocinar.	O texto nos leva a refletir que devemos despertar no aluno a reflexão de cálculo mental e escrito, fazendo inferência. Deveremos destacar o caráter social e prático, considerando o conhecimento matemático do seu dia-a-dia como o objetivo de tornar os alunos numeralizados.
<b>Saber</b>	No primeiro momento, a turma foi dividida em grupos. Fizemos uma apresentação do trabalho a ser realizado e do material necessário. Deixamos que cada grupo manuseasse livremente para familiarização.	No segundo momento os alunos foram estimulados a tirar suas dúvidas com perguntas, e, por último os alunos confeccionaram o calendário e o relógio.	Ao desempenhar o trabalho os alunos se mostraram empenhados na realização das tarefas. Houve grande participação e entusiasmo. Portanto foi de grande valia, pois proporcionou uma aprendizagem significativa e prazerosa.
<b>Agir</b>	Será levantado várias questões como ensinar as crianças utilizando os jogos atividades práticas, estes estudos visam levar a criança a ler, mas se ela não sabe como irá fazer para compreender a Matemática. São questionamentos assim que levam os profissionais a refletir sobre suas práticas.	A alfabetização matemática é entendida como uma leitura do mundo dessa forma entende-se que não é apenas decifrar números ou resolver as quatro operações básicas. É preciso inovação para que aconteça de forma articulada o ensino.	Repensar sobre o ensino de matemática que tivemos é restringir-se a várias questões sociais que vivenciamos hoje no mundo da leitura e escrita.

Já mediante as perspectivas do programa de formação docente, destacamos um aspecto influenciado pela importância do acompanhamento diário do fazer pedagógico, conforme aponta Síveres (2015, p. 74):

O processo pedagógico é compreendido como um exercício de autonomia e, por isso,

não é uma simples prática ou uma ação isolada que busca a objetividade, mas uma práxis, isto é, um procedimento que afirma a subjetividade, a reflexividade e a intencionalidade do educador e do educando no projeto educativo, qualidades essenciais para se vivenciar e experimentar a autonomia, de modo particular, no seu processo de construção de conhecimentos.

Como afirma o autor, a aprendizagem procede de contextos educacionais diferenciados, onde as educadoras apropriam-se das particularidades pedagógicas de cada sala de aula para desenvolver a singularidade de sua prática.

### Diário Educativo 3 – Sentido de Número na Educação Matemática

	Presença	Proximidade	Partida
Ser	As salas foram organizadas pelos alunos e professoras, deixando o espaço bem livre e amplo para que todos pudessem participar, facilitando o desenvolvimento das atividades, o envolvimento das crianças e os registros (fotos) feitos pelas professoras.	Os números estão por toda parte, presentes em tudo ao nosso redor, na numeração das casas, páginas dos livros, números dos sapatos e roupas, cédulas de dinheiro e moedas e em também, nos recursos tecnológicos, como computadores, calculadoras, tablets e celulares.	As atividades de ensino propostas em sala de aula devem ter como objetivo tornar o aluno familiarizado com o mundo dos números e capaz de raciocinar de forma flexível, em diversas situações, mesmo sem realizar cálculos precisos.
Saber	E é nesse contexto que a escola pode e deve se tornar um ambiente capaz de contribuir de forma expressiva com o desenvolvimento das crianças , no sentido numérico e que o professor seja um facilitador nesse processo.	A atividade matemática escolar não é “olhar para as coisas prontas e definitivas”, mas a construção e a apropriação de um conhecimento pelo aluno, que servirá para compreender e transformar sua realidade.	Ao se deparar com números em diferentes contextos, a criança é desafiada a aprender a desenvolver seu próprio pensamento e a produzir conhecimentos a respeito.
Agir	Após a execução das atividades propostas, observamos que as crianças gostaram muito de ajudar na confecção dos cartazes que ficarão expostos nas salas de aula. Todos ficaram surpresos com a mudança, pois todas as salas já estavam com seus cartazes prontos e fixados nas paredes, porém, nenhum deles foram confeccionados com as crianças.	As atividades realizadas deixaram nossas aulas mais prazerosas e despertaram nos alunos maior interesse em estar ali. Portanto, o trabalho realizado por todas as professoras da E.M Israel Pinheiro –CAIC, foi um sucesso e poderá ter continuidade, tanto na confecção dos cartazes restantes, quanto no estabelecimento de uma rotina diária de aula para exploração dos mesmos.	Propor situações complexas para a criança só é possível se o professor aceitar respostas diferentes das convencionais, isto é, aceitar as soluções criadas a partir das vivencias da criança.

Conforme afirma Piaget (1970, p. 225) “[...] a compreensão real de uma noção ou de uma teoria supõe sua reinvenção pelo sujeito”. Em consequência, o ensino deve ser acima de tudo em comunhão entre educador e educando.

Na construção do raciocínio lógico-matemático o educador precisa propor-

cionar que o educando libere o seu pensamento, trazendo as quantificações, comparações, seriações por meio de atividades concretas.

De forma que, possamos proporcionar autonomia para o educando e ele consiga trilhar o caminho da resposta ao problema proposto. É preciso compreender que o ensino requer reações adversas, diálogo, contemplação e reflexão para que a aprendizagem flua.

#### Diário Educativo 4 – Prática da Professora Tutora

	Presença	Proximidade	Partida
<b>Ser</b>	A maior dificuldade encontrada pelos cursistas foi adequar-se as atividades de acordo com as propostas, tendo em vista a diversidade das salas de aula. Para sanarmos estas dúvidas, implementamos um processo avaliativo sistematizado. Foi repensada a postura em sala de aula. E tendo em vista as dificuldades encontradas, aplicou-se uma avaliação diagnóstica no princípio para termos um perfil traçado dos alunos da rede municipal de ensino com o objetivo de instrumentalizar melhor os professores na adequação das atividades. A cada encontro, muitos traziam suas práticas e trocávamos as experiências, o que contribuiu significativamente para o sucesso dos trabalhos.	O interesse da turma transpareceu na consciência e na percepção do grupo com relação o que se deve trabalhar em cada etapa do ensino, oportunizando um processo de sensibilização e mobilização para que se mude a postura nas elaborações das atividades pedagógicas, avaliações, possibilitando assim a inclusão de todos da escola.	A abordagem metodológica utilizada ao longo do curso esteve sempre em consonância com o processo de trabalho sugerido nas propostas de educação, possibilitando o encontro entre a teoria e a prática. Tendo em vista que os cursistas são de diversas localidades da área rural do município, há uma grande diferença em anos de experiência escolar e atuam desde a educação infantil até o quinto ano em forma de rodízio anual, tendo como critério de escolha maior tempo na rede municipal de ensino.
<b>Saber</b>	As reflexões e os debates promovidos, materializados nos exercícios questionados e resolvidos nas oficinas de formação, e nos trabalhos em sala de aula, constituíram para a seleção e implementação com o necessário equilíbrio entre a componente prática e a teórica.	Participação ativa através de oficinas de aprendizagem; Importantes intervenções, perguntas e propostas ocorridas durante a realização do curso, demonstrando o alto grau de interesse e contribuição para o enriquecimento do conhecimento;	A nova dinâmica de organização, integração e coesão nas atividades pedagógicas;

<b>Agir</b>	O curso fez emergir a necessidade evolutiva de um aperfeiçoamento profissional dos docentes. Desta forma, globalmente, consideramos que o programa em João Pinheiro foi bem sucedido, no formato em que decorreu, obedecendo a uma adequada gestão por parte dos formadores e de toda a equipe, com grande empenho e motivação.	Dentro desta perspectiva, o município de João Pinheiro teve grandes ganhos, uma vez que o programa desenvolveu numa perspectiva de formação em que a aplicação prática dos saberes, alia- da a uma adequada dinâmica pedagógica, promoveu um crescimento na prática docente através da troca de experiências e saberes, constituindo assim um verdadeiro enriquecimento para todos os envolvidos, com claras implicações na vida quotidiana das escolas do nosso município.	O desenvolvimento de uma consciência de cidadania, mediante uma nova relação com os alunos, estimulando o espírito empreendedor de todos os envolvidos no processo de aprendizagem.  A configuração de uma nova rede social de professores, com a inclusão de todos os segmentos da escola;
-------------	---	---	---

É um desafio formar profissionais para atuar perante o atual cenário social, onde os imediatismos das informações transcendem uma didática conservadora fundamentada apenas em aulas teóricas que condicione educandos como meros executores de atividades exaustivas e sem finalidade formativa.

Esse deve ser o principal foco a ser considerado pelas políticas públicas para a formação docente, haja vista que a educação deve defender os direitos fundamentais do educando e do educador, condizendo com a igualdade de direitos e de oportunidades para todos por uma educação de qualidade que prepare plenamente o ser humano.

Para Síveres (2015, p. 155) “[...] o educador está sendo inserido num projeto formativo enquanto pode revelar sua competência articulando os sujeitos, os processos e as finalidades educacionais”. Nesta conjuntura, o educador assume a postura de mediador do conhecimento, um artesão dos saberes, onde todos os sujeitos têm o seu papel fundamental no processo de construção do conhecimento.

Nessa perspectiva, torna-se emergente a busca pela excelência e qualidade da formação continuada com vistas à estimulação e integração de novos olhares para a aprendizagem. E, o desafio proposto nesta pesquisa-ação é relacionar a missão da pedagogia da presença, da aproximação e da partida educacional.

O professor, no contexto de uma educação para formação humana precisa, praticar a pedagogia da presença, que seria segundo Síveres (2015) se comprometer,

estar conectado. Por essa questão é que se torna relevante a aproximação, que para o autor seria desenvolver a capacidade do diálogo e de uma relação harmoniosa.

Reportando a Síveres (2015), a partida seria o recomeço, mas não um recomeçar mecânico, mas com significado, com legado, com aprendizagens significativas tanto no campo cognitivo, quanto no emocional. Pois essa a relação presença, aproximação e partida são cíclicas, uma influencia e complementa a outra.

## **Diário Educativo 5 – Pesquisa sobre a Gestão Educacional e a Formação Docente**

	Presença	Proximidade	Partida
<b>Ser</b>	Como se dá a gestão de pessoas nas escolas?	Quais as estratégias para que o grupo tome para si a necessidade da formação em serviço?	Verificação com os gestores sobre a formação dos docentes e o suporte metodológico e organizacional.
<b>Saber</b>	É preciso atentar para os diferentes modos de planejar, observar o princípio metodológico de cada situação, de cada comunidade. A linguagem é uma fonte de equívocos (o que dizemos não temos controle), portanto precisamos nos munir de conhecimento, de empatia, uma vez que estamos lidando com o ser humano. E isto se dá através do diálogo, praticar a tolerância e estar aberto para os desafios.	Para se construir um mundo que se quer realizar, devemos sintetizar a importância da atividade para a formação do indivíduo, qualificamos a troca cultural como fator de transformação do ser humano. Tendo em vista que o ser humano se constitui como locutor e interlocutor de vivências.	Portanto, as escolas estejam elas na cidade, nos assentamentos, nas comunidades rurais e tudo que nelas se inserem, precisam de preparação física, técnica e emocional para perceber cada sujeito, uma vez que o ser humano é organicamente social. A inteligência depende para se desenvolver da afetividade, que é a expressão de sentimentos, da participação social e equidade de oportunidades.
<b>Agir</b>	O cotidiano escolar na pessoa do educador deve objetivar atender a comunidade educacional, oportunizando a inserção do aluno em um processo de desenvolvimento contínuo, entendendo assim que aprender não é somente buscar conhecimento, mas saber compartilhá-lo com os diversos sujeitos inseridos no processo de ensino aprendizagem.	Encarar os problemas cotidianos da escola, despertando para a reflexão conjunta em busca de ações que reconheçam a realidade da vida, valorizando as atitudes e os valores. Isto é estimular a criação de sentido sobre para quê existe o espaço escolar.	As ações educativas devem basear-se na solidariedade, considerando as necessidades de todas as pessoas, neste caso da família, alunos, professores e demais profissionais da escola; tendo como ponto de partida o reconhecimento do sujeito como parte do processo educativo, buscando no consenso e na cooperação a autonomia e a capacidade de iniciativas de forma dinâmica, respeitando as diferenças e interagindo com novos saberes.

Para tanto, a gestão educacional torna-se responsável também pela otimi-

zação do fator humano em termos de sua contribuição aos resultados globais das escolas. Conforme afirma Krawczyk (1999, p. 118) “[...] a gestão escolar não se esgota no âmbito da escola. Ela está estreitamente vinculada à gestão do sistema educativo”. A instituição escolar, através de sua prática, traduz a norma que define uma modalidade político-institucional a ser adotada para o trabalho na escola.

Concordando assim com Oliveira (2011, p. 484) “Compreendemos que é com conhecimento socialmente referenciado que construiremos hoje o amanhã e que a excelência acadêmica não é relevante socialmente se não tiver a serviço da vida, da paz [...]”. Ou seja, a forma como cada gestor propaga a necessidade da formação, sem dúvida, contribui de modo efetivo em termos de disseminar não informações, mas conhecimento, traçando estratégias que possam subsidiar situações complexas no cotidiano escolar, complexidades estas, decorrentes do próprio ritmo acelerado das mudanças sociais que hoje vivenciamos em todo espaço educacional.

## Considerações finais

Ao traçarmos este estudo de pesquisa-ação, percebemos que a investigação da temática da Pedagogia da Presença, da Aproximidade e da Partida, desdobrou-se e relacionou os saberes da vida à formação dos docentes, em cada abertura oportunizada pelo Diário Educativo, mostraram-se características próprias.

Compreende-se que o trabalho baseia na premissa de que toda gestão educacional sabe do que precisa em todo o sentido físico, instrumental, técnico, organizacional para melhorar sua performance profissional.

De certa forma, o repensar a concepção da formação docente, perpassa pela humanização das ações pedagógicas, administrativas e organizacionais, do perceber e do pertencer ao meio em que atua. Síveres (2015) apresenta algumas possibilidades promissoras nesse campo de trabalho, quando abre a viseira do ser, do saber e do agir de forma harmônica e em sintonia.

No momento da formação, na gestão, ou na ação em sala de aula, a pesquisa que constitui os saberes e as trajetórias destas professoras cursistas romperam com a questão fragmentar do conhecimento, e, por fim, considerou a tarefa docente uma questão humana e interativa.

Sugere, assim, que a pesquisa-ação relacionada ao ser, saber e agir em consonância com a Pedagogia da Presença, da Aproximidade e da Partida podem contribuir com uma educação humanizadora, que considera além dos conhecimentos científicos, o saber nascido da prática e da vivência de cada ser aprendente.

Com este panorama traçado, foi possível aprofundar e aliar os saberes docentes, discentes à formação dos professores, as práticas gestoras e, como são transformados os saberes teóricos em saberes práticos.

Contudo, no campo educativo, nada se conclui, e, assim este é apenas um início de um trabalho que com certeza muito contribuirá para a reflexão do sentido de ser professor.

## Referências

BARBIER, R. **Pesquisa-ação na instituição educativa**. Tradução de Estela dos Santos Abreu. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2003.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação**. Brasília, DF: Senado Federal, 2009.

\_\_\_\_\_. **Documento PNAIC**. <http://pacto.mec.gov.br/noticias/123-a-dinamica-do-pacto-em-2014>. Acesso em 10 de nov de 2014

DELORS, Jacques (org.). **Educação: um tesouro a descobrir**. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC/UNESCO, 1998.

DIONNE, H. **A Pesquisa-ação para o Desenvolvimento Local**. Tradução de Michel Thiolent. Brasília: Liber Livro, 2007.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia da indignação**: cartas pedagógicas e outros escritos. São

Paulo? Unesp. 2000.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método I.** Traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. 10. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

KRAWCZYK, Nora. A gestão escolar: um campo minado... Análise das propostas de 11 municípios brasileiros. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 20, n. 67, p. 112-149, ago. 1999. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73301999000200005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73301999000200005&lng=pt&nrm=iso). Acesso em 14 maio 2015.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita.** Repensar a reforma, reformar o pensamento. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

OLIVEIRA, Dalila Andrade et al . Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro , v. 16, n. 47, p. 483-492, Aug. 2011 . <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782011000200011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782011000200011&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 14 maio 2015.

PIAGET, Jean. **A construção do real na criança.** Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

RIOS, Terezinha Azêredo. **Compreender e ensinar:** por uma docência da melhor qualidade. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SÍVERES, Luiz. **Encontros e diálogos:** pedagogia da presença, proximidade e partida. Brasília: Liber Livro, 2015.

SOUZA SANTOS, Boaventura. **Gramática do tempo.** Para uma nova cultura política. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

THIOLLENT, M. **Metodologia da Pesquisa-Ação.** 13. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

# UMA PROPOSTA DE MUDANÇA ORGANIZACIONAL DAS SECRETARIAS DEPARTAMENTAIS DO CCA-UFES

Fabiana Vidal Monteiro da Silva Marques  
Margareth Vetus Zaganelli  
Maria Célia da Silva Gonçalves

## INTRODUÇÃO

O Governo Federal, a partir do ano de 2006, iniciou o processo de interiorização da Rede Federal de Educação Superior com o objetivo de ampliar o número de cursos de graduação e o quantitativo de vagas oferecidas.

De acordo com dados do Ministério da Educação (MEC), foram criadas quatorze novas universidades e mais de cem novos campi e, assim, o número de municípios atendidos pelas universidades mais que duplicou, passando de 114 em 2003 para 237 até o final de 2011.

A expansão da educação superior ficou por conta de programas de expansão como a Expansão Fase I e o REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras.

Com o REUNI, instituído pelo Decreto Presidencial nº 6.096, de 24 de abril de 2007, o governo federal teve como objetivo criar condições para que as universidades federais promovessem a expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de educação superior.

As ações do programa contemplaram o aumento do número de vagas nos cursos de graduação, a ampliação da oferta de cursos noturnos, a promoção de inovações pedagógicas e o combate à evasão, a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais (TCG) para 90% e o alcance da relação de 18 alunos para cada professor e 15 alunos para cada técnico administrativo.

A partir do plano apresentado ao MEC, cada universidade recebeu investimentos para a aplicação em ações como contratação de professores e servidores técnicos administrativos, recuperação e construção de instalações físicas e aqui-

sição de equipamentos para laboratórios, salas de aula, bibliotecas, ambientes de professores e órgãos administrativos.

A Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) aderiu aos referidos planos e, com isso, o Centro de Ciências Agrárias (CCA), com quatro cursos de graduação, experimentou um grande crescimento, passou a contar com dezessete e se transformou no maior Centro da UFES em termos de número de cursos de graduação ofertados.

Diante do crescimento experimentado pelo CCA-UFES e com a finalidade de contribuir para a promoção da gestão pública de excelência e a melhoria da qualidade dos serviços públicos, a presente pesquisa vem propor a mudança organizacional do Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Espírito Santo, com a criação de uma secretaria única departamental.

## O Centro de Ciências Agrárias da UFES

O Centro de Ciências Agrárias, sediado na cidade de Alegre/ES, é uma unidade acadêmico-administrativa da Universidade Federal do Espírito Santo e surgiu da Escola Superior de Agronomia do Espírito Santo (ESAES), criada em 1971, ofertando à comunidade o curso superior em Agronomia, como um meio de injetar ânimo à debilitada economia regional, violentamente atingida pela erradicação dos cafeeiros na década de 60.

A partir de 1976, a ESAES passou a ser denominada Centro Agropecuário da UFES (CA-UFES), oferecendo o curso de Agronomia, e em 1999, com a criação de três novos cursos de graduação (Engenharia Florestal, Medicina Veterinária e Zootecnia), passou a ser chamada de Centro de Ciências Agrárias da UFES (CCA-UFES).

Com o passar do tempo, muitas foram as mudanças ocorridas no Brasil em face do fenômeno da globalização e da inserção do país nas políticas mundiais de desenvolvimento. Acompanhando a tendência mundial de valorização da educação, o Governo Federal decidiu, a partir do ano de 2006, por meio de programas de expansão (Expansão Fase I e REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras), ampliar a oferta de vagas

nos cursos de graduação nas Universidades Federais, inclusive com a ampliação ou abertura de cursos noturnos.

A partir da adesão da Universidade Federal do Espírito Santo aos referidos planos, seu Centro de Ciências Agrárias, até então com quatro cursos (Agronomia, Engenharia Florestal, Medicina Veterinária e Zootecnia), passou a contar, a partir do ano de 2006, com mais cinco cursos de graduação (Ciências Biológicas, Engenharia de Alimentos, Engenharia Industrial Madeireira, Geologia e Nutrição) e no ano de 2009 foram criados mais oito cursos (Licenciaturas em Biologia, Física, Matemática e Química e os cursos de Farmácia, Engenharia Química, Ciência da Computação e Sistemas de Informação) oriundos do Programa REUNI.

Após a expansão, o Centro de Ciências Agrárias passou a oferecer dezessete cursos de graduação, tornando-se o maior Centro da UFES em termos de número de cursos de graduação ofertados, oferecendo também seis cursos de mestrado (Ciências Florestais, Ciências Veterinárias, Ciência e Tecnologia de Alimentos, Engenharia Química, Genética e Melhoramento e Produção Vegetal) e três de doutorado (Ciências Florestais, Genética e Melhoramento e Produção Vegetal), com atividades de ensino, pesquisa e extensão, em articulação com os cursos de graduação e as coordenações dos programas de pós-graduação.

Além dessa oferta de cursos, o CCA conta também com um Hospital Veterinário e três Áreas Experimentais localizadas em Ribeiro-Alegre/ES, São José do Calçado/ES e Jerônimo Monteiro/ES que têm como finalidade apoiar e colaborar, prioritariamente, com os cursos da área de Ciências Agrárias no ensino, na pesquisa e na extensão, apoiar outros cursos do CCA em suas atividades didático-científicas e no desenvolvimento institucional e servir de base para a produção e conservação de conhecimento e de atividade de transferência tecnológica.

O CCA, então, inserido num ambiente de mudanças propostas e proporcionadas pela sociedade, por meio do Governo Federal, passa a visar muito mais do que produzir conhecimento, por meio da oferta da educação, para atender os anseios da sociedade no que se refere à ampliação do número de vagas ofertadas e do seu horário de funcionamento a fim de acolher também aqueles que estão impossibilitados de ingressar em um curso de graduação diurno.

Com a intenção de adequar a estrutura administrativa e acadêmica do Cen-

tro ao grande crescimento experimentado, o Conselho Universitário – órgão superior deliberativo e consultivo da Universidade Federal do Espírito Santo em matéria de política universitária, administrativa, financeira, estudantil e de planejamento – aprovou por meio da Resolução nº. 32/2011, o que a comunidade acadêmica passou a chamar de redepartamentalização, ou seja, a criação de novos departamentos e o reagrupamento dos professores dos cursos de graduação pertencentes às mesmas áreas do conhecimento.

O Centro que contava com cinco departamentos (Produção Vegetal, Engenharia Florestal, Medicina Veterinária, Zootecnia e Engenharia Rural) passou a ser constituído por doze (Ciências Florestais e da Madeira, Medicina Veterinária, Zootecnia, Engenharia Rural, Matemática Pura e Aplicada, Biologia, Computação, Farmácia e Nutrição, Química e Física, Geologia, Engenharia de Alimentos e Produção Vegetal), cada um formado por uma chefia, uma subchefia, uma secretaria departamental, por técnicos lotados nos diversos laboratórios e pelos professores de cada área do conhecimento.

Ainda com a finalidade de dar corpo e possibilitar a implantação dos novos departamentos, o Conselho Departamental do CCA decidiu por remover, de ofício, alguns servidores dos setores onde estavam lotados para as secretarias dos departamentos recentemente criados, sob o argumento de que as vagas providas em concurso público pelos referidos servidores eram provenientes do Programa REUNI e que, por isso, deveriam ocupar as funções de secretários dos novos departamentos que foram fruto da implantação do referido Programa no Centro.

Com a criação das doze secretarias departamentais, ocorreu a lotação de um servidor técnico administrativo em cada secretaria para atender as demandas geradas com o início dos novos cursos, tanto dos professores membros de cada departamento quanto dos alunos matriculados nos cursos de graduação.

Contudo, a lotação de apenas um servidor técnico administrativo em cada secretaria ocasionou a descontinuidade da prestação do serviço durante os três turnos em que as atividades acadêmicas ocorrem, vez que cada servidor possui carga horária de quarenta horas semanais, o que torna sua presença possível durante 8 horas diárias e possibilita o atendimento ao público apenas nos turnos matutino e vespertino.

A lotação de apenas um servidor em cada secretaria departamental ocasiona também a interrupção do atendimento ao público, e o consequente fechamento do setor, sempre que se faz necessário o afastamento do servidor de suas atividades laborais por motivo de licenças, afastamentos ou férias.

Ainda no ritmo de mudanças propostas pela Administração Central da Universidade, em abril de 2014, foi marcada reunião do Conselho Universitário a fim de aprovar a reestruturação organizacional da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

Contudo, a construção deste novo organograma ocorreu sem a participação da comunidade acadêmica e administrativa do CCA-UFES ocasionando grandes discrepâncias entre o modelo aprovado e a realidade organizacional do Centro.

Na semana de votação da proposta de mudança organizacional da UFES, a direção do CCA, ao tomar conhecimento da futura aprovação de uma nova estrutura administrativa que não levava em conta as particularidades do Centro, comunicou o fato aos servidores técnicos administrativos que, na tentativa de evitar um mal maior, decidiram ir ao encontro do Reitor da Universidade para reivindicar um estudo detalhado da estrutura organizacional do Centro e, assim, fazer justiça às especificidades existentes em um campus localizado no interior do Estado, há quase duzentos quilômetros da capital.

Diante deste cenário, a administração superior da Universidade, atenta às reivindicações da comunidade universitária do CCA, constituiu comissão, por meio da Portaria Nº. 1056/2014R, de 06 de maio de 2014, com a finalidade de propor adaptações ao organograma administrativo do Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Espírito Santo (CCA-UFES), cuja proposta contempla, dentre outras mudanças, a criação de uma secretaria única departamental onde estarão lotados os secretários departamentais responsáveis por atender as demandas administrativas de interesse dos departamentos.

## **Mudança Organizacional e indícios de resistência**

Para uma melhor compreensão do fenômeno da mudança organizacional, Lima e Bressan (2003) esclarecem que o contexto de mudança organizacional é

composto por dimensões que devem ser consideradas, tais como:

- Continuidade e descontinuidade temporal;
- Amplitude da mudança (organização como um todo ou apenas subsistemas organizacionais);
- Intensidade da mudança (intensa ou gradual);
- Tempo da resposta aos eventos externos (antecipação ou reação);
- Velocidade da mudança (devagar ou rápida);
- Intencionalidade versus emergência da mudança;
- Atores que exercem papel fundamental na mudança (alta direção versus membros da organização);
- Papel do agente de mudança;
- Prazo em que ocorre a mudança.

Os estudos organizacionais têm tomado corpo e tem tido como tônica e motivação as mudanças constantes da realidade, com o objetivo de verificar as relações existentes entre as organizações e o contexto ambiental em que estão inseridas.

Para Weber (1974), as organizações são sistemas voltados para fins específicos, diferentes de outras formas de agrupamento social. As Universidades Federais, como organizações que são, representam verdadeiramente sistemas, como define Weber, voltadas para fins específicos de ofertar uma educação de qualidade de forma gratuita.

De forma complementar, de acordo com o que nos ensinam Steiner e Miner, apud Feuerschütte (1996), as circunstâncias do ambiente em que está inserida a organização vão além da produção e visam sua atuação no alcance dos objetivos que a sociedade determina para si.

Para Wood Jr. (2002, p. 123),

Organizações de todos os tipos têm deparado com cenários substancialmente modificados e significativamente mais dinâmicos que os anteriores. Essas mesmas organizações têm buscado firmemente a adaptação a esses novos cenários. Não há opção à mudança. Além disso, elas têm, gradativamente, abandonado uma atitude reativa para assumir uma postura proativa em relação às mudanças.

Em virtude do crescimento experimentado após o REUNI e da mudança organizacional ocorrida na Universidade sem levar em conta as particularidades do

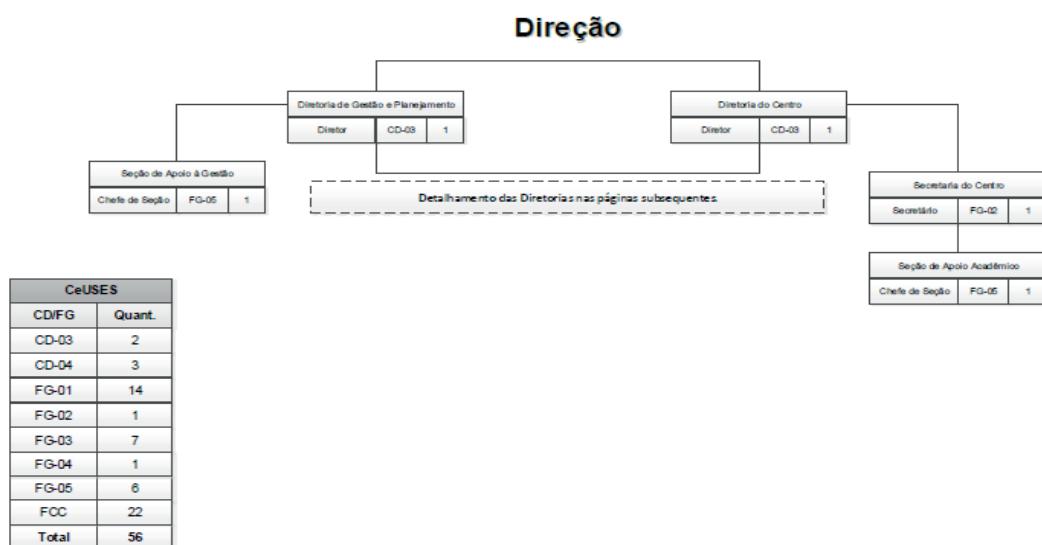
CCA, como dito anteriormente, a Administração Superior da UFES designou Comissão, por meio da Portaria nº. 1056/2014R, de 06 de maio de 2014, com o intuito de propor um novo modelo organizacional administrativo para o CCA-UFES.

A Comissão elaborou proposta de novo organograma administrativo para o Centro, e propôs, em especial, a criação da secretaria única departamental, onde estarão lotados os secretários de cada departamento do CCA com a finalidade de se promover uma melhoria na gestão pública do Centro.

Após inúmeras reuniões entre seus membros, a referida Comissão elaborou uma proposta de modelo organizacional administrativo para o CCA, de acordo com as necessidades e peculiaridades do Centro, e iniciou a divulgação das mudanças junto à comunidade universitária.

Como parte desta divulgação, foram enviadas cópias do novo modelo organizacional aos departamentos e setores administrativos para que os servidores, tanto docentes quanto técnicos administrativos, pudessem opinar e dar sugestões de melhorias à proposta demonstrada abaixo:

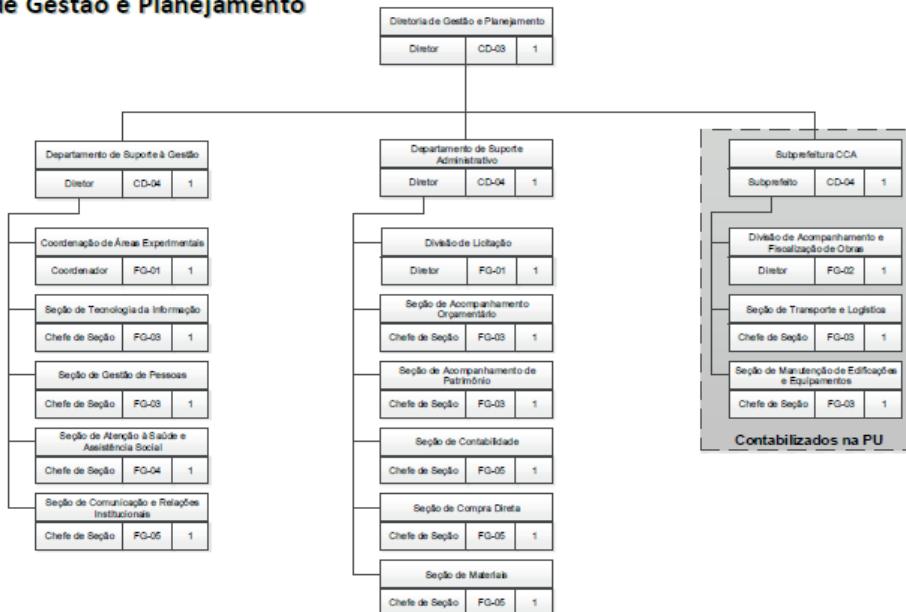
### **Centro Universitário Sul do Espírito Santo – CeUSES**



**Figura 2: Novo Organograma do CCA-UFES - Direção**

**Centro Universitário Sul do Espírito Santo – CeUSES**

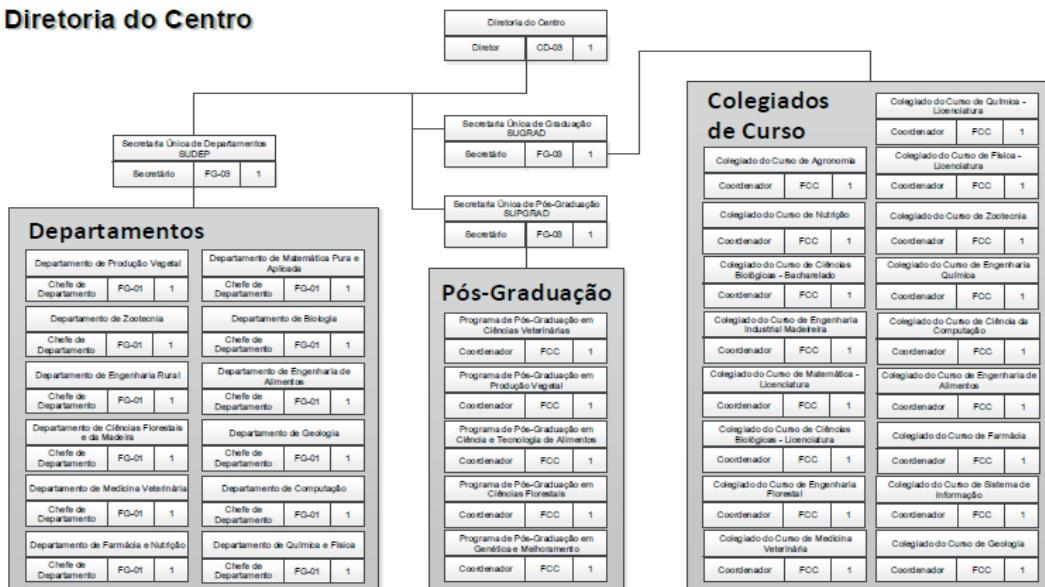
Diretoria de Gestão e Planejamento



**Figura 3: Novo Organograma do CCA-UFES – Diretoria de Gestão e Planejamento**

**Centro Universitário Sul do Espírito Santo – CeUSES**

## Diretoria do Centro



**Figura 4: Novo Organograma do CCA-UFES – Diretoria do Centro**

Cada departamento, em separado, passou a promover reuniões para apresentação e estudo da proposta de mudança organizacional e as respectivas Câmaras Departamentais realizaram convites aos membros da Comissão para que fosse apresentada a proposta e esclarecidas as dúvidas dos docentes e técnicos administrativos.

Contudo, com passar do tempo, o que se verificou foi uma grande resistência à proposta de mudança organizacional, com a criação da secretaria única departamental, por parte dos professores lotados nos departamentos sob o argumento de que o departamento deixaria de contar com o atendimento único e exclusivo dos professores por um único servidor e passaria a se proceder um atendimento descentralizado e impessoal realizado por diferentes servidores lotados na possível secretaria única departamental, nos turnos matutino, vespertino e noturno.

Tal fato demonstrou a resistência à mudança reforçada pela pessoalidade com que estão permeadas as relações estabelecidas entre os servidores lotados nas secretarias departamentais e os respectivos professores lotados em cada departamento.

Verificou-se um verdadeiro “apego” ao servidor lotado na secretaria departamental que desempenha suas atribuições satisfatoriamente, sob a ótica dos professores, além de uma resistência ao “novo” que poderia se materializar com a criação da secretaria única departamental, mesmo com a exposição clara de que as atribuições a serem desempenhadas pelos servidores lotados na secretaria única departamental e os consequentes serviços seriam os mesmos prestados atualmente.

Na ocorrência deste caso concreto, podem-se perceber vários “sintomas” de resistência à mudança elencados pela literatura voltada ao tema, tais como os fatores apontados por Schieman (1995 conforme citado por Neiva & Brito, 2008):

- Perda do controle dos padrões de trabalho que são conhecidos;
- Incerteza sobre novos processos e resultados esperados com a mudança;
- Perda de poder percebido e real, ocasionada pelas demandas de mudança;
- Aumento das demandas do trabalho geradas pela mudança; e
- Mal-entendidos e demandas não claras desencadeados pelo processo de mudança.

Principalmente entre os docentes foi possível verificar que boa parte da re-

sistência apresentada à criação da secretaria única departamental se deveu ao fato de julgarem que ocorreriam os fatores apontados acima.

Houve um receio muito grande por parte dos professores, relatado durante as reuniões realizadas pela Comissão responsável pela proposição de um novo modelo organizacional administrativo para o CCA-UFES, de que, com a criação da secretaria única departamental, ocorressem a perda do controle dos padrões de trabalho que são conhecidos, incerteza sobre novos processos a serem implementados a partir da mudança, e os resultados decorrentes, além da perda de poder percebido e real, ocasionada pelas demandas de mudança, principalmente, no que se refere ao atendimento a ser prestado por secretários departamentais baseado na impessoalidade.

Apesar de ter ficado demonstrado aos professores que a criação da Secretaria Única Departamental seria um grande avanço na qualidade dos serviços prestados ao público interno e externo, a comunidade docente decidiu não aderir à proposta, condicionando a aprovação da nova estrutura organizacional à retirada da secretaria única de departamentos da proposta de organograma do CCA-UFES.

## Resultados

Os resultados alcançados contemplam a realização de levantamento das atribuições, descrição e padronização dos fluxos procedimentais das rotinas administrativas das secretarias departamentais, com o auxílio dos secretários departamentais do CCA, por meio do conhecimento dos procedimentos, normas e fluxos procedimentais, com a finalidade de promover a unificação das atribuições desempenhadas nas secretarias departamentais dos onze departamentos situados na cidade de Alegre/ES.

O desenho dos fluxos realizado pelos secretários departamentais, com a utilização de um fluxograma vertical, resultou no mapeamento, modelagem, avaliação e uniformização das rotinas administrativas desenvolvidas, sendo possível gerir as informações, promover a padronização e o registro do conhecimento institucional.

O registro do conhecimento institucional foi concretizado por meio do lançamento das informações em uma plataforma virtual, através da criação de um

“blog”, disponível no endereço eletrônico <http://secdepartamental.wix.com/rotinas>, em que foram discriminados os atores, as atividades e a sequência das ações.

Para que o funcionamento das secretarias departamentais possa cumprir sua missão de atendimento ao público interno e externo durante os três turnos de funcionamento do CCA-UFES, ou seja, nos turnos matutino, vespertino e noturno, faz-se necessária a prestação dos serviços em regime de turnos ou escalas regulamentado por meio do Decreto nº. 1.590/1995, que dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais, e dá outras providências.

Outro fruto positivo e essencial da prestação de serviços em regime de turnos é o atendimento de um dos princípios que devem reger a conduta da Administração Pública: o princípio da impessoalidade, ou seja, o desprendimento e o desapego, por parte do público a quem os serviços são prestados, à pessoa do secretário departamental que desempenha suas atribuições de maneira dedicada e satisfatória.

Tendo em vista que a lotação de apenas um servidor em cada secretaria departamental ocasiona o fechamento do setor quando o secretário necessita de algum tipo de afastamento, o regime de turnos adotado para a prestação dos serviços de maneira contínua trará para os secretários departamentais a possibilidade de afastamento de suas atividades laborais por motivo de licenças, afastamentos ou férias sem o prejuízo do atendimento ao público.

Com a criação da secretaria única departamental, objeto do presente estudo, espera-se a adequação, melhoria e aperfeiçoamento da organização interna do CCA-UFES com um maior aproveitamento dos recursos humanos, materiais e institucionais disponíveis.

Ao alocar os secretários departamentais em uma única sala, serão disponibilizados sete locais para a utilização de outros setores e a fim de minorar a carência de espaços físicos ocasionados pelo Programa REUNI.

Com o regime de trabalho em turnos ou escalas e a consequente divisão do número de servidores em turnos de trabalho, será possível a diminuição dos quantitativos de equipamentos ao menos pela terça parte.

A definição, descrição e padronização e unificação das atribuições das secretarias departamentais, possibilita aos secretários departamentais, a partir de en-

tão, monitorarem, aperfeiçoarem e definirem a demanda diária, mensal, sazonal e anual de trabalho das secretarias e, a partir da apuração da demanda do setor, a realização de estudos posteriores relacionados ao quantitativo ideal de servidores a serem lotados na secretaria única departamental, a partir da implantação do regime de turnos e escalas.

## Considerações Finais

Com o advento do REUNI e a consequente criação de novos cursos, conforme foi possível perceber no decorrer deste trabalho, tornou-se necessária a ampliação do horário de funcionamento do CCA, nos turnos matutino, vespertino e noturno, a fim de acolher também aqueles que estão impossibilitados de ingressar em um curso de graduação diurno.

Contudo, em alguns setores passou a ocorrer a descontinuidade de prestação dos serviços durante os três turnos em que as atividades acadêmicas ocorrem, em virtude do quantitativo insuficiente de servidores.

A exemplo disso, com a criação das doze secretarias departamentais, ocorreu a lotação de apenas um servidor técnico administrativo em cada secretaria de departamento para atender todas as demandas, ocasionando a prestação de serviços durante oito horas diárias e somente nos turnos matutino e vespertino, vez que cada servidor possui carga horária de quarenta horas semanais.

A lotação de apenas um servidor em cada secretaria departamental, além da interrupção do atendimento ao público, ocasiona também o consequente fechamento do setor sempre que se faz necessário o afastamento do servidor de suas atividades laborais por motivo de licenças, afastamentos ou férias.

Ao atentar para estas questões, tornou-se urgente e necessário encontrar meios para a resolução dos problemas e entraves verificados. Para tanto, traçou-se como objetivo geral do presente estudo a mudança organizacional do CCA-UFES, com a criação da secretaria única departamental, e como objetivos específicos realizar o levantamento das atribuições desempenhadas pelos secretários departamentais, descrever os fluxos procedimentais das rotinas administrativas das secretarias departamentais, modelar os procedimentos administrativos para promover o de-

sempenho eficiente das atribuições dos servidores e padronizar os fluxos procedimentais das rotinas administrativas das secretarias departamentais.

A realização desta pesquisa contou com a participação dos servidores lotados nas secretarias dos departamentos do Centro de Ciências Agrárias da UFES que contribuíram com o preenchimento dos questionários semiestruturados individuais e dos fluxogramas verticais.

Para análise dos questionários e fluxogramas, foi utilizada uma abordagem qualitativa sendo possível identificar, por meio dos questionários, as percepções dos técnicos administrativos sobre a estruturação organizacional dos departamentos e suas secretarias e o atendimento do público interno e externo, e, através dos fluxogramas verticais, cumprir o objetivo de mapear e padronizar os procedimentos administrativos desenvolvidos nas secretarias departamentais.

A presente pesquisa contribuiu para a elucidação do fenômeno da mudança organizacional e propôs a otimização da estrutura da instituição, por meio da definição, mapeamento, uniformização e padronização dos fluxos procedimentais das rotinas administrativas das secretarias departamentais, a fim de atender as necessidades de seu público-alvo de maneira eficiente e alcançar a excelência na gestão pública.

Por meio do desenvolvimento do presente trabalho, foi possível promover a identificação das atribuições e competências, o registro do conhecimento institucional e a integração dos processos desenvolvidos nas secretarias departamentais.

Com a criação da secretaria única departamental será possível encontrar meios de ampliar o horário de atendimento das secretarias departamentais e as possibilidades de afastamento dos servidores lotados nas referidas secretarias, sem prejuízo para o atendimento ao público interno e externo, além de otimizar os recursos materiais e humanos, e, por meio da melhoria e inovação contínuas, aprimorar o modelo organizacional do Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Espírito Santo.

Cabe, por fim, ressaltar que o presente trabalho já produziu frutos que vão além da reestruturação administrativa das secretarias departamentais. Os fluxogramas verticais elaborados para esta pesquisa estão sendo utilizados por Servidores lotados na Secretaria-Geral e na Secretaria Única de Graduação do CCA como fer-

ramentas de mudança organizacional através da definição das atribuições e descrição dos fluxos procedimentais, contribuindo para o registro dos conhecimentos e memórias institucionais.

## Referências

- BORGES, Renata Simões Guimarães e MARQUES, Antônio Luiz. **Gestão da Mudança: uma alternativa para a avaliação do impacto da mudança organizacional.** Revista de Administração FACES Journal, 2011, Vol. 10.
- Bresser-Pereira e Spink, orgs. (1998). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro1996.
- COSTODIO FILHO, Ubirajara. **A Emenda Constitucional 19/98 e o princípio da eficiência na Administração Pública.** Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. Revista dos Tribunais. São Paulo, n. 27, p. 210-217, abr./jul. 1999, p. 214.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2013.
- FEUERSCHÜTTE, S. G. **Cultura Organizacional e Dependências de Poder: A Mudança Estrutural no Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina.** Florianópolis, 1996. Dissertação (Mestrado em Administração) - UFSC.
- FISCHER, H, C. R., & Lima, S. M. V. **Validação de instrumento para diagnóstico de condições facilitadoras de mudança organizacional.** Revista Psicologia, 5, 2005.
- FIGUEIREDO, Erika Suruagy A. de. Reforma do Ensino Superior no Brasil: um olhar a partir da história. Revista da UFG, Goiás, Ano VII, No. 2, dez. 2005.
- GARCIA, Riter Lucas de Miranda. **Eficiência em órgãos públicos: uma proposta de indicadores.** 2008. 87 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008.

HERNANDEZ, J. M. d. C., & CALDAS, M. P. (2001). Resistência à mudança: uma revisão crítica. **Revista de Administração de Empresas**, 41 (2), 31-45.

LIMA, S. M. V., & BRESSAN, C. L. **Mudança Organizacional: teoria e gestão**. São Paulo: Editora FGV, 2003.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2010.

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. **Teoria Geral da Administração: da escola científica à competitividade em economia globalizada**. São Paulo: Atlas, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

NEIVA, E. R. . **Percepção de mudança organizacional: o papel das atitudes e das características organizacionais**. (Tese de Doutorado). Universidade de Brasília, Brasília/DF. 2004.

NEIVA, E. R., & PAZ, M. G. T. (2007). **Percepção de mudança organizacional: um estudo em uma organização pública brasileira**. Revista de Administração Contemporânea, 11 (1), 31-52

NERY, Vanessa de Fátima. **Contexto, atitudes e reação à mudança organizacional**. 2012. xv, 110 f. il. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social do Trabalho e das Organizações)—Universidade de Brasília, Brasília-DF, 2012.

PIRES, J. C. S. e MACÊDO, K. Cultura Organizacional em Organizações Públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública — RAP**. Rio de Janeiro, Jan/Fev. 2006.

WOOD JR., Thomaz. **Mudança Organizacional**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 344 p.

WEBER, Max. **O que é burocracia.** Conselho Federal de Administração. Disponível em [http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/o-que-e-a-burocracia/livro\\_burocracia\\_diagramacao\\_final.pdf](http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/o-que-e-a-burocracia/livro_burocracia_diagramacao_final.pdf) (Acessado em 15/09/2014)

# A TRANSPARÊNCIA COMO FERRAMENTA DE AMPLIAÇÃO DO CARÁTER DEMOCRÁTICO NOS CONSELHOS UNIVERSITÁRIOS DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR: O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

**Fernando Mota Monteiro**  
**Margareth Vetus Zaganelli**

## INTRODUÇÃO

A Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), autarquia federal de ensino superior, nasceu oficialmente em 30 de janeiro de 1961 contendo apenas três cursos de graduação (UFES, 2013a). Atualmente, conta com 90 cursos de graduação, além de mais de 60 cursos de mestrado e doutorado, e corpo discente formado por cerca de 20 mil alunos. Em sua estrutura, são empregados mais de 3.500 funcionários, dentre estes cerca de 1.500 professores.

O Conselho Universitário da Ufes é o órgão deliberativo máximo da instituição, e possui poderes acima de seu dirigente máximo (o reitor). Sua composição obedece à Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968, alterada pela Lei 9.192, de 21 de dezembro de 1995, que determina que o percentual mínimo de 70 por cento do número de membros deve ser composto por servidores docentes. Suas atribuições são variadas, de grande importância e impacto para a comunidade universitária. Destaca-se que muitos Reitores, à época de sua eleição, eram membros do Conselho Universitário<sup>1</sup>. A eleição de novos reitores também é regulada pela Lei 5.540/1968, que dispõe os critérios para preenchimento do cargo – o principal critério é que o reitor deve ser integrante do corpo docente.

A publicização dos atos emanados pelo Conselho Universitário é realizada por meio da publicação de um Boletim Informativo, bem como da disponibilização

<sup>1</sup> Informação coletada informalmente em 15 de janeiro de 2013, junto à ex-servidora do Departamento de Administração dos Órgãos Colegiados Superiores, Sra. Rita de Cássia Rebello Loss, que trabalhou no mencionado setor durante 30 anos, entre 1982 e 2012.

de tais atos no sítio eletrônico do Departamento de Administração dos Órgãos Colegiados Superiores<sup>2</sup>. Suas atas são elaboradas tecnicamente, inexistindo o serviço de taquigrafia, e suas gravações não são disponibilizadas no referido sítio eletrônico, graças a um dispositivo inserido em seu regimento interno que torna as sessões do Conselho Universitário privativas (UFES, 1987).

O Departamento de Administração dos Órgãos Colegiados Superiores (Daocs) é responsável pela organização dos trabalhos dos Conselhos Universitário, de Ensino, Pesquisa e Extensão e de Curadores, bem como de seus atos expedidos. Apesar de possuir estrutura pessoal suficiente, o Daocs não disponibiliza a maioria dos atos baixados pelos Conselhos Superiores, muitas vezes embasando tal omissão no regimento interno do Conselho Universitário.

De acordo com a Teoria do Discurso desenvolvida por Jürgen Habermas, o discurso político torna-se mais completo e democraticamente mais equilibrado e referenciado quando as instituições públicas administrativas permitem, por meio de instrumentos institucionalizados, a participação direta dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, além de transformar o cidadão comum em uma espécie de auditor social, regulando as ações dos seus representantes e da administração. Justamente, a abertura dos documentos oficiais do Conselho Universitário da Ufes ao público atenderia em tese à mencionada teoria Habermasiana.

Aplicando a supracitada abertura, espera-se emplacar uma auditoria social proveniente da comunidade universitária (ao pressionar pela realização de discussões pertinentes a todos os segmentos de forma igualitária), bem como adequar o Conselho Universitário ao que dispõe a Lei 12.527/2011 – a Lei do Acesso à Informação.

Ante o exposto, a questão a ser respondida por este trabalho é a seguinte: a abertura das sessões do Conselho Universitário ao público, contemplando a disponibilização de seus atos e documentos diversos (atas, pautas, relatórios etc.), possui o potencial de ampliar a característica democrática de suas decisões?

---

<sup>2</sup> Cf. UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO. Departamento de Administração dos Órgãos Colegiados Superiores. Disponível em: <<http://www.daocs.ufes.br>>. Acesso em: 16 jan. 2013.

## Metodologia

A finalidade da pesquisa pode ser subdividida em pesquisa pura e pesquisa prática (2003, p. 3). No caso deste capítulo de livro, a pesquisa utilizada possui finalidade prática, pois propõe a implantação de uma ferramenta para alcançar resultados reais. A pesquisa tem como características suas diversas facetas procedimentais. No caso das pesquisas sociais, na qual a presente pesquisa se enquadra, a organização quantitativa torna-se um instrumento menos utilizado, mas com possibilidades de emprego em determinadas fases.

No que se referem à tipologia da pesquisa, podemos afirmar, de acordo com Lakatos e Marconi (2005, p. 6-8), que a presente pesquisa é aplicada, descritiva, individual, bibliográfica, social e interdisciplinar. Os instrumentos de observação desta pesquisa serão bibliografias, documentos oficiais e processuais e entrevistas, e as técnicas utilizadas serão a observação indireta, a análise de conteúdo e a inferência.

As entrevistas, coletadas em campo junto aos servidores ligados à administração dos Órgãos Colegiados Superiores da UFES e da UFSC, respectivamente, nas cidades de Vitória (Espírito Santo) e Florianópolis (Santa Catarina), foram realizadas e analisadas seguindo a técnica da análise de conteúdo. Para Richardson (2007, p. 223), “(...) a análise de conteúdo é um conjunto de instrumentos metodológicos cada dia mais aperfeiçoados que se aplicam a discursos diversos” e devem obedecer a três características metodológicas: objetividade, sistematização e inferência.

Além dos procedimentos acima citados, foi realizada uma pesquisa documental junto aos sítios eletrônicos de todas as 56 universidades federais brasileiras, com o intuito de verificar o nível de acesso às informações emanadas pelos conselhos universitários das mencionadas instituições. A classificação desta pesquisa foi realizada pelo método comparativo, o qual consistiu em estabelecer uma pontuação (de zero a um) a cada item atendido. Tais itens se referem ao nível de acesso a determinadas informações: caso um item é atendido plenamente, sua nota será 1,0; caso atenda parcialmente, sua nota será 0,5; e, caso não atenda ao item, receberá nota 0. Por fim, é atribuída uma nota final a cada universidade federal, que pode variar entre 0 e 10. Esta nota final é utilizada para gerar um *ranking* entre as universidades pesquisadas e estabelecer uma colocação relativa no que se refere ao acesso à infor-

mação disponibilizado por estas via Internet.

## **Democracia deliberativa e ABERTURA da transparência institucional nas sessões de Órgãos Colegiados**

O conceito de democracia é plural, e significa, em sua pura essência, o que de fato significa *in verbis* – poder do povo. Essa pluralidade de significados abarcados pelo guarda-chuva “poder do povo” gera conflitos políticos, filosóficos, materiais, econômicos e até físicos. Desta forma, pretendemos delimitar a análise da democracia ao que dispõe a Constituição Federal.

O regime democrático emplacado pela Constituição vigente preza pelo equilíbrio entre a liberdade individual (direitos pessoais) e a soberania do povo (direitos da sociedade). Hans Kohn (apud AZAMBUJA, 1990, p. 311-312) considera que

com todas as suas imperfeições, a democracia é, até agora, a mais benévolas e humana forma produzida pela civilização ocidental, que tende a aumentar a dignidade e as faculdades criadoras de cada indivíduo. Suas imperfeições intrínsecas fazem dela a mais difícil, a mais ousada e a mais promissora forma de organização da sociedade humana.

A Carta Magna garante e respeita, concomitantemente, tal soberania. De acordo com Barroso (2011, p. 144), “a legitimidade democrática do poder constituinte e de sua obra, que é a Constituição, recai, portanto, no caráter especial da vontade cívica manifestada em momento de grande mobilização popular”.

Porém, o que atualmente conflita com tal conceito é a forma de execução. Muitas vezes nos deparamos com movimentos sociais lutando por uma sociedade “mais democrática”. Para Tarso Genro,

Democracia e Estado de Direito, assim como república e democracia, não são pares necessários. Um Estado “de fato” é sempre nada ou pouco democrático, mas um Estado de Direito pode ser democrático ou autoritário. A república pode ser mais, ou menos autoritária e assim mais, ou menos democrática. A construção da democracia substancial dentro do Estado de Direito, nunca terminada, é ela mesma uma revolução: aceita sobressaltos radicais, mas aceita-os na medida em que não conduzem à concentração absoluta de poder numa autoridade suprema (GENRO *in* MARTINS et al., 2010, v.1, p. 108)

Tal democracia substancial é base teórica fundamental para entender o pon-

to-chave da vivência em sociedade: o conflito. Vivemos eternamente em conflito, visto que nos configuramos de formas diferentes, com ideologias, pensamentos, ideias e ideais distintos e muitas vezes conflitantes. Desta forma, o Estado Democrático de Direito busca atender a esta

dicotomia: respeitar e preservar, ao mesmo tempo, o direito pessoal e a soberania do povo. Mas como pode existir uma democracia ideal em determinada sociedade se existe o conflito? A resposta, de acordo com Tarso Genro (*ibidem*, p. 110) é simples: não há. Como já dito anteriormente, a democracia é ato sempre inacabado, ou seja, sua forma ideal é utópica. Desta forma, a soberania popular e o direito individual, caminhando juntos, realizam o conceito atual de democracia.

Por razão desta disparidade, existe o conflito sistemático entre a situação corrente e a busca por uma “sociedade mais democrática”. Os movimentos populares por ampliação da característica democrática vigente podem ser analisados como pontos de partida para a institucionalização factual de uma sociedade mais democrática, já que estes são os que geram as maiores modificações e ampliações da democracia vigente e ajudam a sociedade a caminhar em direção ao mais justo, igualitário e participativo. É preciso entender que, por mais incômodos que sejam tais movimentos, são necessários à construção de um futuro livre e democraticamente ideal, além de ser um direito básico garantido pela Constituição.

A democracia é tida como princípio básico constitucional. No parágrafo único do artigo 1º da Carta Magna, discorre: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Em suma, a democracia representativa e a democracia participativa estão presentes no primeiro dispositivo constitucional - lado a lado, inlidentes. A democracia direta (poder exercido diretamente pelo povo) só foi possível na Grécia antiga, tendo em vista a configuração cultural e política da época: seria improvável organizar a sociedade atual a ponto de exercer a democracia direta de forma funcional.

A democracia representativa, por sua vez, constitui forma mais realista de se exercer o poder do povo (*soberania popular*). Configura-se pela escolha, realizada pelo cidadão, por meio do voto livre, único e intransferível, de representantes nas três esferas de governo (municipal, estadual e federal) para os poderes Legislativo

e Executivo. Tal formato se torna ideal atualmente, tendo em vista a complexidade das relações, alcance e dimensões do Estado (grande população, baixa densidade demográfica, ampliação do direito de cidadania a todos etc.). Esta afirmação é mundialmente comprovada: a maioria absoluta das democracias atuais são exercidas pela forma representativa. A Constituição Federal, em seu artigo 14, define *soberania popular* e descreve a forma como esta deve ser exercida:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I - plebiscito;
- II - referendo;
- III - iniciativa popular. (BRASIL, 1988)

Plebiscito é o ato emanado pelo poder legislativo a fim de abrir direito de votação direta a todos os cidadãos acerca de um projeto de lei, de emenda constitucional etc. Tal votação tem caráter decisório, onde um projeto é apresentado à população, e este, por meio do sufrágio universal direto e secreto, decidirá pela aprovação ou rejeição daquele. O referendo, por sua vez, parte do mesmo pressuposto, porém é a situação onde se busca a opinião sobre uma situação ou sobre um texto, de modo formal e regulamentado por lei (CANOTILHO, 1941, p. 295).

Plebiscito é, na sua expressão mais neutra, a pronuncia popular incidente sobre escolhas ou decisões políticas, como, por exemplo, a confiança num chefe político, a opção por uma ou outra forma de governo. Quando a pronuncia popular incide sobre um texto normativo (uma lei, uma constituição) o plebiscito aproxima-se do referendo. Nele está, porém, presente um momento “decisionista” que não se verifica no referendo. (Ibidem, p. 296)

A iniciativa popular consiste no direito de qualquer cidadão apresentar um projeto de lei para apreciação pelo Legislativo. Por meio da iniciativa popular, o povo pode apresentar solicitação à Assembleia Legislativa a formulação de lei específica ou ainda apresentar projeto de lei pronto e redigido para apreciação – a chamada *iniciativa formulada* (Ibidem, p. 295).

Por meio do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, é visada a garantia da soberania popular, mesmo em meio a uma democracia executada de forma representativa. Entretanto, com o aumento da complexidade social, nascem formas

variadas de pressão pelo aumento do âmbito democrático do Estado Democrático de Direito, provenientes de organizações não governamentais voltadas à luta pelos direitos das minorias, de movimentos organizados locais (como associações de moradores e sindicatos) e até mesmo de movimentos informais, que atualmente ganharam poder de voz pelo advento das redes sociais e da Internet como ferramentas de opinião.

Diante de tais pressões, governos municipais e estaduais iniciaram a implantar ferramentas participativas de deliberação sobre assuntos variados, como orçamento, gestão e legislação (WAMPLER, 2008). As cidades de Vitória (ES), Porto Alegre (RS), Osasco (SP), Brasília (DF), dentre muitas outras, são exemplos de cidades pioneiras no Orçamento Participativo. Podemos inferir que a participação popular direta, exercida por meio da abertura institucional dos governos nos âmbitos municipal e estadual, encontra-se difundida e aplicada. A institucionalização da democracia participativa (também chamada “democracia deliberativa”) é uma realidade recente, que possui o potencial de gerar bons frutos e acalmar os anseios da sociedade no que tange à ampliação de sua característica democrática.

A democracia deliberativa também funciona como artefato de transparência dos atos. Por meio da participação, o cidadão comum adquire poder de auditoria: se permite questionar, pedir a palavra, ser ouvido e receber uma resposta. Quando o direito à palavra é respeitado, temos uma espécie de vislumbre de uma democracia direta no interior de uma democracia representativa, vislumbre este que tem o potencial de transformar a característica inicialmente limitada desta última (o poder é exercido na prática por poucos) em uma ferramenta prática de gestão aliada à garantia firme da soberania popular.

Nos Conselhos Superiores das Universidades Federais, a democracia é exercida de forma totalmente representativa. O exemplo da Universidade Federal do Espírito Santo: as sessões de seu Conselho Universitário, órgão máximo deliberativo e consultivo da instituição, ocorrem atualmente a portas fechadas, existindo uma cláusula de privacidade em seu regimento interno (UFES, 1987). A população em geral, aí se enquadrando a maior parte da comunidade acadêmica, é excluída do processo diretamente deliberativo sobre assuntos ligados a ela: aplicação de orçamento, discussão sobre política universitária, matérias administrativas em geral etc.

O poder de decisão de seus Conselheiros emana da vontade própria, de articulações políticas e de pressões externas sobre fatores polêmicos e cruciais. Porém, o trâmite decisório no interior do Conselho Universitário torna-se uma espécie de “caixa-preta”, haja vista que as matérias entram como projetos e saem como normas, sem maiores explanações e muitas vezes por força política interna ao próprio Conselho. Tais fatores, sem a auditoria social, dependem da ética e da honestidade dos Conselheiros. Não é afirmado aqui que existe conduta antiética por parte de tais membros e que a característica privativa do Conselho Universitário amplia a sua ocorrência; afirma-se que existe a possibilidade de praticá-la e que há o impedimento de se realizar uma auditoria social contra sua possível existência. Barroso (2011, p. 438-439) descreve tal potencial à ótica do Supremo Tribunal de Justiça (STJ):

(...) um colegiado nunca será a mera soma das vontades individuais, mesmo em um sistema como o brasileiro. Não é incomum um Ministro curvar-se à posição da maioria, ao ver seu ponto de vista derrotado. Por vezes, os julgadores poderão procurar, mediante concessões em relação à própria convicção, produzir um resultado conciso. Alinhamentos internos, em função da liderança intelectual ou pessoal de um Ministro, podem afetar posições. Por vezes, até mesmo um desentendimento pessoal poderá produzir impacto sobre a votação. Ainda quando possa ocorrer em qualquer tribunal do mundo, seria menos aceitável, eticamente, a troca de apoios em casos diversos: um Ministro acompanhando o outro em determinada votação, em troca de reciprocidade – em típica apropriação da linguagem político-partidária. (Grifo nosso)

Conforme o exemplo acima explanado por Barroso sobre o Supremo Tribunal de Justiça brasileiro (lembrando que o STJ é também um órgão colegiado), o risco é real. Logicamente, o âmbito de um Tribunal de Justiça impede a colocação simples da opinião de um leigo durante suas sessões (democracia deliberativa), tendo em vista a característica altamente jurídica e especializada das decisões, o que requer domínio quanto às normativas brasileiras (profundo estudo das leis, suas interpretações e a análise de todos os seus âmbitos). Porém, em um Colegiado Superior como o Conselho Universitário, onde a apreciação não necessita de debate da coisa jurídica, a opinião popular pode ser de grande valia – possibilita a aparição de pontos de vista variados e sem vícios e de outras realidades que podem gerar maior reflexão, apontam demandas populares e norteiam a necessidade de reorganização de prioridades com vistas ao bem comum, dentre outras contribuições. Contudo,

essa participação só seria possibilitada caso houvesse a abertura dos atos e da transmissão das Sessões ao público em geral, facilitando a auditoria social e a inserção da opinião externa aos debates – por exemplo, ao se publicar a pauta das Sessões antes delas ocorrerem, existiria a chance de haver manifestações por parte da comunidade aos Conselheiros com sugestões, críticas ou requerimentos.

Essa participação benéfica, onde a definição de regras é balizada pela opinião direta dos cidadãos, é abordada por Jürgen Habermas, em seu texto *Três Modelos de Democracia* (HABERMAS, 1995), no qual debate as principais teses contidas na obra *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*<sup>3</sup>. O autor defende que a democracia vive em constante atrito com os fundamentos capitalistas, principalmente os de cunho liberal.

A Teoria do Discurso surge como alternativa teórica ao conceber uma opção que equilibra as alternativas políticas anteriores, onde o senso comum centraliza o processo de formação da vontade política. Sua alternativa é aquela, baseada na racionalidade. Através da racionalidade comunicativa é que se conceberão as alternativas de viabilização fática do direito (MALAQUIAS, 2010, p. 131)

De acordo com Malaquias (2010, p. 132), Jürgen Habermas retoma a afirmação do sujeito ao estruturar a sociedade civil perante o Estado, destacando que a presença do Estado continua indispensável e que a identidade do cidadão se molda por meio da intersubjetividade com outro, de forma reflexiva (a chamada *ação comunicativa*). Ainda, identifica a construção das estruturas objetivas da sociedade por meio dessa interação (a linguagem e a ação geram uma *razão comunicativa*).

A *razão comunicativa* proposta por Habermas é substancialmente diferente da *razão prática* que foi defendida anteriormente pela filosofia do Direito e pela filosofia da História. A razão prática sempre buscou ser uma fonte de prescrições para a atuação social do sujeito individual ou mesmo do Estado. A razão comunicativa tem por objetivo definir os parâmetros e procedimentos do discurso através dos quais os sujeitos sociais podem chegar a um entendimento legítimo que ocasiona a integração social das expectativas compartilhadas (MALAQUIAS, 2010, p. 133)

No lugar comum (ausente à igreja, governo, vida doméstica), encontra-se lugar para debater sobre a vida, onde se discutem, examinam e argumentam ideias;

<sup>3</sup> Cf.( HABERMAS, 2010.)

porém, de acordo com Malaquias, Habermas apregoa que “este espaço tem diminuído em função da atuação do poder da mídia e da influência das grandes corporações, sendo essa uma estratégia de divisão e conquista” (2010, p. 138).

A teoria habermasiana tenta ultrapassar a característica negativa da modernidade, estabelecendo os passos necessários para a legitimação do direito (e, consequentemente, dos institutos legais e constitucionais). “Os meios de regulação sistêmica são alicerçados no mundo da vida através da institucionalização jurídica dos mercados e das organizações burocráticas” (MALAQUIAS, 2010, p. 144).

Assim, ao analisar a esfera pública, Habermas entende que sua constituição é formada por uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento, fundamentando no espaço social gerado no agir comunicativo, sem utilizar-se das funções e dos conteúdos da comunicação cotidiana (Ibidem, p. 145).

Por vivermos em uma sociedade capitalista, movida por ganhos, perdas e disputas mercantilistas, a política liberal possui a função de angariar os interesses particulares para se construir objetivos comunitários e proteger os direitos privados. Porém, na visão republicana, o bem comum e a solidariedade aparecem como orientadores principais: a razão de existir do Estado é garantir a formação ampla da opinião e da vontade por meio de um entendimento entre os cidadãos que gere objetivos e normas comuns a todos. Neste caso, o direito é a determinação da vontade política da maioria, e a lei pela razão fria não é tão válida e aceita.

O modelo liberal de construção política segue a orientação capitalista – por meio da seleção de estratégias racionais e logicamente superiores. Já o republicano, para Habermas, transforma tal construção em um processo discursivo que aceita interpretações e redefinição de prioridades, à luz de necessidades e carências, de forma inteligente. Essa vontade espontânea de realizar o bem comum (*autonomia cívica*) pode soar idealista; porém, deve-se destacar que a construção política não depende apenas da ética como balizador – apesar de ser muito importante, a ética, a moral e a lei devem caminhar lado a lado para a construção de normatizações bem sucedidas e que atendam à população. Ou seja: a autoconstrução do cidadão, motivada pelos momentos e influências sociais, são determinantes para se alcançar uma visão política mais completa e realista.

Ambos os modelos liberal e republicano, de acordo com Jürgen Habermas,

orientam a sociedade para o Estado; porém, no primeiro, o processo democrático se realiza por meio da garantia, pelo sufrágio universal e pelas representações parlamentares, de se firmar compromissos entre forças concorrentes (pela tensão política). Já no modelo republicano, a configuração democrática ocorre pelo discurso ético-político (consenso culturalmente emplacado e compartilhado por todos os cidadãos). A intitulada Teoria do Discurso de Habermas se dá por meio da integração dessas duas visões democráticas em um mais equilibrado método deliberativo e decisório. De acordo com o autor, a Teoria do Discurso,

opera com a intersubjetividade de mais alto nível dos processos de comunicação que passam tanto pelos corpos parlamentares como pelas redes informais da esfera pública. Dentro e fora do complexo parlamentar, essas formas de comunicação sem sujeito constituem arenas em que pode ocorrer uma formação mais ou menos racional da vontade e da opinião. A formação informal da opinião pública gera a “influência”; esta é transformada em “poder comunicativo” por meio dos canais das eleições políticas; e o “poder comunicativo” é por sua vez transformado em “poder administrativo” por meio da legislação. Como no modelo liberal, os limites entre Estado e sociedade são respeitados, mas, neste caso, a sociedade civil fornece a base social das esferas públicas autônomas, as quais permanecem tão distintas do sistema econômico quanto da administração. Essa compreensão da democracia sugere um novo equilíbrio entre as três fontes a partir das quais as sociedades modernas encontram suas necessidades de integração: o dinheiro, o poder administrativo e a solidariedade. As implicações normativas são óbvias: a força integradora da “solidariedade”, que não pode mais ser extraída apenas das fontes da ação comunicativa, deveria desenvolver-se através das esferas públicas extensamente ampliadas e diferenciadas, bem como através dos procedimentos de deliberação democrática e de tomada de decisão juridicamente institucionalizados. Deveria ser fortalecida para enfrentar os dois outros mecanismos de integração social - o dinheiro e o poder administrativo (HABERMAS, 1995, p. 121).

É neste sentido que a democracia deliberativa pode ser aplicada: como uma ferramenta deliberativa formal e institucionalizada, a fim de ampliar as características principais e básicas do Estado brasileiro de acordo com sua Constituição Federal: o bem comum de seus cidadãos e a garantia da soberania popular.

Segundo a visão de Habermas, sua teoria entende como funções integrativas do direito a regeneração de códigos dos sistemas políticos e econômicos, a viabilização da comunicação entre os sistemas e o mundo da vida, a formação de um sistema de ação através do qual as instituições de direito se reproduzem juntamente com as tradições jurídicas compartilhadas intersubjetivamente e a capacidade subjetiva de interpretação do direito no âmbito do mundo da vida (MALAQUIAS, 2010, p. 140).

## A Lei do Acesso à Informação

A Constituição Federal, em seu Título II, Capítulo I, artigo 5º, dispõe sobre os princípios e garantias ao cidadão brasileiro, nos seguintes termos: “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]” (BRASIL, 1988). Conforme já abordado, os princípios constitucionais se tornaram um dos elementos centrais do sistema jurídico e atualmente se configuram como o acesso jurídico aos valores éticos.

O inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal dispõe: “XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1988). Ainda na Carta Magna, encontramos mais dois registros que versam sobre o tema. O artigo 37, em seu § 3º, inciso II, versa: “§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [...] II - o acesso dos usuários a registros administrativos e as informações sobre atos de governo, observado o disposto no artigo 5º, X e XXXIII” (ibidem). Ainda, no § 2º de seu artigo 216, estabelece o seguinte: “§ 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem” (ibidem).

Após mais de 20 anos, a matéria constitucional que trata do acesso à informação não havia sido regulamentada por completo. Em 18 de novembro de 2011, a Presidenta da República assina a Lei 12.527/2011, que finalmente gera normativas gerais ao acesso às informações. Estão sujeitos ao que dispõe a referida lei: órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público; autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios; e, no que for necessário, entidades privadas sem fins lucrativos que re-

cebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres (BRASIL, 2011).

A Lei 12.527/2011, em seu artigo 3º, define os conceitos de *documento* e *informação* para os efeitos desta legislação: documento é a “unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato”, e informação são “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. De acordo com a Controladoria Geral da União (CGU),

A informação sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso a ela ser restrin-gido apenas em casos específicos. Isto significa que a informação produzida, guardada, organizada e gerenciada pelo Estado em nome da sociedade é um bem público. O acesso a estes dados – que compõem documentos, arquivos, estatísticas – constitui-se em um dos fundamentos para a consolidação da democracia, ao fortalecer a capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afeta. (CGU, 2011, p. 8)

O direito ao acesso à informação, além de ser aplicado em mais de 90 países, é reconhecido por órgãos internacionais, como, por exemplo, pela Organização das Nações Unidas (ONU) e Organização dos Estados Americanos (OEA), e, ainda, contemplado em declarações, convenções e pactos assinados pelo Brasil (CGU, 2011, p. 8-9). Na Lei 12.527/2011 consta o marco regulatório sobre o acesso à documentação sob guarda de repartições públicas, define procedimentos de resposta por parte da administração pública aos cidadãos acerca de possíveis solicitações de tais documentos e, principalmente, insere o sigilo como exceção e o acesso à informação como regra (*ibidem*, p. 10).

A implementação de um sistema de acesso à informação tem como um de seus principais desafios vencer a cultura de segredo que, muitas vezes, prevalece na gestão pública. A disponibilização de informações ao cidadão exige uma cultura de abertura e o servidor tem um papel fundamental para a mudança cultural, pois lida cotidianamente com a informação pública, de sua produção a seu arquivamento. (*ibidem*, p. 12)

A supracitada *cultura de segredo* gera a retenção da informação na repartição pública, o que pode gerar a perda dessa informação. Essa retenção é indevidamente justificada, dentre outros fatores, pelas seguintes afirmações: somente o

chefe da repartição possui o poder de liberar informações; tais informações poderiam ser utilizadas de forma inadequada, movida pelo interesse de determinados grupos. Já a chamada *cultura de acesso* é definida pela consciência, por parte dos servidores públicos, de que o acesso à informação é um direito legítimo, garantido e regulamentado, o que geraria benesses à sociedade e ao próprio serviço público, tendo em vista que sua aplicação possui o potencial de criar canais de comunicação eficazes entre aqueles, de estabelecer normativas simples para o trato da informação, de garantir o direito constitucionalmente legitimado de acesso às informações, a desconstrução do mito da necessidade de justificativa por parte do cidadão para ter o mencionado acesso, dentre outros (ibidem, p. 13).

A Lei do Acesso à Informação, no seu artigo 8º, § 2º, prevê a utilização da rede mundial de computadores como ferramenta de ampliação da agilidade e do acesso. Dentre as informações mais importantes que devem constar dos sítios eletrônicos oficiais, de acordo com a referida Lei, as seguintes merecem destaque: descrição de endereços e telefones das unidades e horários de atendimento ao público; disponibilização de dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras; respostas a perguntas mais frequentes da sociedade; ferramenta de pesquisa que permita a busca de forma simples; possibilidade de gravação de documentos em mais de um tipo de arquivo, inclusive em tipos abertos (que permitem a edição e cópia) e não proprietários (que rodem em programas computacionais acessíveis a todos, que não precisem de programas específicos para a sua leitura); garantir a autenticidade das informações prestadas.

De acordo com a Lei 12.527/2011, todos os documentos *a priori* são de livre acesso. Porém, documentos que dizem respeito a *informações pessoais* são classificados como *restritos*: de acordo com o § 1º do artigo 31 da mencionada Lei, seu acesso é restrito à pessoa a qual se refere ou a determinadas autoridades públicas, independente de outras classificações, e o acesso a terceiros depende de autorização por parte da pessoa citada ou de situações especificamente regulamentadas por lei (previsão legal). Entende-se por *informações pessoais*:

aquelas relacionadas à pessoa natural identificada ou identificável, cujo tratamento deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais. As informações

pessoais terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo, pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção. (CGU, 2011, p. 20)

No caso de se tratar de documentação que envolve dados imprescindíveis à manutenção da segurança da sociedade, estes podem ser classificados como *reservados*, *secretos* ou *ultrassecretos*. A primeira classificação imputa o sigilo de 5 anos; a segunda, de 15 anos; e a terceira, de 25 anos, podendo este último prazo ser prorrogado uma única vez. Ou seja: em qualquer situação, os documentos gerados pelo Estado possuem restrições de acesso por no máximo 50 anos. As classificações somente podem ser imputadas por agentes específicos do governo, obedecendo a uma hierarquia predeterminada: quanto mais alto o posto hierárquico, mais alta a determinação de classificação pode ser imputada pelo agente. Vale ressaltar que atos considerados afrontosos aos Direitos Humanos não podem ter seu acesso restrito (ibidem, p. 16-17).

## O ACESSO À INFORMAÇÃO E O CONSELHO UNIVERSITÁRIO DA UFES

O Conselho Universitário da Ufes produz uma variada gama de documentos e informações: além de suas decisões, resoluções e recomendações (que são os atos oficiais baixados durante suas sessões), são produzidas atas, ofícios, memorandos, pareceres, relatórios, despachos de movimentação processual etc. Além dos documentos antes mencionados, as seguintes informações são geradas no cotidiano do Conselho: gravações em áudio das sessões, convocações diversas, pautas, comunicações, moções, outorgas de títulos, mensagens etc.

Atualmente, o Conselho Universitário conta com uma cláusula de restrição em seu regimento interno – em seu artigo 25, dispõe: “Art. 25. As sessões do Conselho Universitário serão: a) Privativas: as ordinárias e as extraordinárias; b) Públicas: as solenes e as especiais”. Partindo deste dispositivo, as gravações em áudio das sessões do Conselho Universitário atualmente permanecem apenas disponíveis para consultas internas, a fim de dirimir dúvidas quanto à redação das atas das referidas sessões. Tais gravações, de acordo com a Lei 12.527/2011, se caracterizam

como *informações*, e devem ser disponibilizadas ao público.

Além das gravações, não estão disponíveis ao público as pautas convocatórias – apenas as atas das sessões que foram realizadas a partir de dezembro de 2010 foram publicadas pela Instituição no site do Departamento de Administração dos Órgãos Colegiados Superiores (DAOCS). Este Departamento é responsável pela vida administrativa dos Conselhos Superiores da Ufes, e é responsável pela publicização de seus conteúdos no referido site, bem como nos Boletins Oficiais impressos pela Universidade.

De todos os atos baixados pelos Conselhos, apenas as Resoluções e as Atas são publicadas no site do DAOCS. Porém, vale ressaltar que, de todas as normativas baixadas pelo Conselho (que alcançam a casa do milhar), apenas 103 constam na página eletrônica para acesso. Além dos atos, não existe uma ferramenta de acompanhamento *online* dos processos, o que também se configura como ferramenta de transparência. Se considerarmos todos os atos e documentos referentes aos Conselhos que poderiam ser publicizados, a cifra de documentos existentes no *site* não ultrapassa 5% do total.

Diariamente, o DAOCS recebe telefonemas de pessoas, ligadas ou não à Ufes, solicitando informações acerca de Resoluções, Decisões, Atas e outros documentos que poderiam existir no site de acordo com a Lei do Acesso à Informação. Em um dia normal, o departamento recebe dezenas de ligações referentes a *status* processual, perguntas sobre resoluções e decisões e solicitações de documentos em geral. Essa procura demanda tempo de atendimento por parte dos servidores do setor que poderia ser utilizado de outras formas mais proveitosas.

A Internet, na conjuntura atual, é uma ferramenta de largo espectro funcional. Permite que informações, antes impossíveis de se fornecer em tempo real, sejam disponibilizadas permanentemente. Por exemplo, as gravações em áudio das sessões dos Conselhos: há poucos anos, um arquivo de áudio com cerca de três horas de duração levaria dias para ser baixado, o que não se tornava uma solução prática; atualmente, com a difusão da internet de banda larga, que alcança taxas de *download* muito altas, o mesmo arquivo pode ser baixado em questão de minutos. Da mesma forma, gravações em vídeo atualmente possuem a mesma facilidade, tanto de disponibilização quanto de acesso.

A Ufes possui um sistema de Ensino a Distância moderno e funcional. Conta com estúdios de gravação, equipamentos específicos para a transmissão *online* e servidores estatutários capacitados para operar toda essa infraestrutura. A rede comporta a transmissão ao vivo, e aulas são ministradas ao vivo para centenas de alunos espalhados pelo Estado do Espírito Santo, sul da Bahia, norte do Rio de Janeiro e leste de Minas Gerais<sup>4</sup>. Esta tecnologia, existente em 2013 na Ufes, poderia ser utilizada para a transmissão ao vivo das sessões, bem como para a disponibilização de suas gravações ao público.

## O EXEMPLO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

O Conselho Universitário da Universidade Federal de Santa Catarina (CUn/UFSC) pode ser considerado um exemplo de boas práticas no que se refere ao Acesso à Informação *online*. Podemos encontrar em seu *site*<sup>5</sup> a mais variada gama de documentos disponíveis para download – gravações das sessões em vídeo, pautas convocatórias, regimento interno, *link* para assistir às suas sessões ao vivo, todas as resoluções e atas a partir de 2008, relatórios de gestão, dentre outros.

A abertura das sessões ao público por meio da transmissão ao vivo e posterior disponibilização pelo site se originou por meio da Exposição de Motivos 10/GR/2008, encaminhada pelo Gabinete do Reitor da UFSC. No breve documento, a proposta se fundamenta em alguns princípios:

- 1- dar ciência à comunidade universitária das atividades e assuntos discutidos nas reuniões do Conselho;
- 2- dar maior transparência às atividades acadêmicas discutidas e votadas;
- 3- registrar em vídeo, para consulta futura, as atividades desenvolvidas nas reuniões;
- 4- permitir, a partir dos arquivos de vídeo, a elaboração de atas mais detalhadas e fidedignas. (UFSC, 2008, p. 01)

Vale ressaltar que a proposta de abertura das sessões é anterior à promulgação da Lei 12.527/2011 – ou seja, a preocupação com a ampliação da transparência

<sup>4</sup> Cf. UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (BRASIL). Núcleo de Ensino Aberto e a Distância. Disponível em: <<http://www.neaad.ufes.br>>. Acesso em: 28 jun. 2013.

<sup>5</sup> Cf. UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (BRASIL). Conselho Universitário. Disponível em: <<http://cun.orgaosdeliberativos.ufsc.br>>. Acesso em: 28 jun. 2013.

proveio internamente à instituição. O Conselheiro-relator do processo de abertura, Professor Alvaro Toubes Prata, utilizou-se dos valores constitucionais como base de julgamento do mérito apresentado pela Exposição de Motivos 10/GR/2008:

As regras e princípios do direito administrativo, expressas na parte destinada à Administração Pública, estão previstas no Capítulo VII, Título II, de nossa Constituição Federal. Mesmo não estando explícito no texto da nossa Constituição Federal, há um reconhecimento da necessidade da transparência na Administração Pública, pois este é fundamento que a orienta, e assim pode ser considerado um sobreprincípio já inscrito como estando nos princípios fundamentais e gerais do Direito. Portanto, a transparência administrativa tem sua origem no próprio conceito jurídico do princípio do Estado de Direito. Deve-se ainda considerar que a Transparência tem como resultado de sua aplicação a participação dos administrados nas tomadas de decisão. Assim, essa se apóia e se vale do Art. 1º da CF/88, que diz: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos diretamente, nos termos desta constituição”. Outro princípio associado à transparência administrativa diz respeito à Publicidade de Administração Pública, inscrita no caput do Art. 37 da CF/88. Sem contanto desconhecer que há limites na aplicação de tal princípio, pois se faz necessário resguardar o próprio interesse público em determinados casos, como previsto nos incisos e parágrafos desse Art. da CF/88 e na legislação complementar que regula tal matéria. (UFSC, 2008, p. 02-03)

O Conselheiro-relator, em seu parecer, destaca a importância de se ampliar o quanto possível a transmissão ao vivo das sessões. Sugere, inclusive, que tais sessões sejam transmitidas pelas emissoras de televisão da Universidade – a TV Cultura (sinal aberto) e a TV UFSC (sinal fechado, a cabo). “O uso da televisão amplia também para toda a sociedade catarinense o que aqui debatemos, estudamos, pesquisamos e produzimos, e não se atém somente ao Conselho Universitário, mas sim a toda a UFSC” (UFSC, 2008, p. 3).

Por meio da entrevista realizada junto à Secretaria dos Órgãos Deliberativos Centrais da UFSC, pôde-se perceber que a transmissão ao vivo das reuniões do Conselho Universitário gera interesse por parte da comunidade. Vale ressaltar que os entrevistados são servidores da referida Universidade, e trabalham há pouco tempo no setor; porém, suas percepções podem ser consideradas válidas, uma vez que estão em contato direto com o dia a dia do Conselho. Pela impossibilidade de se entrevistar o servidor com maior tempo de trabalho junto ao setor (a funcionária mais antiga junto à Secretaria dos Órgãos Colegiados Superiores da UFSC esta-

va afastada por motivos de saúde no período de coleta das entrevistas), a análise realizada vale como um parâmetro da conjuntura atual do Conselho Universitário da UFSC. Em uma das entrevistas, foi relatado o seguinte acerca do interesse do público na transmissão ao vivo das sessões:

*O que eu tenho percebido, em comentários informais, é quando a reunião é de interesse, por exemplo, de uma categoria: uma votação a respeito de um assunto de interesse dos técnico-administrativos. Então, as pessoas realmente assistem. E tem os que assistem porque querem ficar informados [...]. (KDJ)*

Ao analisar os *sites* de todas as universidades federais do país, constatou-se que a UFSC é a única instituição que disponibiliza todas as seguintes informações via Internet: sítio eletrônico específico dos conselhos superiores, com informações pertinentes sobre o funcionamento dos órgãos colegiados; todas as Resoluções baixadas pelo Conselho Universitário da UFSC disponíveis para *download* (a partir de determinada data); regimentos internos dos órgãos colegiados; todas as atas (a partir de determinada data); pautas das sessões passadas e por vir; gravações das sessões em áudio/vídeo; transmissão das sessões ao vivo; ferramenta de opinião; acesso simples e de fácil navegação às informações (*link* para o sítio eletrônico dos conselhos no portal da universidade e programação visual simples e fácil de acessar as informações supracitadas).

Desta maneira, tendo em vista que o *site* dos conselhos superiores da UFSC foi o único a contemplar todos os pontos antes citados, o mesmo foi utilizado como parâmetro: a cada item atendido plenamente, consideramos 1,0 ponto; a cada item atendido parcialmente, consideramos 0,5 ponto; o total máximo de pontos é 10,0. Após ampla análise por meio da pesquisa documental junto aos sítios eletrônicos de todas as universidades federais brasileiras, foi possível pontuar a página eletrônica do Departamento de Administração dos Órgãos Colegiados Superiores da Ufes: o *site* alcançou o total de 3,5 pontos (vide Tabela 01), o que o coloca como 32º colocado entre as 56 instituições de ensino superior federais do país. Com uma plataforma de ação simples, esta realidade poderia se modificar e trazer à população mais transparência no que se refere ao cotidiano do Conselho Universitário da Ufes e seus demais Conselhos Superiores.

**Tabela 01 – Comparação referente ao nível de acesso à informação entre os sítios eletrônicos dos conselhos universitários das universidades federais brasileiras**

Instituição	Possui site específico para os Conselhos	Possui Resoluções disponíveis	Possui regimentos disponíveis	Possui disponibilização de atas	Possui pautas das sessões disponíveis	Disponibiliza gravações das sessões em áudio	Disponibiliza gravações das sessões em vídeo	Possui transmissão das sessões ao vivo	Possui ferramenta de participação	O acesso às informações é simples	TOTAL DE PONTOS
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	<b>10</b>
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (UFES)	1	<u>0,5</u>	0	1	0	0	0	0	0	1	<u>3,5</u>

**Fonte:** o autor.

## ANÁLISE DA REALIDADE ATUAL DA UFES E DA UFSC

A Universidade Federal de Santa Catarina, em 2008, realizou uma histórica abertura de seu Conselho Universitário ao público em geral, por meio da transmissão ao vivo de suas sessões. De acordo com a servidora SCS, a atitude partiu do gabinete do Reitor da UFSC:

O processo foi aberto pelo Gabinete do Reitor em 14 de agosto de 2008, foi feita uma exposição de motivos. Uma das necessidades que o Reitor apresentou foi para dar maior transparência às atividades acadêmicas e registrar em vídeo para futura consulta as atividades desenvolvidas nas reuniões e que a ata fosse mais fidedigna.

A servidora KDJ, da UFSC, mesmo há pouco tempo trabalhando junto ao Conselho, inferiu de forma parcialmente correta quando perguntada sobre os motivos da realização da abertura das sessões ao público via web: “(...) acredito que tenha sido para dar maior transparência e para a participação de todos da comunidade”. Tal inferência demonstra que há a ligação entre a transmissão ao vivo e o aumento da transparência e da participação na mente de uma pessoa ligada diretamente ao Conselho Universitário. Ao serem indagadas sobre a existência de alguma cláusula de privacidade das sessões do Conselho da UFSC nos estatutos ou regimentos anteriores, as servidoras KDJ e SCS não souberam responder.

Na Universidade Federal do Espírito Santo, a realidade é diferente. Por não existir a transmissão ao vivo, a primeira pergunta se refere à cláusula de privacidade contida no artigo 15 do regimento interno do Conselho Universitário. Ao perguntar sobre os motivos, nenhum dos servidores soube responder factualmente, porém alguns forneceram suas impressões sobre o assunto. A servidora GYT inferiu ser uma norma resiliente da época da ditadura militar; a servidora SQE acredita que seja para preservar a integridade dos Conselheiros, no sentido de evitar transtornos durante as sessões; e a servidora TNBX não soube responder.

Porém, quando perguntadas sobre suas opiniões pessoais sobre essa norma, as respostas foram unânimes: todas foram contra a maneira que hoje a norma se configura. Para GYT, as sessões deveriam ser abertas, tendo em vista que todos os assuntos são de interesse público; SQE concorda que deve haver a privacidade *in loco*, mas que as sessões deveriam ser transmitidas telepresencialmente; e TNBX compartilha da mesma opinião de GYT, mas ressalvando os casos sigilosos que possam vir a julgamento pelo Conselho.

Em relação ao atendimento das informações nos *websites* dos Conselhos ao disposto na Lei do Acesso à Informação, os servidores da UFSC consideraram que a página eletrônica de seu Conselho Universitário se adequa de forma bem sucedida. A servidora SCS complementa que a disponibilização dos processos em forma digital ainda não ocorre, e que tal realização seria uma forma de ampliar ainda mais o acesso. Na Ufes, a mesma pergunta obteve a resposta oposta. GYT e SQE consideraram que o site do Conselho Universitário da Ufes não atende ao que dispõe a Lei 12.527/2011; para TNBX, atende parcialmente, tendo em vista que existem alguns documentos disponíveis, apesar da defasagem de atualização, mas considera que deveria acompanhar a realidade da justiça federal, que disponibiliza despachos, decisões, resoluções e pareceres.

Quando questionadas acerca do nível de participação da comunidade universitária externa ao Conselho Universitário (não membros do referido Conselho) junto às suas sessões, a resposta emanada pelas servidoras da Ufes foi unânime: não há participação, a não ser que seja de interesse diretamente pessoal. A servidora TNBX destacou que “(...) às vezes a pessoa nem sabe que existe Conselho Universitário, nem tem conhecimento do que é uma segunda instância, onde se pode

recorrer alguma coisa, pleitear algum direito... Por falta de informação, talvez por falta de interesse (...)"". Na UFSC, uma das servidoras relatou que, a partir da implantação da transmissão ao vivo das sessões, há interesse nos assuntos referentes ao Conselho, que existem pedidos de participação direta (por meio da solicitação de autorização para assistir ao vivo na Sala das sessões) e que as pessoas se mobilizam para assistir à transmissão das sessões ao vivo:

*O que eu tenho percebido, em comentários informais, é quando a reunião é de interesse, por exemplo, de uma categoria: uma votação a respeito de um assunto de interesse dos técnico-administrativos. Então, as pessoas realmente assistem. E tem os que assistem porque querem ficar informados. (KDJ)*

Ao abordar o tema “auditoria social”, os entrevistados foram esclarecidos sobre o significado da expressão por meio da seguinte definição: *Auditoria social, neste contexto, é a cobrança direta, por parte da sociedade (neste caso, da comunidade universitária externa ao Conselho Universitário), por resultados às ações políticas tomadas.* Partindo desta abordagem, foi questionado aos servidores da Ufes se, na opinião deles, existia auditoria social, por parte da comunidade externa ao Conselho Universitário, sobre os atos baixados por este último. As servidoras GYT e TNBX opinaram que não há auditoria social, e a servidora SQE considera existir pouca cobrança. Quando perguntadas pelos possíveis motivos dessa baixa auditoria social, as respostas foram diferentes: para SQE, não há acesso, então não há como ter auditoria social; para GYT, existe uma ausência de tradição participativa; e, para TNBX, porque não diz respeito diretamente às pessoas. Essas visões diferentes apontam que um círculo vicioso pode ser formado: a falta de acesso gera desinteresse pelos assuntos do coletivo, que gera uma tradição de desinteresse pelo coletivo, que corrobora para que a falta de acesso continue vigorando.

Quando perguntadas sobre as possíveis ações que poderiam ampliar o acesso às informações no âmbito do Conselho Universitário, todas as servidoras da Ufes indicaram a Internet como uma ferramenta que poderia ser utilizada. SQE e GYT opinaram que as sessões poderiam ser transmitidas ao vivo por meio do site do Conselho Universitário. SQE foi além a sua reflexão, abordando a disponibilização das pautas também no sítio eletrônico. TNBX aborda que a divulgação também seria importante. Conforme já abordado anteriormente, uma das servidoras da UFSC

considerou o nível de acesso à informação de seu Conselho Universitário satisfatório, e a outra entrevistada destacou algo que vai além do âmbito desta dissertação: a digitalização de processos físicos para acesso ao público via *web* contribuiria para o assunto. A Ufes, neste contexto, encontra-se a um patamar abaixo da UFSC, uma vez que as possíveis soluções apontadas pelos servidores da primeira instituição já estão implantadas e em pleno funcionamento junto à segunda.

Como pudemos observar a realidade dos Conselhos Universitários das instituições de ensino pesquisadas, de acordo com as respostas obtidas, difere principalmente em um ponto: a existência/inexistência do acesso à informação pleno (contemplando aí a transmissão ao vivo). Isso pode ser fruto de diversos fatores – culturais, regionais, socioeconômicos etc. Porém, também sabemos que ambas as instituições partilham de regras muito similares de funcionamento, remuneração, representatividade, estrutura organizacional – como grande parte das universidades federais brasileiras. Desta forma, há uma possibilidade razoável de haver uma ligação entre o acesso à informação, com a transmissão das sessões ao vivo, e a característica democrática dos Conselhos e de suas decisões.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao unir o pressuposto teórico apresentado, os dados colhidos por meio de entrevistas e pesquisa documental, analisados sistematicamente, podemos tecer algumas inferências sobre o assunto primariamente tratado. Deve ser destacado que esta dissertação não possui o objetivo de projetar inferências sobre a efetividade das ações, mas sim de analisar o potencial do objetivo proposto à luz das teorias e por meio da verificação do atendimento aos princípios e disposições da Lei do Acesso à Informação. Esta dissertação poderá ser utilizada, ainda, como base para estudos quantitativos, no que diz respeito à eficácia das ações propostas, caso aplicadas pela administração central da Ufes ou por qualquer outra universidade federal brasileira.

Ao analisar o caso da Universidade Federal de Santa Catarina, que foi apontada como bom exemplo na aplicação da Lei do Acesso à Informação, foi verificado que a transmissão ao vivo das sessões de seu Conselho Universitário foi implantada a pedido da própria administração central da instituição, com a premissa de ampliar

o nível de transparência dos debates ocorridos no âmbito do colegiado.

Foi realizada uma análise dos sítios eletrônicos de todas as universidades federais de ensino superior brasileiras, tendo como referência de boas práticas o *website* da Universidade Federal de Santa Catarina, e foi constatado que a realidade do Conselho Universitário da Ufes encontra-se em defasagem com as possibilidades de acesso oferecidas pela internet e pelas determinações da Lei. Ainda sobre a análise dos *sites* das IFES, foi realizado um *ranking* entre estas, tendo como parâmetro os dados oferecidos pela UFSC: a Ufes ficou em 32º lugar. Desta forma, chegou-se à conclusão de que o Conselho Universitário da Ufes proporciona pouco acesso às informações públicas e aos atos emanados por ele.

Além dessa disparidade, foram notadas diferenças entre a cultura da participação junto aos Conselhos em cada instituição: na UFSC, os servidores entrevistados consideraram que a comunidade universitária se interessa pelos assuntos tratados pelo colegiado superior, enquanto na Ufes a resposta é a oposta. Devemos levar em consideração que a existência da transmissão ao vivo, além de ampliar o acesso à informação e de dar transparência ao Conselho da UFSC, aparentemente aumenta o interesse da comunidade universitária sobre os assuntos ali tratados – de acordo com um dos entrevistados, as pessoas se mobilizam para assistir às sessões. Outra ferramenta importante identificada nas entrevistas foi a disponibilização das pautas convocatórias com antecedência de 48 horas. Essa simples atitude permite aos interessados em política universitária se mobilizar e repassar suas colocações aos seus representantes.

Ao desenvolver sua Teoria do Discurso, Habermas defendeu que a participação do coletivo junto à administração pública é benéfica, ao passo que produz discursos melhor fundamentados, debatidos e mais democraticamente abrangentes. Ainda, defende que a forma de participação deliberativa deve ser realizada por meios institucionalizados. Da mesma maneira, de acordo com Habermas, a auditoria social pode ser fator importante para a mensuração das políticas públicas e de cobrança por resultados.

As entrevistas destacaram que a abertura do Conselho Universitário em obediência à Lei do Acesso à Informação possui o potencial de ampliar o nível de auditoria social das suas decisões. Foi indicada, pelas entrevistas, a possível exis-

tência de uma cultura de não envolvimento com assuntos ligados à política junto à comunidade universitária da Ufes, revelando a necessidade de se realizar o estímulo à participação, por meio de divulgação institucional. Vale ressaltar que, por intermédio das entrevistas coletadas, foi verificada a impressão de que a auditoria social sobre o Conselho Universitário da UFSC é maior do que na Ufes, ao passo em que o primeiro privilegia o acesso à informação, dando suporte aos cidadãos para se manifestar e realizar cobranças, enquanto o segundo bloqueia tal acesso, praticamente impedindo a realização de uma auditoria social.

Ante o exposto, podemos afirmar que a abertura das sessões do Conselho Universitário ao público, contemplando a disponibilização de seus atos e documentos diversos (atas, pautas, relatórios etc.), possui o potencial de ampliar a característica democrática de suas decisões.

## REFERÊNCIAS

- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Globo, 1990. 28. ed.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo – Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2011, 3. Ed.
- BRASIL. Congresso. Senado. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 29 ago. 1995. Ano L, n. 132, p.19975-19987.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 02 jan. 2013.
- BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Acesso à Informação Pública**: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/materiais-interesse/CartilhaAcessoaInformacao.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

**BRASIL.** Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968. Brasília, 1968. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5540.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5540.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2013.

**BRASIL.** Lei 9.192, de 21 de dezembro de 1995. Brasília, 1995. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9192.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9192.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2013.

BUNGE, Mario. **La Ciencia, su método e su filosofia.** Buenos Aires: Siglo Veinte, 1974.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** Coimbra: Almedina, 1941, 7. Ed.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2010. 2. ed.

HABERMAS, Jürgen. Teoria Política. **Cadernos da Escola do Legislativo**, nº 03, p. 105-122, jan./jul. 1995. Traduzido por: Anderson Fortes Almeida e Acir Pimenta Madeira.

JUNIOR, Olney Bruno da Silveira. **O fortalecimento da democracia deliberativa por meio dos conselhos gestores:** O caso do Conselho Municipal de Educação do município de Poços de Caldas. Ribeirão Preto: Universidade de São Paulo, 2009.

LIMA, George Marmelstein. As funções dos princípios constitucionais. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 54, 1 fev. 2002 . Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/2624>>. Acesso em: 09 maio 2013.

MALAQUIAS, Roberto Antônio Darós. **A Função Social do Processo no Estado Democrático de Direito:** À Luz da Teoria dos Princípios de Ronald Dworkin e da Teoria do Discurso de Jürgen Habermas. Curitiba: Juruá, 2010.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa:** planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. São Paulo: Atlas, 2008. 7. ed.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). **Tratado de Direito Constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2010, 2v.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil:** temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2005. 2. ed.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social:** métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1999. 3. ed. rev. e ampl.

ROCHA, José de Albuquerque. **Teoria geral do processo.** São Paulo: Malheiros, 1996. 3. ed.

SILVA, José A. et al. **20 Anos da Constituição Cidadã.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (Brasil). **Transmissão via internet das reuniões do Conselho.** Florianópolis: Conselho Universitário, 2008, Processo nº. 23080.035288/2008-51.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (BRASIL). **Conselho Universitário.** Disponível em: <<http://cun.orgaosdeliberativos.ufsc.br>>. Acesso em: 28 jun. 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (Brasil). Estatuto. **Estatuto [da] Universidade Federal de Santa Catarina.** Florianópolis: Conselho Universitário. Disponível em: <<http://legislacao.paginas.ufsc.br/files/2012/01/ESTATUTO-revisado-18-01-2012.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (Brasil). Regimento (1983). **Resolução 09, de 29 de março de 1983.** Aprova o Regimento Interno do Conselho Universitário. Florianópolis: Conselho Universitário, 1983. Disponível em: <[http://www.orgaosdeliberativos.ufsc.br/files/2011/07/cun\\_regim.pdf](http://www.orgaosdeliberativos.ufsc.br/files/2011/07/cun_regim.pdf)>. Acesso em: 19 mar. 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI (Brasil). Estatuto (2011). **Estatuto [da] Universidade Federal de São João Del-Rei.** São João Del-Rei: Conselho Universitário. Disponível em: <[http://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/soces/Estatuto\\_2011\\_AlteraVersao2005\(1\).pdf](http://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/soces/Estatuto_2011_AlteraVersao2005(1).pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (Brasil). **Instituição.** Vitória: Disponível em: <<http://portal.ufes.br/institui%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 05 fev. 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (Brasil). **Ufes em números.** Disponível em: <<http://portal.ufes.br/ufes-em-n%C3%BAmeros>>. Acesso em: 05 fev. 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (Brasil). Comissão de Política Docente do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão. **Parecer do relator na Comissão de Política Docente.** Vitória: Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, 2012, Processo nº. 23068.009904/1999-52.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (Brasil). Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão. **Ata da sessão ordinária realizada no dia dezesseis de maio de dois mil e doze.** Vitória: Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, 2012. Disponível em: <[http://www.daocs.ufes.br/corpo.asp?pagina=Atas/cepe/ata\\_05\\_cepe\\_16\\_05\\_2012](http://www.daocs.ufes.br/corpo.asp?pagina=Atas/cepe/ata_05_cepe_16_05_2012)>. Acesso em: 05 fev. 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (Brasil). Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão. **Ata da sessão ordinária realizada no dia vinte e cinco de abril de dois mil e treze.** Vitória: Conselho Universitário, 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (BRASIL). **Departamento de Administração dos Órgãos Colegiados Superiores.** Disponível em: <<http://www.daocs.ufes.br>>. Acesso em: 02 fev. 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (Brasil). Estatuto (2003). **Estatuto [da] Universidade Federal do Espírito Santo.** Vitória: Conselho Universitário e Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, 2003.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (BRASIL). **Núcleo de Ensino Aberto e a Distância.** Disponível em: <<http://www.neaad.ufes.br>>. Acesso em: 28 jun. 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (Brasil). Regimento (1987). **Resolução 04, de 08 de junho de 1987.** Aprova o Regimento Interno do Conselho Universitário. Vitória: Conselho Universitário, 1987.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (Brasil). Regimento (2008). **Resolução 09, de 17 de março de 2008.** Aprova o Regimento Interno do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão. Vitória: Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, 2008.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (Brasil). **Resolução 02, de 06 de junho de 2011.** Vitória: Conselhos Universitário, de Ensino, Pesquisa e Extensão e de Curadores, 2011.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (Brasil). **Resolução 09, de 10 de fevereiro de 1988.** Vitória: Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, 1988.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (Brasil). **Resolução 09, de 03 de abril de 2003.** Vitória: Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, 2003.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (Brasil). **Resolução 26, de 27 de novembro de 1995.** Vitória: Conselho Universitário, 1995. Disponível em: <<http://www.daocs.ufes.br/>>. Acesso em: 12 fev. 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (Brasil). **Resolução 31, de 17 de setembro de 2012.** Vitória: Conselho de Pesquisa, Ensino e Extensão, 2012. Disponível em: <<http://www.daocs.ufes.br/>>. Acesso em: 12 fev. 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (Brasil). Estatuto. **Estatuto [da] Universidade Federal do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Conselho Universitário. Disponível em: <[http://www.consuni.ufrj.br/images/Legislacao/ESTATUTO\\_DA\\_UFRJATUAL.pdf](http://www.consuni.ufrj.br/images/Legislacao/ESTATUTO_DA_UFRJATUAL.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2013.

WAMPLER, Brian. **A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas?** Opinião Pública: 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762008000100003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762008000100003&script=sci_arttext)>. Acesso em: 18 abr. 2013.



# A PROGRESSÃO COMO FORMA DE PROMOÇÃO DOS SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO - O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

**Ana Amélia Fabres Prando**  
**Fernando Mota Monteiro**  
**Margareth Vetus Zaganelli**

## INTRODUÇÃO

Na complexidade atual, diversas ferramentas são levadas em consideração visando ao aumento da produtividade, eficiência, eficácia e efetividade. Isso é buscado tanto pela iniciativa privada quanto pela pública: palestras motivacionais, planos de carreira e progressões salariais por tempo/merecimento/qualificação são algumas das ferramentas compartilhadas nos âmbitos privado e público para motivar seus funcionários. No serviço público, alguns entraves legais e estatutários limitam tais ferramentas, originando comparações entre as vantagens imediatas da instituição pública com a possibilidade de crescimento pessoal e profissional oferecida pelo mercado de trabalho privado. Leis, regimentos internos e planos de carreira para servidores podem ser a solução ou o problema dessa realidade, dependendo de como são interpretados e aplicados.

O fator “motivação” é algo polêmico, visto que são confundidos os conceitos de motivar: não é possível motivar outrem diretamente, já que a motivação é algo intrínseco à pessoa; o que deve ser feito é oferecer formas de satisfazer as necessidades dos indivíduos de uma organização, buscando conhecer tais necessidades e propor soluções para que o empregado mantenha-se produtivo, satisfeito e focado em um objetivo de seu interesse. Assim, na Gestão Pública, onde a legislação é fator determinante e limitante para a aplicação de ferramentas que satisfaçam tais necessidades, as condições dadas aos servidores no sentido de buscar a realização de suas necessidades pessoais dentro do ambiente de trabalho é reduzido a um breve leque de opções.

À luz da Constituição Brasileira, existem maneiras legais para possibilitar o crescimento pessoal e profissional dos servidores públicos, como é o caso da promoção para cargos organizados em carreiras. O grande problema são as demais legislações regulamentadoras de tal permissão. No caso do Plano de Carreira dos Servidores Técnico-administrativos em Educação (PCCTAE), a chamada “carreira” confunde-se com o estabelecimento de vantagens remuneratórias aplicadas aos vencimentos dos servidores públicos desta classe: a Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, não organiza os diversos Cargos Técnico-administrativos em Educação em um escalonamento de funções, mas coloca-os lado a lado na hierarquia institucional, fazendo com que um funcionário público não consiga melhorar sua colocação interna por merecimento, mas apenas politicamente, através de funções gratificadas, cargos de direção e demais cargos de livre-nomeação.

Como Servidores Técnico-administrativos em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), tal assunto configura-se como muito relevante. Assim, através de uma pesquisa realizada no âmbito da UFES, buscamos responder a seguinte questão: a progressão salarial como forma de promoção no serviço público, em especial no caso dos Servidores Técnico-administrativos em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, é fator motivacional suficiente para que tais profissionais desejem se qualificar e se manter no emprego?

## A PROMOÇÃO E A CONSTITUIÇÃO

No Brasil colonial, a vontade do Estado era confundida com a vontade do Imperador e, desta forma, o interesse coletivo esbarrava na primeira análise da realeza nacional. Paula (2005, p. 105) caracteriza o Estado brasileiro como “uma unidade política centralizada na figura do rei e de seus conselheiros [...] a legislação da colônia era constituída por determinações particulares e casuísticas, que não obedeciam a um conjunto”. No que incorre à administração pública, os cargos eram ocupados por nobres ou pela burguesia enriquecida (FAORO apud PAULA, 2005, p. 106).

Tal realidade perdurou até 1936, quando foi promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Em sua redação, o Brasil ganhava, pela

primeira vez, uma ferramenta imparcial para o provimento de cargos públicos:

**Art. 170.** O Poder Legislativo votará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo às seguintes normas, desde já em vigor:

[...] 2º, a primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas, e nos demais que a lei determinar, efectuar-se-á depois de exame de sanidade e concurso de provas ou títulos. (BRASIL, Constituição, 1936).

Em análise, a referida Constituição regulamentou a primeira investidura, ou seja, o ingresso à Administração Pública, mas não o escalonamento de cargos constantes em sua hierarquia: a promoção se torna a forma de crescimento profissional junto à organização estatal. Durante a década de 60, foram promulgadas duas novas Constituições – a de 67 e a de 69 –, onde foi estabelecido o chamado “cargo em comissão”, de livre nomeação (sem exigência de realização de concurso público), ficando a gosto do dirigente a escolha do candidato ideal para ocupá-lo, baseado no princípio da confiança pessoal.

Em 1988, o Brasil recebeu uma Constituição Federal baseada em um regime democrático; porém, no âmbito do ingresso à carreira pública, as regras acirraram-se em relação ao desenvolvimento profissional do burocrata, visando à impessoalidade:

**Art. 37.** A administração pública federal direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preenchem os requisitos estabelecidos em lei;

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. (BRASIL, Constituição, 1988).

Tal Constituição, ao destacar que o servidor só poderia mudar de cargo por meio de concursos públicos, aplicou os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade; porém, ao mesmo tempo, cerceou a oportunidade de crescimento profissional do servidor público: vedou não só a promoção casuística e desprendida de motor institucional, mas também a única forma de evolução natural na carreira pública.

Uma década depois, foi aprovada a Emenda Constitucional nº. 19, que alterou a redação do Art. 39 da Constituição de 88, permitindo que cargos semelhantes fossem reorganizados em carreiras. Foi a primeira oportunidade de promoção dada ao funcionário público desde a volta à democracia. Somente a promoção entre cargos de diferentes ementas e carreiras foi considerada inconstitucional.

**Art. 39.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II - os requisitos para a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos.

§2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados. (BRASIL, Constituição, Emenda Constitucional nº 19, 1988).

## O PLANO DE CARREIRA DOS CARGOS TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO: O BENEFÍCIO DA ESTAGNAÇÃO

Em 12 de janeiro de 2005 foi baixada a Lei nº. 11.091, que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-administrativos em Educação (PCCTAE), no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Tal lei, basicamente, define os possíveis cargos na esfera administrativa federal de ensino, seus vencimentos e progressões salariais baseadas em tempo de serviço e qualificação. Porém, o que se observa é a inexistência do escalonamento de cargos: não existem níveis diferentes de atribuições dentro dos cargos, muito menos a possibilidade de evolução na hierarquia organizacional. Ou seja: “se sou um servidor do cargo de Assistente em Administração, jamais sairei de tal cargo, a menos que consiga um cargo em comissão ou que passe em outro concurso público”.

A definição do verbete “promoção”, de acordo com o Moderno Dicionário da Língua Portuguesa Michaelis, é o seguinte:

*sf (lat promotione)* **1** Ato ou efeito de promover. **2** Elevação a graduação, posto ou cargo superior: Promoção de oficiais militares. **3** *Dir Acesso do funcionário público efetivo à classe imediatamente superior do quadro a que pertence, com as vantagens inerentes ao cargo.* **4** Diligência ou requerimento do promotor. **5** Requerimento de proposta, principalmente do Ministério Público, para que se proceda a certos atos judiciais. **6** Conjunto de pessoas promovidas. **7** Campanha de propaganda, impulso publicitário: Promoção de vendas. (WEISZFLOG, 2011).

A partir deste significado nota-se claramente a distinção entre a promoção de fato e o proposto e regulamentado pelo PCCTAE: enquanto a primeira significa a subida do funcionário à classe superior de seu quadro, o segundo simplesmente enumera e define progressões salariais, não fornecendo nenhuma oportunidade de crescimento hierárquico. Com tal diferenciação em voga, observa-se que, no quesito salarial, existem incentivos à capacitação e à permanência no cargo; mas no sentido profissional, vela a questão: vale a pena se profissionalizar, se capacitar e se pós-graduar para permanecer exatamente com a mesma função, sem ter a oportunidade (exceto a política) de subir em seu quadro funcional? Até quando o funcionário se mantém satisfeito apenas com progressões salariais? É saudável para a instituição pública cultivar servidores que executam apenas uma única função por toda carreira?

## A BUROCRACIA E O RISCO DA ESTAGNAÇÃO: O PAPEL FAYOLISTA NA CONSTRUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ao se pensar em burocracia, visualiza-se uma repartição pública e seus problemas funcionais. Porém, tal visão, por definição, é incorreta e imprecisa. A burocracia foi estudada inicialmente por Weber, seu maior expoente, em seu modo mais puro: como um tipo ideal. Burocracia, neste contexto, não rima com incompetência, mas sim com poder e dominação. Segundo Heady (1970), que a burocracia totalmente desenvolvida, representando o tipo ideal pensado por Weber, é, na verdade, uma abstração, pois não é encontrada em sua forma pura na realidade.

Morgan (2010, p. 24) define que “organizações planejadas e operadas como se fossem máquinas são comumente chamadas de burocracias”. A vida organizacional torna-se extremamente rotinizada, com organizações planejadas à imagem

mecanicista, e desejosas de que seus empregados se comportem como se fizessem parte da máquina.

Weber concluiu, após observar os paralelos entre a mecanização da indústria e o crescimento de formas burocráticas de organização, que as mesmas rotinizam processos administrativos da mesma forma que a produção é rotinizada pela máquina. Por meio de seus estudos, o autor descreveu burocracia como sendo “uma forma de organização que enfatiza a precisão, a rapidez, a clareza, a regularidade, a confiabilidade e a eficiência, atingidas através da criação de uma divisão de tarefas fixas, supervisão hierárquica, regras detalhadas e regulamentos” (MORGAN, 2010, p. 26).

Segundo Motta e Pereira (2004), burocracia é o sistema de dominação, de poder autoritário, que reivindica o monopólio da racionalidade e do conhecimento administrativo. As organizações burocráticas são desta forma, administradas segundo os critérios da eficiência, de maneira hierárquica. Motta (2000) define burocracia como uma estrutura social, caracterizada pela impessoalidade, hierarquia e racionalidade. A dominação pode ser considerada uma autoridade estabelecida, baseada em princípios ou crenças que permitem legitimar ações.

Segundo Webber apud Motta (2000), poder é a possibilidade de alguém impor sobre outro seu arbítrio. Assim, o autor distingue três tipos de sociedades: a tradicional, em que há predominância de características patriarcas e patrimonialistas; a carismática, com predominância de características místicas; e a racional-legal, caracterizada pela impessoalidade e pela racionalidade. Cabe ressaltar que cada tipo de sociedade corresponde a um tipo de autoridade imputada. Por conseguinte, Weber distinguiu também três tipos de dominação: a tradicional, na qual os subordinados aceitam ordens dos dominadores como justificadas, sendo que a legitimação do poder provém da crença na maneira tradicional de agir; a carismática, que é caracterizada pelo fato de os subordinados aceitarem ordens dos líderes com os quais se identificam, sendo a legitimidade do poder advinda das características carismáticas do líder; e a racional-legal, ou burocrática, que se caracteriza pelo fato de os dominados se submeterem às ordens por concordarem com as normas – são as normas legais racionalmente definidas que legitimam o poder. Não se encontra na realidade os três tipos de dominação em sua forma pura; ocorre, porém, combinações entre

essas três dominações, com a prevalência de uma delas (MOTTA, 2000).

Kwasnicka (1989) acrescenta que a burocracia é um sistema administrativo por meio do qual o poder é legitimado e orientado para a execução de objetivos determinados. O caráter racional das organizações, segundo Motta e Pereira (2004), é representado pelo formalismo, caracterizado pelo fato de a autoridade derivar de um sistema de normas racionais-legais, que levam aos fins pretendidos. Ocorrem padronizações de normas e regulamentos, com formalização de procedimentos. Cabe destacar as palavras de Araújo (s/d), de que ocorre pressão, por parte da burocracia aos funcionários, para que estes se comportem metódicamente e disciplinadamente em função da necessidade de alto grau de confiança na conduta dos mesmos. Pensando-se no ideal de burocracia, o comportamento de seus membros seria, então, totalmente previsível e padronizado, pois os mesmos seguiriam normas pré-estabelecidas pela organização.

A segunda característica que traduz o caráter racional das organizações é a impessoalidade (MOTTA; PEREIRA, 2004), representada pela distribuição das atividades de trabalho, na qual são considerados os cargos e as funções, e não as pessoas – a escolha das pessoas é realizada em função da meritocracia e da competência, apenas. Vale ressaltar que, no serviço público, graças aos princípios constitucionais descritos em seu Art. 37, o fator competência isoladamente não é suficiente.

A terceira característica que evidencia o caráter racional das organizações é o profissionalismo de seus participantes, pois cada funcionário se especializa nas atividades que desempenha (CHIAVENATO, 2000). Campos (1978) acrescenta que a seleção dos funcionários ocorre por meio de exames, a fim de verificar a qualificação técnica dos candidatos, destacando que os salários são proporcionais aos cargos. Motta e Pereira (2004) ressaltam que funcionários burocratas tornam-se especialistas no trabalho que executam, sendo que esse conhecimento técnico é obtido por meio de treinamento. O que é maquiado nesta sentença é que o serviço se torna tão dividido que muitas vezes é dispensável o desenvolvimento intelectual do funcionário.

Na burocracia, ocorre a separação entre trabalho manual e trabalho intelectual – ou seja, entre o pensar e o agir (MOTTA, 2000); ocorre também a divisão dos trabalhos, sendo que a coordenação das tarefas ocorre devido à hierarquia de co-

mando centralizada (BEETHAM, 1987). No regime burocrático, os meios de produção não pertencem aos seus administradores. Há, dessa forma, separação entre a administração e a propriedade. Beetham (1987) defende que essa separação garantiria que os indivíduos ficassem sempre dependentes da organização, permitindo-os que se tornassem mais disponíveis à disciplina, contribuindo, também, para satisfazer aos critérios de eficiência. Bom para a empresa, ruim para o ser humano.

Os teóricos da administração clássica e da administração científica defendiam firmemente a burocratização. Os primeiros objetivavam o planejamento da organização total, e os últimos visavam ao planejamento e à administração de cargos individualizados. Vale ressaltar que foi por meio dessas ideias que práticas e pensamentos mecanicistas continuam tão presentes nas organizações (MORGAN, 2010).

Fayol (2009), na administração clássica, estabeleceu princípios gerais para o bom funcionamento do chamado “corpo social”: divisão do trabalho, autoridade e responsabilidade, disciplina, unidade de comando, unidade de direção, subordinação do interesse particular ao interesse geral, remuneração do pessoal, centralização, hierarquia, ordem, equidade, estabilidade do pessoal, iniciativa e união.

A divisão do trabalho visa a maior e melhor produtividade, ao mesmo tempo em que se aplica o menor esforço. A autoridade refere-se ao direito de mandar e ao poder de ser obedecido. Como a responsabilidade é consequência natural da autoridade, ambas andam juntas. A disciplina é resultante de uma convenção e versa sobre obrigações de obediência, de assiduidade, de atividades e de presença. Vale destacar que este princípio se aplica a todos na organização, sem exceção. A unidade de comando estabelece que o funcionário deva receber ordens somente de um supervisor, para evitar conflitos, e a unidade de direção enfatiza a necessidade de um só chefe e um só programa para um conjunto de atividades que visam ao mesmo objetivo. Deve haver subordinação do interesse particular ao interesse geral – ou seja, o interesse de um funcionário ou de um grupo de funcionários não deve prevalecer sobre o interesse organizacional; a remuneração deve ser realizada de forma equitativa, procurando satisfazer, sempre que possível o funcionário e a empresa; deve-se existir uma centralização nas tomadas de decisões, bem como uma hierarquia, por meio da qual as ordens ou comunicações que partem da autoridade superior passem por todos os chefes, até atingir os agentes inferiores. A manutenção

da ordem é vital para evitar perdas materiais e de tempo, enfatizando um lugar para cada pessoa e cada pessoa em seu devido lugar; deve-se existir equidade, resultante da combinação de benevolência e justiça; a estabilidade do pessoal é imprescindível, pois a função jamais será bem exercida se o funcionário for deslocado de sua função assim que termine, ou antes, de terminar seu treinamento, ressaltando-se que a aprendizagem é sempre onerosa, no sentido exclusivamente financeiro, para a organização; a iniciativa deve ser encorajada, e o desenvolvimento desta faculdade pelos empregados é importante para que os mesmos possam ter também a liberdade de propor; a união do pessoal é essencial a fim de que, com a coordenação de esforços e com harmonia entre os trabalhadores, a máxima produtividade seja alcançada.

Fayol (2009) ainda estabeleceu os elementos da administração: previsão (planejamento), organização (dotando a empresa de todos os meios necessários ao seu funcionamento), comando (direção), coordenação (estabelecendo harmonia entre os atos da empresa a fim de facilitar seu funcionamento e seu sucesso) e controle (verificando se tudo ocorre conforme o planejado).

Com a ascensão dos governos neoliberais no Reino Unido e nos Estados Unidos, na década de setenta, uma cultura gerencialista tomou conta da Gestão Pública: a aplicação de panaceias gerenciais, como a reengenharia, a administração da qualidade total e o choque de gestão junto à administração da máquina pública gerou a ilusão de que o setor, juntamente com o privado, seria agora uma “organização pós-burocrática”. Mera ilusão: o que de fato ocorreu foi uma flexibilização das práticas burocráticas de dominação, como competências e horários de trabalho flexíveis, bem como a implantação de um novo meio de controle – as tecnologias da informação, que literalmente levam o trabalho à residência do empregado (PAULA, 2005, p. 96).

No Brasil não foi diferente; com a eleição de Fernando Henrique Cardoso para ocupar a Presidência do país em 1992, veio a implantação da chamada Nova Gestão Pública: aplicações de cunho neoliberal aos conceitos gerencialistas para a reorganização da administração brasileira, como a onda de privatizações, a redução da atuação governamental na economia e a “reforma dos institutos legais e estatais”, que nada mais foi o enxugamento da máquina.

Em 1994, FHC nomeia Luiz Carlos Bresser-Pereira como Ministro da Ad-

ministração e Reforma do Estado – MARE, iniciando de fato as referidas mudanças junto à administração pública brasileira. As atividades foram divididas em exclusivas e não exclusivas do Estado, estando incluídas na primeira categoria a legislação, a regulação, a fiscalização, o fomento e a formulação de políticas públicas, e, na segunda, serviços de caráter competitivo (saúde, educação, assistência social, serviços científicos) e atividades auxiliares ou de apoio (limpeza, vigilância, transporte, manutenção etc.). Observou-se o movimento de descentralização-recentralização: desvinculação da prestação de serviços da esfera política e recentralização das decisões de políticas públicas, além da regulação dos serviços públicos provenientes do setor privado. Sobrou aos órgãos executivos da administração pública a função de fazer, enquanto à alta cúpula governamental foi entregue a função de comandar. (PAULA, 2005). Resumindo: após todo o processo de reforma, os preceitos fayolistas nunca estiveram tão presentes, a burocracia nunca foi tão viva, e os servidores públicos administrativos continuam exercendo funções repetitivas e acerebrais, sem a oportunidade de aplicar novos conhecimentos adquiridos em seu trabalho e nem sequer galgar reconhecimento institucional.

## FATORES DE SATISFAÇÃO COMO IMPULSO À MOTIVAÇÃO

Vergara (2000) enfatiza que a ideia de motivação não é a de um produto finalizado, mas ao contrário, de um processo contínuo. Assim, motivação é intrínseca, pois surge de necessidades interiores, sendo uma força que direciona à realização ou ao alcance de algo. Dessa forma, as pessoas não podem ser motivadas por outras a fazer “isso ou aquilo”. Tendo caráter intrínseco, nós é que podemos nos motivar. Exeriormente, pode haver apenas estímulos, incentivo e provação à motivação.

Bergamini e Beraldo (1988), seguindo nessa mesma linha, ressaltam que os motivos humanos que levam a uma determinada ação, ou seja, as razões pela quais são realizadas atividades, são próprias de cada pessoa, determinando, por sua vez, uma importante diferença de comportamento, tanto em relação a objetivos quanto à intensidade de comportamento. Assim, a motivação caracteriza-se como um processo interior. Ninguém é capaz de motivar alguém que não esteja interessado em desempenhar determinada ação.

Bergamini deixa bem claro que:

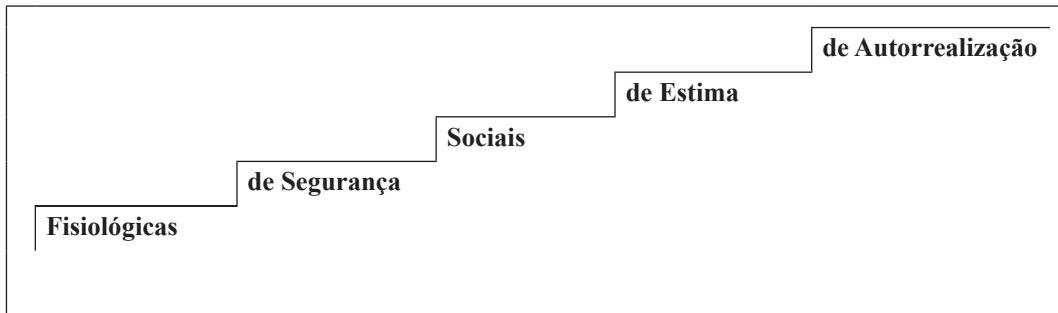
As pessoas já trazem dentro de si uma sinergia própria ou um potencial de ação e é esse potencial que está pronto para sair; portanto, o supervisor pode, no máximo, ser um agente facilitador da liberação dessa energia, mas sob nenhuma condição tem o poder de criar dentro da pessoa o apetite ou a vontade de fazer algo. Pode, pelo contrário, inibir essa vontade ou apetite, uma vez que não dê condições para que os objetivos pessoais sejam atingidos, oferecendo uma barreira entre o indivíduo e seus objetivos, o que é conhecido em linguagem psicológica como frustração. (BERGAMINI, 1980, p. 127).

O fato do empregado se apresentar ao trabalho diariamente já indica motivação (motivo para algo); porém, as circunstâncias presentes no ambiente de trabalho é que contribuirão ou não para o alcance dos objetivos internos. Já que ninguém é capaz de motivar ninguém, os líderes podem fazer com que seus empregados se movimentem seja pelos benefícios ou pela possibilidade de demissão.

No trabalho, as pessoas buscam oportunidades de terem suas necessidades pessoais satisfeitas e alcançarem seus objetivos também pessoais. Entretanto, quando a pessoa não consegue atender essas necessidades,

[...] ela adota uma conduta tensa, perde grande parte da possibilidade de vislumbrar as coisas à sua volta e é praticamente incapaz de produzir novas soluções alternativas que poderiam resolver o problema de maneira mais adequada. Dessa forma, está-se entrando num círculo vicioso (BERGAMINI, 1980, p. 132).

Gil (1994) enfatiza que o comportamento humano é impulsionado e mantido pelos motivos, que são desejos ou impulsos dos indivíduos. Os motivos também podem ser identificados como necessidades. Os indivíduos possuem várias necessidades e todas competem pelo comportamento. Nesse sentido, Maslow estabeleceu a hierarquia das necessidades (Figura 1).



**Figura 1. Pirâmide de Maslow**

Fonte: GIL, A. C. Administração de Recursos Humanos: um enfoque profissional. São Paulo: Atlas, 1994.

Maslow defende que, se as pessoas não tiverem satisfeita suas necessidades básicas, ou seja, necessidades fisiológicas (de vestimenta, de alimentação, de abrigo, por exemplo), provavelmente não se importarão com os outros níveis. Depois de satisfeitas as necessidades fisiológicas, têm-se as necessidades de segurança, sejam em relação a emprego ou a propriedade. Após atendidas as necessidades fisiológicas e de segurança, surgem as necessidades sociais, caracterizadas pelas necessidades do indivíduo de participar de grupos e de ser aceito por eles. Seguidamente, depois de satisfeitas as necessidades sociais, têm-se as necessidades de estima e de reconhecimento por parte do grupo ao qual a pessoa participa. Por fim, após satisfeitas as necessidades de estima, chega-se às de autorrealização, ou seja, a urgência das pessoas de se tornarem aquilo que almejam, que sonham (GIL, 1994).

Maslow enfatizava que primeiro o indivíduo tinha que satisfazer suas necessidades básicas para depois buscar satisfazer o nível superior, e assim sucessivamente. O ser humano é muito mais complexo que essa simplista descrição de busca por satisfação. Entendemos que, se as necessidades básicas forem minimamente atendidas e, por exemplo, a pessoa desejar muito e conseguir realizar um curso superior, ela pode sentir-se motivada e, assim, galgar à considerada última necessidade, a de autor realização.

Pode-se entender, a partir da hierarquia das necessidades estabelecida por Maslow, que a promoção, objeto de nosso estudo, está relacionada com a autorrealização, ou seja, está vinculada à necessidade, à vontade do servidor de se tornar aquilo que almeja e de desempenhar atividades que estão relacionadas à sua área

de formação.

Porém, ao se analisar mais profundamente, percebe-se também a necessidade de segurança, quando pensamos no ganho salarial ocasionado pela promoção, bem como as necessidades sociais e de estima – subir na carreira, ser reconhecido entre seus pares e ao mesmo tempo buscar aproximação junto aos integrantes de sua nova posição. Não podemos esquecer que o ser humano trabalha geralmente durante um terço de seu dia, e que, por causa disso, seu ambiente de trabalho também se torna seu ambiente social.

Ao analisar o Plano de Carreira dos Servidores Técnico-administrativos em Educação, percebe-se claramente a tendência natural de estagnação: com a inexistência de um plano de carreira que permita a subida do servidor na hierarquia, sobra apenas a questão financeira como ferramenta satisfatória das necessidades dos funcionários – ou seja, somente a necessidade de segurança é atendida. O caso da Universidade Federal do Espírito Santo, onde os servidores públicos se encaixam no referido Plano de Carreira, não é diferente. E o primeiro passo para descobrir se a promoção seria um fator motivacional importante é buscando informações quanto ao pensamento de seus funcionários em relação a isso.

## **OPINIÃO E NECESSIDADES: UMA PESQUISA PARA DETERMINAR O NÍVEL DE IMPORTÂNCIA DA PROMOÇÃO NO ÂMBITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO**

A Universidade Federal do Espírito Santo – UFES, fundada em 05 de maio de 1954, é a única universidade pública do estado. Possui cerca de 3.751 (três mil setecentos e cinquenta e um) funcionários, dentre eles 2.069 (dois mil e sessenta e nove) Servidores Técnico-Administrativos em Educação (TAE). Realizamos uma pesquisa junto a 109 (cento e nove) servidores TAE, através de um questionário não identificado contendo 16 (dezesseis) perguntas objetivas de dupla-entrada (sim ou não) e de múltipla escolha (em categorias). Tal questionário se encontra no Anexo A.

Os cargos existentes na carreira dos servidores TAE podem ser classificados pelo nível de escolaridade mínimo exigido – para ingressar em determinado car-

go, deve-se possuir certo grau de escolaridade. A escolaridade varia entre Ensino Fundamental, Ensino Médio e Ensino Superior, na maioria dos casos. Em nossa entrevista, 9,17% dos entrevistados ocupam os chamados “cargos de nível fundamental”; 55,97% ocupam “cargos de nível médio”; e 34,86% ocupam “cargos de nível superior” (Figura 2). Quanto ao tempo de serviço na UFES, 12,85% estão há menos de um ano; 15,59% estão entre um e três anos; 19,26% encontram-se entre três e seis anos; 5,51% trabalham entre seis e quinze anos; 9,17% localizam-se entre quinze e vinte anos; e 37,62% estão na UFES há mais de vinte anos (Figura 3).

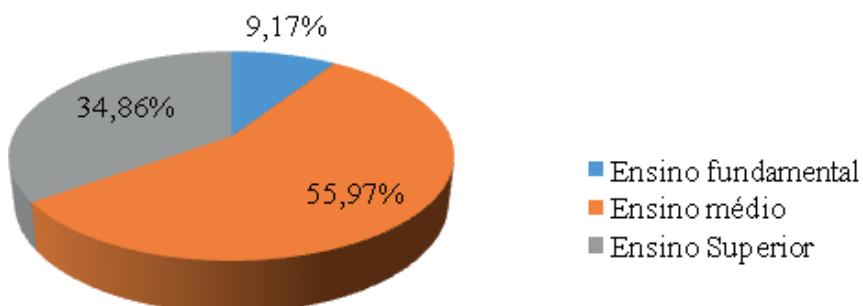


Figura 2. Escolaridade exigida pelo cargo ocupado

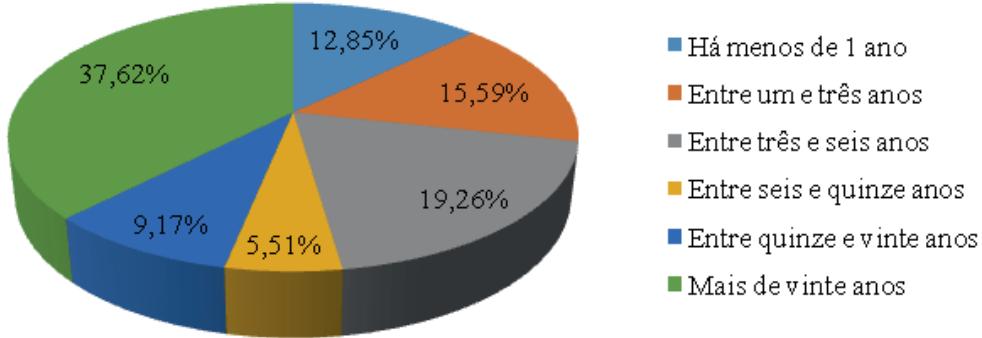
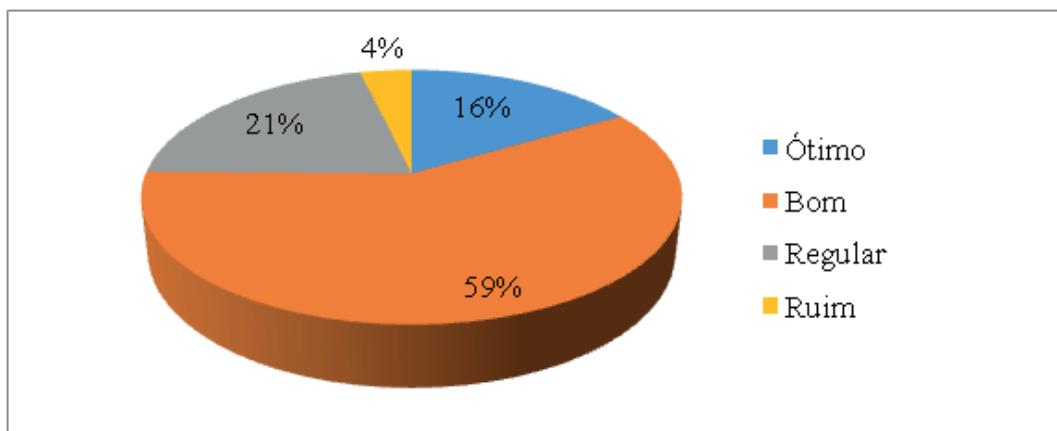


Figura 3. Tempo de serviço prestado na UFES

Foram feitas diversas perguntas referentes à Lei nº. 11.091, à realização de capacitações, qualificações, bem como às progressões salariais alcançadas e a

opinião acerca destas últimas. Também foram coletadas opiniões quanto ao grau de motivação imputado pela progressão salarial e pela promoção no âmbito do Plano de Carreira dos Servidores TAE.

De acordo com os dados coletados, 93,58% dos entrevistados possuem conhecimento sobre a Lei nº. 11.091; porém, incríveis 71,43% dos servidores que não conhecem a referida Lei trabalham na UFES há mais de vinte anos. Do total de entrevistados, apenas 12,84% declaram não ter recebido nenhuma progressão salarial por capacitação ou qualificação. Ao perguntar a opinião sobre o incentivo à capacitação e à qualificação disposto na supracitada Lei, a grande maioria (75,23%) classificou-o como ótimo ou bom (Figura 4). Ou seja, existe grande conhecimento do PCCTAE e boa aceitação entre os Técnico-administrativos em Educação da UFES.



**Figura 4. Opinião sobre o incentivo financeiro à capacitação e qualificação**

Apenas 5,51% dos entrevistados informaram que não se sentiriam motivados ao receber uma progressão salarial; porém, 75,23% opinaram que tal incentivo não seria suficiente para motivá-lo a exercer as atribuições de seu cargo. Isso significa que, apesar de ser um bom estímulo à motivação, não é o suficiente em longo prazo.

Analisando a escolaridade do funcionário, desvinculada da obrigatoriedade do cargo, constatamos que: 30% dos servidores ocupantes de cargos de nível fundamental permaneceram com tal escolaridade; 19,7% dos servidores ocupantes de cargos de nível médio permaneceram com tal escolaridade; e apenas 5,3% dos

servidores ocupantes de cargos de nível superior permaneceram com tal escolaridade. Ou seja, apesar de ocuparem cargos com escolaridade pré-definida, a grande maioria dos servidores já alcançou níveis escolares mais altos (Tabela 1).

**Tabela 1:**

**Escolaridade exigida pelo cargo x escolaridade do servidor**

Escolaridade do servidor	Escolaridade exigida pelo cargo		
	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior
Ensino Fundamental	30,0%	0,0%	0,0%
Ensino Médio	20,0%	19,7%	0,0%
Ensino Superior	20,0%	24,6%	5,3%
Especialização	30,0%	45,9%	47,4%
Mestrado/Doutorado	0,0%	9,8%	47,4%

A principal pergunta da pesquisa realizada foi a seguinte: “Para você, o que mais motivaria o servidor TAE na execução de suas tarefas: uma progressão salarial ou uma promoção?”. A resposta, inicialmente, não foi a esperada: 52,3% dos entrevistados responderam “Uma progressão” e 47,70% responderam “Uma promoção”. Porém, ao se questionar “Se houvesse a possibilidade de você ser promovido a um cargo semelhante ao seu atual, porém com atribuições, responsabilidades, salário e posição na hierarquia da instituição mais altos, você se sentiria motivado a buscar tal promoção?”, 81,65% dos entrevistados responderam “Sim”. Isso demonstra que possivelmente existe uma cultura já arraigada entre os Servidores Técnico-administrativos em Educação que favorece o desejo principal pelo aumento, talvez proveniente da peleja constante por melhores salários realizada pelo Sindicato dos Trabalhadores na UFES (SINTUFES). Mas, de fato, o que importa é que grande parte dos entrevistados se sentiria motivada ao receber uma promoção.

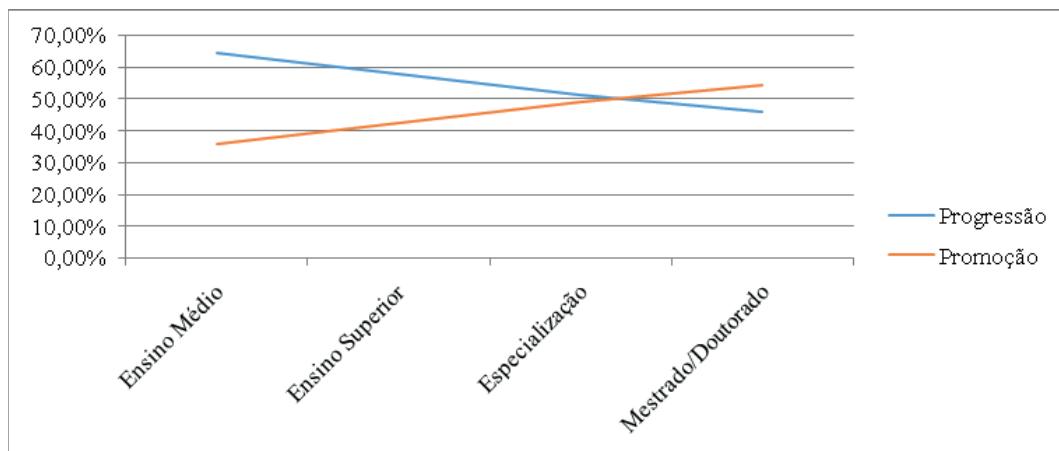
Cruzando os dados coletados, encontramos uma correlação entre o nível de escolaridade do servidor e a preferência por progressão ou promoção (pergunta 06 vs. pergunta 14): quanto maior o nível de escolaridade do servidor, maior sua preferência pela promoção (Tabela 2 e Figura 5). Isso pode significar que, quanto mais qualificado o servidor se torna, maior a necessidade de sentir que seu trabalho

possui importância e reconhecimento dentro da instituição.

**Tabela 2:**

**Escolaridade do servidor x preferência por progressão/promoção**

Escolaridade do servidor	Progressão	Promoção
Ensino Médio	64,29%	35,71%
Ensino Superior	57,89%	42,11%
Especialização	51,02%	48,98%
Mestrado/Doutorado	45,83%	54,17%



**Figura 5. Escolaridade do servidor x preferência por progressão/promoção**

## CONCLUSÃO

O Servidor Técnico-administrativo em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, ao passo em que se qualifica e se atualiza, percebe que a promoção é algo mais importante para si do que um simples aumento salarial. Isso pode ser devido a um choque de realidade, quando o trabalhador alcança níveis mais altos em sua vida acadêmica, bem como títulos de “mestre” e “doutor”, mas se encontra executando o mesmo trabalho, com o mesmo grau de importância e complexidade,

que já exercia antes de se especializar.

Apesar de a promoção reiterar uma das características mais *fayolistas* da Administração Pública, inegavelmente faz com que os interessados por ela se dediquem a alcançá-la, inclusive por meio do desenvolvimento do raciocínio crítico. Não deixa de se configurar como uma ferramenta de controle, mas pode gerar o aumento da criatividade para se buscar soluções de problemas de relevância social e pública, unindo o útil ao agradável. E isso é exatamente o inverso do que a progressão salarial gera – essa sim é a melhor forma de dominação *fayolista*: ilude e emburrece a longo prazo.

Observamos que, mesmo a promoção não sendo um fator determinante para a motivação, compõe um importante incentivo para evitar, pelo menos parcialmente, que muitos Servidores TAE da UFES tenham suas forças motivacionais sufocadas pela organização burocrática *fayolista* mantida pela Nova Gestão Pública, permitindo que funcionários aplicados e focados nos objetivos institucionais desenvolvam e satisfaçam suas necessidades pessoais aliadas aos interesses do público final de seu trabalho: o cidadão brasileiro.

Talvez, por se tratar de um assunto onde a política é o motor de discussões e a ferramenta para manter o *status quo*, o modo *fayolista* aos quais todos os Servidores Técnico-administrativos em Educação se encontram é, de fato, uma estratégia de entorpecimento da vontade humana de avançar e galgar melhorias em sua vida e no mundo que o rodeia. É mais fácil praticar uma espécie de *panis et circences* do que incentivar o pensamento; é também mais vantajoso, aos poucos que se beneficiam desta máquina, que seus funcionários não questionem as ordens dadas. E assim caminha a “Nova” Gestão Pública.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Geraldino Carneiro de et al. s/d. **Burocracia light:** eficiência e flexibilidade. Disponível em: <[http://www.eadfea.usp.br/semead/9semead/resultado\\_semead/trabalhospdf/243.pdf](http://www.eadfea.usp.br/semead/9semead/resultado_semead/trabalhospdf/243.pdf)> Acesso em: 18 mar. 2012.

BEETHAM, David. **A burocracia**. Lisboa: Estampa, 1987.

BERGAMINI, Cecília Whitaker. **Desenvolvimento de recursos humanos: uma estratégia de desenvolvimento organizacional**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1980.

BERGAMINI, Cecília Whitaker. **O líder eficaz**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

BERGAMINI, Cecília Whitaker; BERALDO, Deobel Garcia Ramos. **Avaliação de desempenho humano na empresa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1988.

BRASIL. Constituição (1936). **Constituição da República [dos] Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1936**.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1967**.

BRASIL. Constituição (1967). Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Senado Federal, 1969.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988**.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Diário Oficial Eletrônico [da] República Federativa do Brasil, 05 jun. 1998, Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº. 11.091, de 12 de janeiro de 2005. **Diário Oficial Eletrônico [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 13 jan. 2005. Seção 1, p. 1.

CAMPOS, Edmundo. (Org.). **Sociologia da burocracia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 6. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

FAYOL, Henri. **Administração industrial e geral**: previsão, organização, comando, coordenação, controle. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GIL, Antonio Carlos Gil. **Administração de recursos humanos:** um enfoque profissional. São Paulo: Atlas, 1994.

HEADY, Ferrel. **Administração pública:** uma perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

KWASNICKA, Eunice Lacava. **Teoria geral da administração:** uma síntese. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização.** São Paulo: Atlas, 2010.

MOTTA, Fernando Carlos Prestes. **O que é burocracia.** 16. Ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

MOTTA, Fernando Carlos Prestes; PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Introdução à organização burocrática.** 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

PAULA, A. P. P. **Por Uma Nova Gestão Pública.** 1. Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PROMOÇÃO. In: WEISZFLOG, Walter. **Moderno Dicionário da Língua Portuguesa.** São Paulo: Melhoramentos, 2011.

VERGARA, Sylvia Constant. **Gestão de pessoas.** São Paulo: Atlas, 2000.

# E XCELÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA

Fabiana Vidal Monteiro da Silva Marques

Margareth Vetus Zaganelli

Maria Célia da Silva Gonçalves

## INTRODUÇÃO

Historicamente, a primeira iniciativa de reforma da administração pública brasileira foi a criação, durante o governo Vargas, em 1938, do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), por meio da introdução da burocracia weberiana no contexto dos órgãos públicos numa tentativa de substituir o secular patrimonialismo.

O DASP teve como função primordial determinar e coordenar as modificações a serem realizadas na organização dos serviços públicos, baseadas em padronização, economia e eficiência, no âmbito da elaboração e controle da execução do orçamento, do acesso aos cargos públicos, do aperfeiçoamento e da carreira dos funcionários públicos civis e das compras públicas.

A segunda reforma, em 1967, foi materializada pelo Decreto-Lei nº. 200, que sistematizou um conjunto de princípios que afetaram a estrutura dos órgãos públicos e seus procedimentos, no que ficou conhecida como a modernização autoritária, em razão do período de exceção em vigor à época de sua concepção.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o governo brasileiro passou a desenvolver e investir em programas de qualidade e produtividade com a finalidade de trazer para o cotidiano da administração pública a eficiência e a busca do atendimento às demandas da sociedade de forma satisfatória.

Em 1990, foi criado o Subprograma da Qualidade e Produtividade da Administração Pública no contexto do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP) com o intuito de implantar nos órgãos e entidades públicos programas de

qualidade e produtividade.

A reforma administrativa chamada gerencial, por sua vez, foi implementada ainda na década de 90, durante o primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, já num ambiente democrático, propondo-se a substituir o paradigma burocrático pelo paradigma gerencial, por meio de conceitos e práticas inspirados na gestão empresarial e introduzidos no âmbito da administração pública.

Conforme se verificará a seguir, através de um breve histórico da administração pública brasileira e sem a intenção de esgotar os pontos específicos relacionados, as constantes reformas administrativas e o investimento em programas de qualidade e produtividade para a administração pública demonstra a intenção dos sucessivos governos federais em aprimorar, amadurecer e fortalecer a estrutura e construir organizações públicas orientadas para o atendimento do interesse público, fim maior do Estado.

## DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

A partir de 1930 e durante a maior parte do século XX, o Brasil iniciou um continuado processo de modernização das estruturas do Estado por meio da administração burocrática moderna, racional-legal.

Tal modelo se traduzia na centralização das decisões, na hierarquia como unidade de comando, na estruturação piramidal do poder, no controle sequencial dos processos e nas formas rígidas de rotinas administrativas, além do ideal de composição de uma estrutura estatal e pessoal formada por administradores profissionais recrutados e formados de maneira a responder de forma neutra aos interesses meramente políticos.

O grande marco de uma nova forma de administração pública foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), previsto no artigo 67 da Constituição de 1937 e criado por meio do Decreto-Lei 579/1938, subordinado diretamente à Presidência da República, com o objetivo de realizar um estudo detalhado das repartições públicas existentes em âmbito federal e definir as modificações a serem realizadas.

Tal reorganização visava estabelecer uma maior integração entre os diversos setores da administração pública, conhecer as condições e processos de trabalho e promover mudanças na forma de seleção e ingresso, carreira e aperfeiçoamento do pessoal administrativo por meio da adoção do sistema de mérito, capaz de tornar a ocupação dos empregos públicos mais livres dos interesses políticos e partidários.

O DASP foi, então, composto por uma elite técnica especializada formada por funcionários pertencentes a diferentes ministérios que assumiram cargos de chefia de divisões e seções no Departamento indicados e chefiados por Luis Simões Lopes, nomeado presidente do Departamento.

Para Simões Lopes, a ineficiência do funcionalismo público era decorrente da má formação e da falta de seriedade na realização dos concursos públicos. No comando do DASP, passou a organizar os orçamentos, classificar os cargos, introduzir novos métodos e técnicas para os serviços burocráticos, além de realizar processos seletivos meritocráticos de funcionários, com base em critérios de competência e qualificação, e, pioneiramente, criar cursos de aperfeiçoamento em administração pública.

Os princípios políticos foram substituídos pelos preceitos do modelo de administração pública burocrática weberiana, como elemento organizador de uma cultura científica de normatização e regulação no campo de trabalho e também da vida social.

Entre as principais realizações nessa fase está a sistematização dos direitos e deveres do funcionalismo através do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, primeiro documento desse tipo no Brasil.

Contudo, com o fim da era Vargas, em 1945, as funções do Departamento se restringiram à seleção e aperfeiçoamento de pessoal, área em que se manteve como órgão executor.

## **Reforma Administrativa: Decreto-Lei nº. 200/1967**

A primeira tentativa de superação da rigidez da administração burocrática foi a edição do Decreto-Lei 200/1967 que teve por propósito a organização da administração federal e o estabelecimento de diretrizes para a reforma administrativa.

As atividades da Administração Federal passaram a obedecer aos princípios fundamentais de planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

O planejamento visou a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas e através da elaboração e atualização dos instrumentos de plano de governo, programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual, orçamento anual e a programação financeira de desembolso.

A coordenação era exercida em todos os níveis da administração, mediante a atuação das chefias individuais e a realização sistemática de reuniões com a participação das chefias subordinadas.

Outro princípio fundamental aplicado na reforma administrativa foi a descentralização, tanto dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução, quanto da Administração Federal para a das unidades federadas e para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

Os serviços que compunham a estrutura central de direção em cada órgão da Administração Federal permaneceram liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que pudessem concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle.

A delegação de competência, por sua vez, foi utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender.

O controle das atividades da Administração compreendia, particularmente, o controle pela chefia competente, o controle pelos órgãos próprios de cada sistema, o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria, com a supressão de controles que se evidenciassem puramente formais.

Verifica-se que até a atualidade alguns dispositivos do Decreto-Lei nº 200/1967 ainda permanecem em vigor e orientam, mesmo que indiretamente, as ações desenvolvidas no âmbito da Administração Pública Federal.

## Reforma Gerencial

A Reforma Gerencial ocorrida no Brasil teve suas propostas concebidas e implementadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) por meio da atuação de Luiz Carlos Bresser Pereira, ministro da Administração Federal e Reforma do Estado.

Segundo aponta o próprio BRESSER PEREIRA (1998a), a administração pública gerencial tem como principais objetivos o aprimoramento das decisões estratégicas do governo e da burocracia, a promoção de um bom funcionamento dos mercados, a garantia da autonomia e capacitação gerencial do administrador público e a prestação de serviços públicos voltados para o “cidadão-cliente” e controlados pela sociedade.

De acordo com PAES DE PAULA (2005), a administração profissional, autônoma e organizada em carreira ainda precisa ter como características para atingir seus objetivos a descentralização administrativa, uma maior competição entre as unidades administrativas, disciplina e parcimônia no uso dos recursos, indicadores de desempenho transparentes, maior ênfase dos resultados e ênfase no uso de práticas originadas no mercado.

Como uma forma de aproximar a administração pública da lógica de mercado, o termo “cidadão-cliente” passou a ser utilizado refletindo a tendência de adaptação das ideias e ferramentas de gestão do mercado na gestão pública, englobando os programas de qualidade, a reengenharia organizacional, a administração participativa e outras.

Os primeiros passos para a implementação de programas de qualidade e produtividade nos órgãos públicos foram dados com a criação, em 1990, do Subprograma da Qualidade e Produtividade da Administração Pública que tinha como foco a gestão de processos como uma tentativa de racionalizar e padronizar os processos envolvidos no atendimento ao cidadão.

A iniciativa seguinte de inserção da qualidade e produtividade na administração pública se deu com o Programa da Qualidade e Participação na Administração a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

## Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, mais uma tentativa de reforma administrativa, foi posta em prática com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado advindo da transformação da Secretaria da Administração Federal, vinculada à Presidência da República.

Esse ministério teve por atribuição estabelecer condições para o aumento da governança e a orientação e instrumentalização para a reforma do aparelho do Estado com o objetivo principal de promover a transição entre o modelo de administração pública burocrática para o gerencial.

Neste momento, a descentralização das atividades do Estado teve por finalidade a obtenção de flexibilidade, eficiência e resultados voltados para o atendimento ao cidadão.

O Plano Diretor procedeu, ainda, uma avaliação estrutural, promovendo a reestruturação organizacional dos órgãos públicos, criação de agências autônomas para a modernização da gestão e a participação das organizações sociais na prestação de serviços públicos não exclusivos do Estado.

Com a Reforma do Estado e com o intuito de implantar no país um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos, ainda em 1995, foi criado o Programa Qualidade e Participação na Administração Pública (PQPAP) e o início de um discurso voltado para a qualidade como instrumento de modernização do aparelho do Estado.

A partir dos resultados alcançados pelo Programa, mesmo que tímidos se comparados com os resultados da aplicação dos conceitos de qualidade na indústria, avançou-se na sensibilização das organizações públicas no que se refere à necessidade da prestação de serviços públicos levando em consideração a qualidade e a produtividade.

O Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública se tornou o principal instrumento de aplicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado, propondo-se a introduzir no Setor Público as mudanças de valores e comportamentos preconizados pela Administração Pública Gerencial, e, ainda, viabilizar a revisão dos processos internos da Administração Pública com vistas à

sua maior eficiência e eficácia.

Já em 1999, no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, foi criado o Programa da Qualidade no Serviço Público - PQSP, agregando toda a experiência dos programas anteriores e o foco no atendimento ao cidadão, com pesquisas de satisfação dos usuários dos serviços públicos, lançamento de Padrões de Atendimento ao Cidadão e implementação de unidades de atendimento integrado, os SACs – Serviços de Atendimento ao Cidadão.

## Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização

Em 2005, o Governo Federal lançou por meio do Decreto nº. 5378, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA, unificando o Programa da Qualidade com o Programa Nacional de Desburocratização, inserindo-se em um contexto mais amplo de mudança de paradigma administrativo da administração burocrática para a administração gerencial.

O GESPÚBLICA é uma política pública de vanguarda, formulada para a gestão, alicerçada em um modelo de gestão singular que incorpora à dimensão técnica, própria da administração, a dimensão social, até então, restrita à dimensão política.

As principais características dessa política de gestão pública são: ser essencialmente pública; estar focada em resultados para o cidadão; e ser federativa.

As diretrizes principais da administração gerencial podem ser resumidas da seguinte forma: descentralização política, descentralização administrativa, por meio da delegação de autoridade aos administradores públicos, adoção de formatos organizacionais com poucos níveis hierárquicos, ao invés das estruturas piramidais, flexibilidade organizacional, em lugar de estruturas unitárias e monolíticas, adoção do pressuposto da confiança limitada em substituição à desconfiança total em relação aos funcionários e dirigentes, controle por resultados ao invés do controle rígido dos processos administrativos e administração voltada para o atendimento do cidadão e aberta ao controle social.

Esta abordagem renovou os paradigmas da administração pública brasileira e exigiu, portanto, a busca de novos métodos e práticas de gestão. Desde então, pas-

sou-se a buscar a construção de um Programa de Qualidade no serviço público que estivesse alinhado com as novas propostas, onde as organizações públicas tivessem foco em resultados e no cidadão.

## Princípio da Eficiência

A partir da Constituição Federal de 1988, o governo brasileiro quis trazer para o contexto da administração pública a importância e a necessidade da eficiência na prestação dos serviços públicos e, assim, começou a investir em programas de qualidade e produtividade.

Em 1998, através da Emenda Constitucional nº 19/1998, realizou-se a chamada reforma administrativa, em especial, pela inserção do princípio da eficiência no rol de princípios constitucionais que regem a administração pública.

O princípio da eficiência traduziu-se em mais uma tentativa de promover a transição entre o modelo de administração pública burocrática para o gerencial, onde os resultados da prestação dos serviços públicos são voltados para o atendimento ao cidadão.

Os programas de qualidade e produtividade até então implantados passaram a encontrar sede constitucional e a implantação de um serviço público profissional, moderno e eficiente passou a ser explicitamente um princípio a ser levado em conta na prática dos atos administrativos.

O princípio da eficiência tem por finalidade orientar a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios de que dispõe e a menor custo, ou seja, conseguir o maior benefício para os administrados com o menor custo possível.

A lição de José Afonso da Silva (2013) contribui para o entendimento da aplicação do referido princípio na esfera pública quando nos diz que “*o princípio da eficiência* administrativa consiste na organização racional dos meios e recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade com razoável rapidez”.

Riter Lucas de Miranda Garcia afirma que o dever de eficiência é o que se impõe a todo “agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e

rendimento funcional”.

Segundo o mesmo autor, o Poder Público tem o dever de aproveitar da forma mais adequada todos os “recursos humanos, materiais, técnicos e financeiros a seu alcance, no exercício de suas competências, ou a eficiência na busca do bem comum, conforme preceitua a Constituição Federal, jamais será atendida”.

Apesar de o princípio da eficiência preceituar que a Administração Pública tem o dever de atender o cidadão de acordo com a necessidade deste, através de uma organização interna adequada e aproveitando os recursos disponíveis da melhor maneira possível, o que se verifica por tantas vezes é a morosidade da máquina pública, a acomodação dos servidores, o excesso de formalismo e papelório, a resistência às mudanças, a exibição de sinais de autoridade e as dificuldades com o atendimento ao público.

## **Excelência na Gestão Pública**

Segundo Maximiano (1997), excelência corresponde ao melhor que se pode fazer; o padrão mais elevado de desempenho e, de acordo com o que ensina GARVIN (2002), qualidade é a busca pela excelência.

A globalização e o movimento da qualidade total têm afetado e modificado as relações do governo com a sociedade e a administração pública, vez que a globalização demanda baixos custos e altos lucros enquanto o movimento da qualidade total visa o alto desempenho.

O que tem se verificado atualmente é uma crônica incapacidade das esferas de governo em diminuir custos, aumentar a produtividade e a motivação dos servidores públicos e, ao mesmo tempo, estar voltada às necessidades dos cidadãos.

Outras questões tão importantes quanto estas ainda entravam a busca por qualidade no serviço público, tais como os problemas relacionados às disfunções burocráticas, a desmotivação dos servidores, a falta de padrões de atendimento ao usuário, resistência e a falta de comprometimento da alta administração quanto à implantação de programas de qualidade.

Tendo em vista o contexto atual, pode-se afirmar que se faz necessária uma infraestrutura forte, capaz de gerenciar eficazmente a informação, modernizar os

equipamentos e processos de trabalho e, ao mesmo tempo, motivar os servidores a atenderem eficientemente o usuário.

De acordo com o que lecionam PIRES E MACEDO (2006), os projetos para mudanças e intervenções deveriam abordar aspectos normativos, estruturais e sensibilizar os trabalhadores para que seja assegurada a continuidade dos projetos.

Os fundamentos da gestão pública de excelência no Brasil, de acordo com o Documento de Referência do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), foram lançados com o intuito de buscar a construção de organizações públicas “orientadas para o cidadão tanto no que diz respeito à condição do destinatário das ações e dos serviços prestados pelas organizações públicas como, também, à condição de mantenedor que o Estado representa ao qual se deve prestar contas”.

Ainda de acordo com o Documento de Referência do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), o Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização é um poderoso instrumento de cidadania, conduzindo cidadãos e agentes públicos ao exercício prático de uma administração pública ética, participativa, descentralizada, promotora do controle social e orientada para resultados, entre outras ações gerenciais.

Contemporaneamente, um dos maiores desafios do setor público brasileiro é de natureza gerencial. O modelo de excelência em gestão, de padrão internacional, vem ao encontro das organizações públicas que estão em busca de transformação gerencial rumo à excelência da gestão e, de acordo com o Documento de Referência, é a representação de um sistema de gestão que visa aumentar a eficiência, a eficácia, a efetividade e a relevância nas ações executadas.

É constituído por elementos integrados, que orientam a adoção de práticas de excelência em gestão com a finalidade de levar as organizações públicas brasileiras a padrões elevados de desempenho e de qualidade em gestão.

O Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) foi concebido a partir da premissa de que a administração pública tem que ser excelente sem deixar de considerar as particularidades inerentes a sua natureza pública.

A adoção de um modelo de excelência específico para a gestão pública implica, portanto, o respeito aos princípios, conceitos e linguagem que caracterizam a

natureza pública das organizações e que impactam na sua gestão.

Não se trata de fazer concessões para a administração pública, mas sim de entender, respeitar e considerar os principais aspectos inerentes à natureza pública das organizações e que as diferenciam das organizações da iniciativa privada, sem prejuízo do entendimento de que a administração pública tem que ser excelente.

## Considerações Finais

Há várias décadas e mandatos presidenciais, a sociedade brasileira vem sendo impactada por formas de administrar a *res publica* que apenas contribuem para que a população seja vítima da má gestão e enfrente as dificuldades mais diversas para ter acesso aos seus direitos constitucionais.

A vida da população vem sendo marcada pela morosidade da máquina pública, pela falta de capacitação dos servidores públicos e pela falta de isonomia no tratamento dedicado àqueles que precisam de atendimento nos mais diversos órgãos públicos brasileiros.

Sempre com a justificativa de modernizar a administração pública brasileira, os mais diferentes governos federais iniciaram reformas do Estado procurando romper com o modelo utilizado como base e inspiração para gerir a máquina administrativa.

A trajetória da administração pública brasileira, especialmente a partir dos anos trinta do século passado, é marcada por iniciativas de modernização, na maioria feitas de cima para baixo e com o objetivo de atender a interesses ideológicos de pessoas, grupos ou partidos políticos. Pouco ou nada havia de interesse em adaptar a prestação dos serviços públicos às necessidades e anseios da população.

O Programa GESPÚBLICA é o resultado da evolução dos programas de qualidade e produtividade e, de acordo com o Documento de Referência do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, mantém-se fiel à finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País mediante melhoria contínua da gestão.

O desafio do Estado nos dias atuais é manter o foco na oferta de serviços de

qualidade. Contudo, este desafio é maior para o Estado do que para as empresas, pois é necessário superar as diferenças de prioridades entre as áreas e níveis de governo.

Mesmo diante das dificuldades, na busca de alternativas de melhoria da qualidade e produtividade, e, consequentemente, na busca pelo cumprimento do princípio da eficiência, tem-se buscado a construção de espaços que ofereçam serviços integrados ao cidadão com o objetivo de evitar que este necessite fornecer informações repetidas vezes para obter um serviço a que tem direito.

A gestão pública contemporânea persegue o alcance da mudança do paradigma centrado no Estado para outro centrado no cidadão. Para que este objetivo seja alcançado faz-se necessário que seja dispensado um grande esforço na simplificação dos processos de trabalho e na diminuição da quantidade de regras e controles.

O foco da gestão pública atual é conduzir cidadãos e agentes públicos à construção de uma administração pública ética, participativa, descentralizada, promotora do controle social e orientada para resultados, procurando promover sempre o aperfeiçoamento das ações gerenciais.

No entanto, apesar dos esforços em se construir uma gestão pública voltada para a qualidade e a produtividade, verifica-se que a gestão pública não é meramente uma questão de eficiência e eficácia, mas é também uma questão de legalidade e legitimidade e outros valores que transcendem os padrões restritivos dos negócios.

Ao se fazer um retrato fidedigno da atual forma de gestão pública, constata-se a existência de poucos mecanismos de planejamento, a fraca ênfase no desempenho, a atuação voltada para o cumprimento das tarefas do dia a dia sem contemplar uma visão para o curto, médio e longo prazo, além da rigidez da legislação que estimula a inércia gerencial.

Na atual maneira de se gerir os órgãos públicos não existe uma cultura de planejamento e monitoramento de resultados, age-se de forma reativa, priorizando-se as questões emergenciais, deixando para segundo plano as atividades estratégicas como o estabelecimento de objetivos e metas alinhados com as definições da organização, o planejamento de ações e a definição de políticas.

Algumas disfunções da burocracia apontadas por Robert K. Merton (1970) ainda podem ser encontradas, como a acomodação dos funcionários, o excesso de

formalismo e papelório, resistência a mudanças, exibição de sinais de autoridade e dificuldades com o atendimento ao público.

Um dos caminhos para a moralização do serviço público seria a profissionalização da gestão pública, pois minimizaria as práticas de apadrinhamento, nepotismo, da má política, da má aplicação dos recursos públicos, que muitas vezes levam pessoas completamente despreparadas a assumirem cargos públicos de alta relevância, objetivando o privilégio e o alcance de interesses particulares, além de melhorar a credibilidade das instituições públicas.

## Referências

**BRASIL. Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre os princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. D.O.U. de 5 de junho de 1998.

**BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado.** Brasília: MARE, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 1, p. 5-42, 1998a.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 830 p.

GARCIA, Riter Lucas de Miranda. **Eficiência em órgãos públicos: uma proposta de indicadores**. 2008. 87 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008.

GARVIN, David A. **Gerenciando a Qualidade: a visão estratégica competitiva**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

**MARE. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. **Teoria Geral da Administração: da escola científica à competitividade em economia globalizada.** São Paulo: Atlas, 1997.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. GesPública – **Documento de Referencia.** 2009. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/forum\\_nacional\\_gp/Documento\\_referencia2009\\_29abr.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/forum_nacional_gp/Documento_referencia2009_29abr.pdf) (Acessado em 05/09/2014)

PAES DE PAULA, Ana P. **Por uma nova gestão pública.** Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PIRES, J. C. S. e MACÊDO, K. Cultura Organizacional em Organizações Públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública – RAP.** Rio de Janeiro, Jan/Fev. 2006.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 36.ed.. São Paulo: Malheiros, 2013.

# GESTÃO PÚBLICA: O GOVERNO MUNICIPAL EM JOÃO PINHEIRO DURANTE A ERA VARGAS (1930-1945)

**Giselda Shirley da Silva**

**José Ivan Lopes**

**Maria Célia da Silva Gonçalves**

**Margareth Vetus Zaganelli**

**Vandeir José da Silva**

**Magda Maria Pereira**

**Maria Zeneide Carneiro Magalhães de Almeida**

## INTRODUÇÃO

Este estudo analisa a história da gestão pública em Minas Gerais durante a vigência do governo Vargas na década de 1930 com recorte específico em João Pinheiro Minas Gerais. Fizemos uma breve incursão sobre o governo de Getúlio e as implicações político administrativas nas gestões municipais.

João Pinheiro localiza-se na região noroeste de Minas Gerais e foi criado por meio da Lei nº556 de 1911 que dispõe sobre a divisão administrativa do estado de Minas Gerais e que emancipou vários pequenos municípios em seu território, entre eles, João Pinheiro. No artigo 7º, inciso VII da referida lei ficou determinado que o município de João Pinheiro seria “composto dos distritos de Santa Anna dos Alegres que será sede, Catinga, Cana Brava e Veredas, desmembrados do município de Paracatu” (SILVA, GONÇALVES, SILVA, 2011, p.20), região mineradora que remonta ao século XVIII e que se localiza no sertão das gerais.

Atualmente sua área de unidade territorial é de 10.727.47 km<sup>2</sup>. Em 1995 teve parte de seu território desmembrado com a emancipação política de Brasilândia de Minas que possui 2.509.694 km<sup>2</sup> (IBGE, 2010).

Muito embora pautando-nos em referenciais buscados a luz da história para iluminar o objeto de estudo, buscamos também dialogar com outras áreas do conhecimento para compreender o objeto de estudo, sendo também, as reflexões aqui

apresentadas pontuadas em fontes documentais, principalmente as Atas da Câmara Municipal de João Pinheiro.

Sabemos da difícil arte de administrar um município e temos ciência da necessidade de ver essa gestão dentro de um contexto social, político-administrativo e a interlocução estabelecida entre as diferentes esferas do poder. Pensando na história do município no aspecto político e administrativo surgiu nosso interesse em compreender esse contexto durante a era Vargas, pois foi neste período que foi criado as prefeituras e o cargo de Prefeito para administrar os municípios que até então ficavam sob a responsabilidade dos presidentes de Câmara. Somos pesquisadores da história local e regional e as ponderações apresentadas fazem parte de estudos já realizados ao longo de dez anos de pesquisa no Arquivo Público Genésio José Ribeiro em João Pinheiro.

Justificamos a relevância social e acadêmica desta pesquisa por compreendermos, por termos ciência da carência de estudos e produção historiográfica acerca do Noroeste, Minas em especial, reflexões acerca do objeto de estudo.

O objetivo principal da pesquisa foi conhecer sobre a história da gestão pública municipal e sua interligação com as medidas administrativas adotadas pelo governo Vargas entre os anos de 1930 a 1945.

Muitas inquietações moveram o fazer da pesquisa as quais colocamos aqui sob a forma interrogativa: Quais foram às principais medidas políticas administrativas adotadas no governo de Getulio Vargas e que tiveram implicações diretas nos municípios? Por que foram criados os Conselhos Consultivos e qual a importância dos mesmos na gestão dos municípios? Quais as implicações nos municípios da criação do DAM e do DASP? Como ficou no âmbito político a definição de quem seriam os gestores municipais?

Para a realização da pesquisa buscamos perceber as representações feitas pelos gestores municipais de João Pinheiro em relação às medidas adotadas na gestão municipal e que estão registradas nas Atas de Reunião do Conselho Consultivo e daquelas realizadas pelo prefeito durante a vigência do Estado Novo. Temos ciência de que os discursos produzidos nas Atas de Reunião, fonte com as quais trabalhamos no estudo, estão permeadas pela subjetividade e não constituem exatamente o vivido naquele período, mas, os sentidos atribuídos a esta realidade social

e a forma como são representadas nos discursos dos gestores da municipalidade durante a vigência da Era Vargas. Roger Chartier nos alerta que “as estruturas do mundo social não são um dado objetivo [...] todas elas são historicamente produzidas pelas práticas articuladas (políticas, sociais, discursivas) que constroem as suas figuras.” (CHARTIER, 1990, p.27) Assim, essas representações estão diretamente relacionadas aos sentidos que atribuímos ao mundo que vivemos.

O marco temporal da investigação é a Era Vargas que se iniciou no início da década de 1930 e se estendeu até 1945 quando se encerra o governo de Getúlio neste período. Temos ciência dos diferentes modos de administrar o país, adotados na vigência dos seus quinze anos no poder, sendo eles, o Governo Provisório, Constitucional e o Estado Novo e que ao longo desse período foram adotadas diferentes posturas na gestão do país estendendo-se as Unidades da Federação e nos municípios. Entendemos que o contexto local e a gestão dos municípios não podem ser vistos e estudados desvinculados do contexto da nação e das medidas político-administrativas adotadas em âmbito federal.

### **As medidas administrativas adotadas no estado de Minas Gerais e suas implicações nos municípios mineiros.**

Getúlio Vargas assumiu o poder após a chamada revolução de 1930 e permaneceu na administração de nosso país por quinze anos ininterruptos, assumindo posturas diferentes ao longo desse percurso tanto no âmbito político quanto administrativo. Deu início a uma nova fase na gestão pública em nosso país. Nesse sentido escreveu Paiva:

É difícil tratar todo o período em que Getúlio Vargas permaneceu no poder como simples seqüência de gestões. Foi mais, pois ao longo desses cerca de quinze anos ininterruptos no poder, o presidente teve que enfrentar diferentes desafios, que implicaram respostas distintas em forma e conteúdo: ora em sintonia, ora em conflito com a tradicional ordem social e política brasileira. Além disso, não é fácil tratá-lo como “mais um presidente”, pois suas ações significaram, muitas vezes, novas rotinas de funcionamento, tanto da política como da administração pública no país. Isso sem considerarmos as implicações sociais e econômicas dessas profundas mudanças operadas, sobretudo, nesses primeiros períodos (o Governo Provisório, 1930-1934; o Período Constitucional, 1934-1937, o Estado Novo, 1937-1945, fora o retorno demo-

crático em 1951). (PAIVA, 2009, p. 140).

Logo no início do seu governo adotou medidas importantes no âmbito político e administrativo, entre elas, a nomeação de intervenientes para as diferentes Unidades da Federação.

Fez-se também a dissolução dos legislativos federais, estaduais e municipais e a criação de órgãos públicos que iriam contribuir para o processo de reorganização, controle e modernização do Estado, entre eles podemos destacar o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) no âmbito federal e o DAM (Departamento da Administração Municipal) em âmbito estadual.

No plano gestor estadual nomeou intervenientes para os estados. Olegário Maciel foi o único presidente de Estado mantido no cargo após a mudança no regime

Conforme Descrito por Oliveira Mello (2002), Olegário Maciel é filho de Antonio Dias Maciel e Flaviana Correia Silva. Seu pai era integrante da política mineira e atuou nos partidos Liberal e PRM (Partido Republicano Mineiro). Nasceu em Bom Despacho em 1855 e ainda criança mudou-se para Patos de Minas onde foi construindo sua trajetória como engenheiro ferroviário e envolveu-se também na política, elegeu-se deputado à Assembleia Constituinte Mineira em 1890 e Deputado Federal pelo PRM- Partido Republicano Mineiro com cinco reeleições consecutivas. Ele exerceu a Presidência do Estado de setembro de 1923 a março de 1924 quando Raul Soares, então presidente, afastou-se para tratamento de saúde e reassumiu quando Raul Soares faleceu em agosto de 1924. Em sete de setembro de 1930 ele tomou posse como governo de Minas Gerais e permaneceu no exercício do governo de Minas até cinco de setembro de 1933 quando faleceu.

No âmbito municipal instituiu um conjunto de medidas visando controlar os municípios. Entre essas medidas podemos citar o DAM.

Alguns motivos teriam levado à sua criação: maior controle do governo estadual (e federal) sobre a administração e as finanças municipais; enfrentamento dos problemas urbanos decorrentes do processo de urbanização; o fortalecimento do movimento municipalista. Criado, segundo o Governo, para ser um órgão técnico de assessoria, logo passou a exercer uma “intervenção saneadora” nas dimensões política-administrativa-financeira dos municípios. Estes tiveram dificuldades e resistiram para implementar as reformas propostas, devido não só à padronização excessiva dos novos pro-

cedimentos (orçamentos, compras, projetos etc.) e a falta de técnicos especializados, mas principalmente devido a cultura político-administrativa vigente, pautada ainda no clientelismo e coronelismo.

Boris Fausto (2001, p. 22) ao escrever sobre este período falou sobre o autoritarismo e centralização de poder na primeira década do governo de Vargas. “Revoga a Constituição de 1891 e a gestão passou a ser por meio de Decretos.”

No plano gestor, conforme podemos ver os Estados teve como administradores os intervenientes nomeados pelo governo federal. Esses intervenientes passaram a gerir os estados com uma proximidade dos municípios.

O Estado-nacional passa a intervir em todas as esferas da sociedade. Para isso, se reconfigura e expande-nos diferentes setores da administração. Inúmeras agências ou órgãos públicos (ministérios, institutos, departamentos, grupos técnicos etc.) são criados em todas as escalas territoriais, abrindo espaço para ascensão de uma nova burocracia com comportamento centralizador e intervencionista. Formava-se um sistema de controle hierarquicamente rígido e centralizado na esfera federal, que se estendia aos estados e municípios através das intervenções e dos DAMs. Promovia-se uma nova geo-política-nacional com a interrupção da autonomia de estados e municípios. (FILHO e SILVA, DORNELAS, 2011)

Na década de 1930 várias medidas foram tomadas no sentido de buscar o equilíbrio das contas públicas.

Diniz (1978, p.63) escreveu que em “29 de agosto de 1931 entrou em vigor o Decreto Federal nº 20. 348 que atribuía aos estados e municípios rigidez orçamentária. Este decreto ficou conhecido como Código dos Interventores”.

Boris Fausto escreveu que esse código constituía-se em um mecanismo de centralização de poder e visava evitar a concentração de poder nas mãos dos alguns governantes estaduais. O Código estabeleceu normas de subordinação dos intervenientes ao Governo federal limitando o âmbito de ação de cada estado. Instituía que as despesas aprovadas nas leis orçamentárias dos estados e municípios não poderiam ultrapassar a receita orçada para o exercício, e os créditos extraordinários, suplementares ou especiais, também não deveriam exceder ao saldo da receita arrecadada sobre a orçada, sendo vedada também aos estados a aquisição de empréstimos externos.

Passou-se a exigir dos municípios a prestação de contas e estes deveriam

saber equilibrar o ativo e o passivo sempre informando a gestão estadual sobre as finanças municipais.

No âmbito municipal, geralmente os municípios não dispunham de profissionais qualificados no campo financeiro, elaboração de balancetes e apresentavam dificuldades na prestação de contas. Muitas vezes os gestores municipais encontravam dificuldades em gerir seu próprio município economicamente falando, sendo esta realidade estendida aos estados que também não tinham controle sobre as municipalidades. (3)

O DAM foi criado por meio do Decreto 11.280 e possuía como objetivo:

Considerando que a melhor lição dos publicistas, bem como a experiência de todos os paizes, tem demonstrado conveniência para o progresso dos municípios a criação de órgão especializado em assuntos municipaes, para o fim de lhes orientar a vida administrativa e financeira, de acordo com os princípios geralmente aceitos pelo Estado, decreta: Art. 1º Fica criado, (...), o Departamento da Administração Municipal (Decreto 11.280/1934).

Observamos que por meio desse decreto fica criado o Departamento que seria responsável pelo controle e administração municipal tentando organizar burocraticamente a estrutura governamental e administrativa.

Oficialmente, o DAM foi criado para prestar assistência técnica aos municípios nas áreas administrativa e financeira, difundindo ideias, conceitos, modelos e práticas modernas de administração pública com vistas a romper com a estrutura político-administrativa herdada do período da Primeira República. Nesse sentido, buscou implantar nos municípios uma nova organização administrativa pautada no sistema burocrático, na racionalização dos trabalhos, na impessoalidade das ações, na padronização de procedimentos, como o orçamento municipal. A difusão de procedimentos técnicos e racionais, na visão do órgão, contribuiria para diminuir práticas administrativas e financeiras pautadas no improviso, na falta de racionalidade, na troca de favores, na corrupção etc., como era a característica do “coronelismo”. Na prática, o DAM operou também como importante “braço político” do governo Valadares junto aos municípios. No primeiro ano de operações, ele exerceu tanto controle sobre os municípios, que descontentou tanto políticos da oposição quanto da situação. Esse descontentamento foi alvo de debates acalorados entre os deputados, no âmbito da Assembleia Estadual Constituinte de 1935, que a maioria deles optou por restringir seu papel, retirando-lhe o caráter deliberativo e transformando-o em um órgão consultivo dos municípios. (SILVA e RIBEIRO FILHO, 2013)

Percebemos a importância do DAM na gestão e controle dos municípios,

todavia, precisamos observar as medidas políticas administrativas adotadas desde o início do governo de Vargas e sua influencia nas gestões municipais.

Por meio do Decreto Estadual de número 9.847, de 02 de janeiro de 1931 dissolveu as assembleias legislativas municipais e instituiu as prefeituras e o cargo de prefeito. A administração dos municípios até então, ficava a cargo das Assembleias Legislativas de cada município, sendo o Agente Executivo Municipal, o vereador que tivesse obtido o maior número de votos.

Os prefeitos eram nomeados pelo interventor e tinham atribuições para deliberar e executar ações pertinentes à administração do município. Deveriam prestar contas semestralmente ao governo do estado e, trimestralmente, submeter balancetes à Secretaria do Interior. Era vedado ao prefeito, exceto com autorização do interventor: celebrar contrato com prazo superior a um ano; contrair empréstimo de qualquer natureza; desapropriar mesmo que seja por necessidade ou utilidade pública; fazer concessão de qualquer espécie de privilégio; alienar ou Gravar de ônus real os bens imóveis dos municípios; decretar a abertura de créditos adicionais. (CARVALHO, 1946, p. 101)

Com a dissolução das assembleias legislativas municipais, em João Pinheiro, assim como em todos os municípios mineiros, assumiu o poder como o primeiro prefeito nomeado para o Cargo: Genésio José Ribeiro com a difícil tarefa de administrar um município com grande extensão territorial com poucos recursos e uma arrecadação muito pequena.

O Capitão Genésio José Ribeiro foi o primeiro prefeito nomeado para o cargo, assumindo o poder em 02 de janeiro de 1931, com a função de administrar o município, nos primeiros anos do Governo de Getúlio Vargas na Presidência do Brasil.[...] Conforme dados obtidos nos Anais da Câmara Municipal. Já possuía experiência na função administrativa quando atuou como Presidente da Câmara e Agente Executivo na década de 1920. (SILVA; SILVA & GONÇALVES, op.cit, p. 90)

Carvalho ao estudar este período da história administrativa e política afirmou que:

Com a nova norma, prefeitos passaram a ser nomeados pelo interventor estadual, com atribuições para deliberar e executar ações pertinentes à administração do município. Deveriam prestar contas semestralmente ao governo do estado e, trimestralmente, submeter balancetes à Secretaria do Interior. Era vedado ao prefeito, exceto com autorização do interventor: celebrar contrato com prazo superior a um ano; contrair empréstimo de qualquer natureza; desapropriar mesmo que seja por necessidade ou utilidade pública; fazer concessão de qualquer espécie de privilégio; alienar ou gravar

de ônus real os bens imóveis dos municípios; decretar a abertura de créditos adicionais. (CARVALHO, 1946, p. 101).

Conforme mencionou Carvalho, os prefeitos seriam indicados pelos interventores, no Caso de Minas Gerais, por Olegário Dias Maciel que era o Presidente do Estado.

Segundo José Benevides Costa<sup>1</sup>, “O Genésio Ribeiro era amigo do Olegário Maciel e já atuava na política aqui em João Pinheiro então, ele foi nomeado para o cargo de prefeito dois de janeiro de 1931. De acordo com Silva, Gonçalves e Silva (2011, p.95) o Capitão Genésio José Ribeiro “exerceu o Cargo de Presidente da Câmara Municipal e Agente Executivo nos anos de 1919, 1920, 1924, 1925, 1926 e 1927 (até 12/06 desse ano).” Observamos assim, que o Capitão já tinha experiência em administrar o município e fazia parte da elite política local.

Assim que assumiu o cargo o prefeito nomeado preocupou-se em deixar a gestão estadual ciente da situação econômica do município de João Pinheiro. Assim escreveu em seu relatório: “Ao assumir o Cargo em dois de Janeiro do corrente ano encontrei a administração completamente desorganizada”<sup>2</sup>

Segundo Carvalho (1946, p.102) entre as ações centralizadoras desse período está a criação dos Conselhos Consultivos substituindo as câmaras legislativas. Este conselho possuía função apenas consultiva e era composto por pessoas da confiança do prefeito, sendo eles cinco membros, e três deles eram escolhidos pelo prefeito e os outros dois eram os maiores contribuintes do município e que estivessem quites com seus impostos.

A última reunião da Câmara municipal de João Pinheiro foi realizada, de acordo com o livro de Atas deste período no dia 22 de setembro de 1930. Sendo o presidente da Câmara neste período o Vereador Joaquim Firmino Figueiredo e estavam presentes na reunião os vereadores: José de Freitas Silveira, José Garcia Junior, José evangelista de Souza, Luiz Gonzaga do Prado e Antonio Julio Pessoa, secretário designado.

O Conselho Consultivo da Prefeitura de João Pinheiro foi instalado em sete

<sup>1</sup> Pinheirense de 101 anos de idade e que vivenciou este período em estudo. Entrevista concedida aos pesquisadores em fevereiro de 2015.

<sup>2</sup> Livro de Atas da Câmara 1931-1948. (p. 03, verso)

de março de 1931 conforme pode ser percebido na Ata de Instalação do Conselho Consultivo da Prefeitura de João Pinheiro, realizada no Paço da Prefeitura Municipal sob a presidência do Senhor Prefeito, o Capitão Genésio José Ribeiro. Eram membros do Conselho Consultivo o Major Sebastião Alves de Mendonça, Tancredo Gonçalves da Silveira, Sinval Ferreira Da Silveira, Antônio Isidoro Santana e Caetano Rocha. Membros nomeados pelo Decreto número um de vinte e sete de fevereiro de 1931 e empossados nesta data. A função de conselheiro não era remunerada, ficando o prefeito e o Conselho com a difícil tarefa de administrar o município, sendo esta ainda maior ao referirem-se a um município de grande extensão territorial como o de João Pinheiro com diversos distritos, vilas e povoados.

O Conselho Consultivo era responsável para redigir o relatório trimestral que deveria ser enviado ao Secretário do Interior. A Secretaria do Interior do Estado de Minas Gerais era o órgão do governo responsável pela interlocução com os municípios.

O prefeito apresentava em relatórios as contas da gestão no decurso do exercício. Os relatórios deveriam ser aprovados pelo Conselho Consultivo, conforme prescreve o artigo XIX do decreto nove. 847, de dois de fevereiro de 1931 do governo do Estado. Acompanhando a prestação de contas deveria ir o relatório.

A situação econômica do município não era muito fácil e consistia para os gestores um desafio o aumento da arrecadação. Havia preocupação do governo municipal em manter o equilíbrio das contas públicas. Em seu relatório, O prefeito municipal mostra a dificuldade em manter esse equilíbrio em decorrência da queda na arrecadação do município, decréscimo na renda orçamentária em decorrência da crise financeira pela qual atravessava o país. Essa crise financeira é decorrente da grande depressão pela qual passou o mundo capitalista 1929 e nos anos 1930, entre eles, o Brasil. Em seu relatório ao Secretário do Interior de Belo Horizonte aos 11 de abril de 1931, Genésio Ribeiro a situação do município em seus primeiros três meses de gestão atendendo ao artigo doze do Decreto 9.847 de 02 de fevereiro de 1931. Ele relatou que:

Eu assumi o cargo em dois de janeiro do corrente ano e encontrei a administração completamente desorganizada. , nenhum empregado se conservava no posto, pois tinham se exonerado a mais de um mês e as vagas não haviam sido preenchidas. Do

ex-secretário da Câmara (que foi extinta) recebi um saldo do dinheiro do exercício de 1930, na importância de sete mil, setecentos e noventa e dois réis e em compensação uma dívida flutuante de sete contos oitocentos e trinta e nove mil rei, além do fundo escolar correspondente ao ano de 1930, que não foi entregue ao Estado, bem como o de 1929, que faz parte da dívida acima referida. Os Serviços públicos estavam em completo abandono, às estradas em ruínas, as ruas da cidade cobertas de matagais e gravemente danificadas pelas enxurradas. O Cemitério da cidade servindo de pasto para os animais por haver caído parte do muro que o cerca, e finalmente, a canalização de água reclamava urgentes reparos. Mediante inventário recebido do ex-presidente todo o arquivo encontrado no Paço Municipal, assim como bens moveis e utensílios que me foram entregues. Os contos da administração passada não foram cortados porque tendo o juiz municipal recebido um telegrama do Governo do Estado autorizando, á ordem dessa autoridade, o arquivo da extinta Câmara Municipal, sendo que até esta data nada deliberou. É péssima a situação do município, todas as repartições arrecadadoras [...] devido à falta de numerais. Felizmente há abundancia de gêneros de primeira necessidade, com as fartas colheitas do corrente ano, as quais devido à carestia de transportes para as estações vizinhas ficam no município para consumo da população. Durante o primeiro bimestre a prefeitura só conseguiu arrecadar importânciia de três contos, oitocentos e doze mil e oito réis, de um orçamento de 38.500\$000, embora se vá empregando a maior energia na arrecadação de modo que pouco tenho feito nesse período. (SOUZA, 1999, p.79).

Genésio completa seu relatório falando do problema da canalização da água como uma das necessidades prioritárias de seu governo.

Em uma entrevista ao Jornal de Belo Horizonte, cuja cópia está arquivada no Arquivo Público de João Pinheiro intitulado “Genésio José Ribeiro”, assim está escrito:

*Sobre a minha administração, o que posso dizer é que, desde que fui investido no cargo de tão altas responsabilidades, o que ocorreu em janeiro de 1931, logo após a Revolução, tenho procurado, na medida de minhas forças, cooperar para o progresso e para o bem público de minha terra e de minha gente. João Pinheiro, vila em 1911, município em 2012, não tem grande renda. A que apresentava em 1930, quando fui nomeado prefeito, e que era de 30:000\$000, conserve-a até hoje, apesar de ter encontrado, em cofre, ao assumir o posto, apenas a quantia de 7\$800, e de ter achado dívidas num total de 15:000\$000.*

Genésio falou em sua entrevista do devotamento a causa pública e do trabalho desenvolvido para administrar o município mesmo com parcenos recursos.

A localização geográfica e extensão do município eram também para a gestão municipal. Localizado no sertão das Minas Gerais, distante dos centros mais

desenvolvidos do estado e do país, era difícil a acesso a bens e serviços, tais como saúde, comunicação, bancos. Dessa forma, era necessário que a população que necessitasse desse tipo de serviço se deslocasse para Belo Horizonte ou as cidades de maior porte que não fossem tão distantes quanto à capital para ter acesso.

A vida no município era predominantemente rural e a principal atividade exercida pelos fazendeiros era a pecuária e agricultura. Havia também o garimpo de diamante em alguns rios do município e cuja atividade existia desde o século XIX, entre esses rios e córregos podemos mencionar o Rio Santo Antonio, Rio da Prata, Rio do Sono, Cana Brava, etc. Genésio Ribeiro mencionou em sua entrevista em 1934 que,

*O município possui 85.000 cabeças de gado bovino, 30.000 de gado suíno; que produz 30.000 quilos de algodão e cereais para exportar; que guarda em seu território preciosas riquezas mineiras, como as minas diamantineiras dos córregos da Prata, Santo Antônio e Cana Brava, em cujas águas garimpam 400 homens neste momento.*

No que se refere à extensão territorial do município, administrá-lo com poucos recursos era muito difícil. Possuindo 14.451 Km<sup>2</sup> seu território dividido no distrito sede e Canabrava, Caatinga e Veredas, além da existência de muitas vilas e povoados a falta de estradas, carência de pontes e mata-burros dificultavam muito o desenvolvimento econômico e afetava diretamente a arrecadação do município. Essas dificuldades eram ainda maiores no período chuvoso, pois havia as enchentes e estragavam ainda mais as poucas estradas existentes.

Grande parte das rendas do município estava voltada para a resolução dos problemas relacionados à infraestrutura, pois os agricultores dependiam da venda dos produtos do comércio do gado. O transporte desses produtos dependia das boas condições das estradas tanto no interior do município quanto na ligação deste com a região. Assim ele ressaltou em sua entrevista ao jornal de Belo Horizonte:

*Esse problema tem sido tratado com muito carinho por mim, e para sua solução é que me tem servido a maior parte das rendas do município. Dentro dessa orientação, auxiliei financeiramente a construção da estrada de rodagem de Pirapora a Paracatu e que passa por João Pinheiro. Essa via nos serve muito, apesar de usarmos também a navegação fluvial do Rio Paracatu pelos portos de Caatinga e Ponte Alta, naquele distrito de nosso município. Construi várias pontes dentro do nosso território, sendo uma no Ribeirão Caatinga, com 20 metros; Outra no Ribeirão dos Órfãos e outras*

*duas nos córregos Sucuriu e Cercado, todas feitas de acordo com as regras da moderna engenharia.*

Segundo o prefeito municipal, poucas eram as obras executadas no município, tal como descreveu em seu relatório Genésio Ribeiro:

*[...] devido à escassez das arrecadações durante o exercício. Não obstante essa dificuldade tratei da limpeza e saneamento das ruas da cidade e esgoto das mesmas, estando esse serviço apenas começando. Além disto, foram consertadas estradas danificadas, construídas e reconstruídos alguns mata-burros e pontes na estrada de automóveis, a qual, apesar de pertencer a uma sociedade anônima, esta entregue a municipalidade que se encarrega de zelar e consertá-la. Não conferindo aos sócios lucros algum como também nenhuma contribuição é exigida dos viajantes pela municipalidade.*

Genésio descreveu as dificuldades relacionadas à urbanização e infraestrutura da malha viária do município. Este era um fator que dificultava o desenvolvimento do mesmo, pois as condições de uso das estradas, existência de pontes e mata-burros em bom estado de conservação são fundamentais para o desenvolvimento econômico e escoamento da produção local, o que influencia diretamente na arrecadação do município.

Além da preocupação com o desenvolvimento econômico e aumento da arrecadação, fazia-se necessário dedicar esforços do município na infraestrutura da cidade e no melhoramento das condições de vida dos moradores do município sede que careciam de recursos como água encanada, luz elétrica, organização e limpeza das ruas, entre outras medidas.

Preocupado com o visual da cidade e o mato nas ruas, Genésio Ribeiro escreveu em seu relatório o resumo da Administração municipal no primeiro semestre de 1932, quando enviou ao Secretário do Interior seu relatório e abordou as Obras públicas municipais:

As ruas da cidade estão danificadas e carecendo em todos os tempos de cuidado por parte das administrações. Tem merecido atenção cuidadosa da prefeitura. As ruas outrora, cheias de mato e buracos estão presentemente em bom estado. Mandei limpar e consertar, fazendo aterros, abaulamentos, calçadas e encascalhamento, de maneira a tornarem-se transitáveis por veículos de qualquer espécie, o que antes era feito com muito sacrifício e risco de prejuízo para seus proprietários.

Conforme Genésio, a principal medida adotada pela administração no início de sua gestão foi à limpeza e o “conserto” das ruas da cidade, da estrada de automóveis que leva ao Rio da Prata, a construção de mata-burros, a limpeza no cemitério e o abastecimento da água. Ao referir-se aos bens da municipalidade, afirmou Genésio que estavam bem conservados, à exceção do prédio onde funcionava prefeitura:

Os bens patrimoniais estão bem conservados, à exceção do prédio onde funciona a Prefeitura que também serve de cadeia no andar térreo, estando muito estragada e necessitando de urgentes e inadiáveis reparos. Acho conveniente o Estado entrar em acordo com a Prefeitura dando a esta o antigo prédio da escola urbana pelo atual Paço Municipal. A referida casa acha-se arruinada (SOUZA, op. cit., p. 111).

O prefeito mandou remodelar o cemitério local e construir um necrotério. Na ambiência do cotidiano e da realidade da municipalidade em relação ao cemitério, distribuição e acesso a água canalizada e matadouro, Genésio descreveu a necessidade de investimentos nas três áreas para melhoria da qualidade dos atendimentos do município a população residente na cidade.

Esta em mau estado o cemitério desta cidade, precisando de reparo urgente. Combinei com um empreiteiro o serviço necessário, mas o mesmo ainda não foi executado por falta absoluta de materiais. Os enterramentos são feitos com a devida fiscalização, não acontecendo assim nos distritos, por não ter ali cemitérios municipais. Água potável: Continuo a manter minhas considerações expedidas em relatórios anteriores sobre este departamento municipal. A água deve ser tomada por esta prefeitura como medida necessária e urgente, melhorando-se a que já temos canalizado, promovendo-se o seu aumento de modo que possa ser abastecida toda a cidade. Tenho economizado o mais possível a despesa municipal, a fim de se realizar com a máxima brevidade esse serviço de inadiável execução. Matadouro: A prefeitura precisa tratar a cidade como um estabelecimento desse gênero a fim de que se possa organizar verdadeiro saneamento na matança de porcos e rezes para o consumo local. (SOUZA, op.cit, p.87)

Em relação às escolas municipais, havia sido criado pelo estado o Fundo Escolar. Nesse sentido escreveu Genésio em seu relatório ao Secretário do Interior nesta primeira sessão do Conselho Consultivo da Prefeitura na primeira quinzena do mês de janeiro de 1932: Declarou o prefeito Genésio em seu relatório sobre as aplicações dos recursos do município que, com o fundo escolar criado pelo estado, as escolas municipais desapareceram. A prefeitura pagou pontualmente no exercício, os dez por cento de sua renda exigidos para esse fim.

Deveriam também dar ciência ao Secretário do Interior como estavam às questões políticas nos municípios. Em relação à situação política, Genésio afirmou em 1932 que “reina no município completa ordem, desapareceram as dissensões partidárias e aos municípios se entregam a uma política de paz e trabalho para o engrandecimento e felicidade de sua terra.” (SOUZA, op.cit, p.87)

Em relação aos funcionários da municipalidade, também deveriam apresentar o contexto geral, visando evitar que onerassem o município com folha de pagamento excessiva. Segundo Genésio, em janeiro de 1932 “foram mantidos todos os empregados municipais nomeados por mim ao empossar-me do cargo. Cumpriram bem os seus deveres e prestaram-me assim o seu eficaz concurso na administração do município.” (SOUZA, op.cit, p.87)

Ao concluir a apresentação do relatório feito pelo prefeito, o Conselho apresentava seu parecer, sendo necessário apresentar que examinaram detalhadamente os balancetes, livros, cadernetas, atas referentes ao período da prestação de contas apresentadas, aprovando ou não as mesmas.

Em caso de necessidade, novas nomeações eram feitas pelo Exmo. Senhor Dr. Presidente do estado. Exemplificando esta questão foram empossados na primeira quinzena de Abril de 1932 no Conselho Consultivo de João Pinheiro os cidadãos: Capitão, Manoel Luiz de Paula, Caetano Rocha, Tancredo Gonçalves da Silveira, Antonio Isidoro Sant’ Anna e Major Sebastião Alves de Mendonça. Este Conselho era composto por pessoas importantes do município, politicamente falando.

As prestações de contas da municipalidade deveriam ser enviadas ao Secretário do Interior e ao Departamento das municipalidades.

Em nível municipal, consta na Ata de reunião da Sessão Ordinária do Conselho Consultivo de João Pinheiro, datada de 14 de março de 1936. (SOUZA, op. cit., p. 112)

que o prefeito Genésio José Ribeiro, que havia sido nomeado anteriormente, deixou o cargo solicitando afastamento para ‘tratar de negócios de seu interesse particular, esperando passar a administração do município ao seu substituto legal por estes poucos dias’.

Assumiu também o Cargo de Prefeito nesta década o Sr. Romualdo Simões da Cunha, Dr. José Cândido de Carvalho e Antonio Pereira de Andrade. Este último

foi eleito na conforme descrito da Ata de Instalação e eleição da Câmara Municipal deste município em 08 de agosto de 1936 e ficou a frente da gestão municipal em todo o restante do Governo de Getúlio Vargas.

A nova Câmara Municipal, eleita e diplomada em 1936, passou a realizar novamente seus trabalhos, substituindo o Conselho Consultivo da Prefeitura que realizou sua última reunião em 27 de junho, no Paço Municipal, sob a presidência do Prefeito Dr. José Cândido de Carvalho, sendo os outros membros do Conselho Romualdo Simões da Cunha, Alcides Pereira da Silveira, Sebastião Mendonça Filho, Targino de Oliveira Franco. (SILVA, GONÇALVES & SILVA, 2011, p. 91)

Em 1934 foi promulgada a nova Constituição do Brasil e restabeleceu os direitos e garantias e restaurou o Poder Legislativo

Na repartição de encargos e recursos, concentrou competências no nível da União. Promoveu a uniformização das denominações dos cargos de governador e prefeito e fixou limites para a organização e as atribuições dos legislativos estaduais. Inaugurou o federalismo cooperativo, com a repartição dos tributos, beneficiando inclusive os municípios, e a coordenação de ações entre as três esferas de governo.

Em 1937 foi outorgada outra Constituição no Brasil com a Implantação do Estado Novo permanecendo até 1945 quando Getulio deixa o poder. Este período se constitui em um momento de centralização política e administrativa. Segundo Boris Fausto (2001) o governo ficou com o poder de governar por meio de decretos-leis. Os estados ficaram sob o governo de interventores controlados pelo decreto-lei de abril de 1939 e por um departamento administrativo. A definição dos interventores ficava a cargo de Vargas e foram escolhidos observando diferentes critérios. Benedito Valadares permaneceu a frente da gestão do estado mineiro nomeado como interventor.

Sendo este, um tipo de substituto das assembleias estaduais ficando os orçamentos e os decretos-leis dos interventores dependiam diretamente da concordância desse departamento administrativo para serem emitidos, sendo ele, o DASP - Departamento de Administrativo do Serviço Público. Organizado em 1938 objetivava estabelecer e colocar em prática a política para o pessoal civil, implantando os concursos públicos e a qualificação profissional das pessoas que faziam parte do funcionalismo, bem como, elaborar o orçamento do Brasil.

O controle aos municípios era uma realidade na qual os prefeitos deveriam se adequar e organizar a gestão e as finanças do município em consonância com as políticas e programas do governo.

Vários fatores interferiam nas condições de vida da população e de forma direta ou indireta a gestão municipal e os cofres públicos. Genésio Ribeiro assim escreveu no seu relatório sobre a escassez de chuva e suas implicações:

Esse ano foi marcado por uma infindável seca, que causou um estado de miséria a população do município, fato esse que repercutiu de forma direta na economia e arrecadação onde o mesmo consegui chegar a apenas 26.667\$500 de arrecadação de tributos municipais, apesar dos mesmos estarem orçados em um total de 31.681\$000, a despesa também apresentou uma distorção muito grande em relação ao valor orçado em virtude desses fatos, gastando-se com os serviços municipais a importância de 48.521\$300, tendo-se aberto créditos adicionais e especial de 25.000\$000 e 15.000\$000 respectivamente, cujos recursos foram obtidos, do primeiro com o estado, mediante restante de saldo de empréstimo contraído, e o segundo sendo oriundo de recursos do caixa e saldo

Em 10 de setembro de 1937 Getúlio deu um início ao período autoritário de seu governo que ficou conhecido como Estado Novo durando até 1945. Instalou-se por meio de um golpe de Estado garantindo a Getúlio a permanência na presidência e gestão do país apoiado por importantes lideranças políticas e militares.

O Congresso Nacional foi fechado e outorgada uma nova Constituição elaborada pelo advogado e jurista mineiro Francisco Luiz da Silva Campos<sup>3</sup>.

Entre as medidas adotadas fechou novamente o Congresso Nacional e as Assembleias Legislativas, destituiu os governadores eleitos, tanto em âmbito federal, estadual e municipal, conforme pode ser observado na Ata de Dissolução da Câmara Municipal de João Pinheiro. Como consequência direta é possível observar a centralização do Executivo.

Aos vinte dias do mês de novembro de 1937 no salão nobre da Prefeitura Municipal, presente o senhor Prefeito Antonio Pereira de Andrade, por este foi declarado aos senhores vereadores presentes que em virtude da Ordem telegráfica do Exmo senhor

<sup>3</sup> De acordo com dados extraídos da Fundação Getúlio Vargas, nos anos 1930 Francisco Campos tornou-se um dos mais importantes ideólogos da Direita do Brasil. aprofundando suas convicções antiliberais. Nomeado ministro da Justiça dias antes do golpe, foi encarregado por Vargas de elaborar a nova Constituição, marcada por características corporativistas e pela centralização do poder central sobre os estados e do Poder Executivo sobre o Legislativo e o Judiciário.

Governador do estado, Dr. Benedito Valadares ribeiro, e de acordo com a Nova Constituição do país, a qual já é do conhecimento de todos, declara dissolvida a Câmara Municipal deste município em virtude dos novos acontecimentos do país e aproveita o ensejo, para em seu nome, do município e do Exmo senhor governador, agradecer a toda a câmara os relevantes serviços que a mesma prestou ao município, com todo o patriotismo e dignidade e sugeriu a ex-Câmara que, nesta ata, fosse lavrada uma moção de apoio e inteira solidariedade ao Exmo senhor governador, o que foi aprovado com aplausos

Com base neste documento é possível perceber que a Câmara Municipal foi extinta pelo prefeito que foi investido de tal poder por ordem enviada por ordem telegráfica enviada pelo Dr. Benedito Valadares, governo do Estado de Minas Gerais que substituiu Olegário Maciel.

Nesse sentido, em 1937 com a implantação do Estado Novo deu-se a instalação de um regime corporativista proporcionando transformações no âmbito político e na administração pública. Letícia Bicalho Canêdo ao estudar sobre a Democracia no Brasil escreveu teceu algumas considerações sobre este período:

O Estado Novo consagrou o nacionalismo, unificando a cultura, os códigos jurídicos e lingüísticos e homogeneizou as formas de comunicação burocráticas (formulários, impressos, concursos para funcionários públicos, etc) sem falar nos procedimentos para unificação das estruturas escolares. (CANEDO, 2008, p. 537)

Na perspectiva dessa autora a unificação administrativa, educacional e cultural promovida possibilitou a redemocratização do país que ocorreu posteriormente.

Desde a dissolução da Câmara em 1937, no livro de Atas temos somente os registros das poucas reuniões que ocorreram no restante da década de 1940, sendo realizada uma em julho de 1938 para inaugurar os retratos do Presidente Getúlio Vargas e do governo de Estado. Dr. Benedito Valadares Ribeiro. Em 29 de dezembro de 1938 houve outra reunião onde o Prefeito Antonio Pereira de Andrade como presidente do diretório municipal de Geografia declarou que em conformidade com o Decreto Federal nº1. 527 de 24 de março de 1937 que instituiu o Conselho Brasileiro de Geografia e de acordo com o regulamento do decreto federal convidou pessoas da população local para organizar o diretório municipal. A reunião seguinte data de 27 de outubro de 1938 presidida pelo senhor prefeito municipal e visa-

va apresentar ao lado do Agente Municipal de Estatística, o Sr. Emiliano Alves Ferreira as questões contidas no questionário enviado pela Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda para a conferência nacional da economia. Em 30 de julho de 1939 foi realizada outra reunião no Paço da Prefeitura Municipal reunião para abertura de proposta para serviço de eletricidade de João Pinheiro.

Na década de 1940, aos sete dias do mês de março houve uma reunião da Comissão de tabelamento de gêneros alimentícios, sendo que, achavam-se presentes o prefeito municipal, Antonio Pereira de Andrade e Antonio Isidoro Santana e Speridião Simões da Cunha que haviam sido designados pelo Presidente como membros da Comissão e haviam se reunido com a finalidade de elaboração do tabelamento de preços máximos de vendas a varejo de gêneros alimentícios. Este tabelamento deveria ter como base o de Belo Horizonte e levando em consideração as condições do comércio local. Os preços estabelecidos foram somente a varejo, pois, no município não havia atacadistas. Em 24 de junho e agosto aconteceram reuniões com o Diretório Municipal de Geografia. Em novembro de 1941 foram apresentadas as Atas de Sessão inaugural do Congresso de Brasilidade cujas reuniões foram lideradas pelo prefeito municipal. Neste momento, o Juiz Municipal, Enéas Galvão da Silva salientou a importância desse Congresso e exaltou do Presidente Getúlio Vargas e convidando o povo “que consagrasse suas virtudes cívicas aos sábios princípios do Estado Novo”.

A próxima Ata data de 08 de maio de 1942 e tratou da Organização da Comissão Municipal de Racionamento de Combustíveis. Esse racionamento de combustível era uma decisão da Secretaria da Agricultura deste Estado e visava fixar a quantidade de distribuição de combustível para cada veículo automotorizado. A próxima e última Ata de reunião ocorrida em João Pinheiro na Era Vargas deu-se no dia 22 de julho de 1945, momento em que estiveram presentes o Prefeito Municipal em exercício, Antonio Pereira de Andrade, e grande número de assistentes e eleitores de João Pinheiro com a finalidade de organizar o Diretório Municipal do Partido Social Democrático no âmbito municipal em consonância com o Programa do Partido Social Democrático nacional, momento em que elegeram e empossaram os membros que fariam parte da sua diretoria a nível local, sendo todos eles pessoas

influentes no município.

Em todas essas comissões o prefeito Antonio Pereira de Andrade era o Presidente e todas elas eram compostas por pessoas ligadas a administração municipal e elite política local. Dessa forma podemos entender que o poder ficava nas mãos do Executivo, sendo ele assessorado por pessoas do seu ciclo social e amizade.

## Considerações finais

Ao tecer as considerações finais do estudo, temos ciência das lacunas que ainda permanecem em relação à temática estudada. Muito embora tenhamos nos esforçado para tentar compreender como foi organizada a gestão do município de João Pinheiro entre os anos de 1931 a 1945, período em que permaneceram na administração do município a maior parte do tempo dois políticos de influência local sendo eles, Genésio José Ribeiro e Antonio Romero.

Os gestores municipais eram pessoas de influência na política local e possuíam laços políticos com os interventores de Minas Gerais que estiveram à frente da gestão do estado neste período.

Percebemos como significativo a criação das prefeituras e do cargo de prefeito, sendo o primeiro prefeito de João Pinheiro o Capitão Genésio José Ribeiro que foi nomeado para o cargo em 1931, mas, já possuía experiência no cargo de gestor municipal quando foi presidente da Câmara Municipal alguns anos antes e este exercia a função de Agente Executivo.

Percebemos pelos relatos contidos nas Atas das reuniões desse período a presença de poucas pessoas da comunidade como membros do conselho consultivo participando da gestão municipal.

Como fato marcante deste período, temos a centralização de poder nas mãos do Executivo e a dissolução do Legislativo, sendo esta questão em nível de município somente uma consequência da dissolução do Legislativo no Brasil pelo Presidente Getúlio Vargas.

No âmbito político destacamos a burocratização do Estado, procurando organizar a máquina pública e criando órgãos administrativos.

É preciso lembrar também que no âmbito social o país estava iniciando um

processo de mudança que entrelaçou diversas questões, entre elas, as estruturas político, econômica e social.

## Referências

CANEDO, Letícia Bicalho. **Democracia**. In: PINSKY, Jaime PINSKY, Carla Bassanezi (orgs). **História da Cidadania**. 4.ed.2<sup>a</sup> reimpressão - São Paulo: Contexto, 2008.

CARVALHO, O. M. de. **Política do município**. Rio de Janeiro: Agir, 1946.

CHARTIER, Roger. **História Cultural: Entre práticas e representações**. Lisboa/Rio de Janeiro, Difel/Bertrand Brasil, 1990.

DINIZ, E. **Empresário, estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945**: Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978 (coleção Todos os brasileiros v. 27)

CPDOC. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/PoliticaAdministracao/DASP> Acesso em: 17 abr. 2015

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 9.ed – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

PAIVA, Carlos Henrique Assunção. A Burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945). **História**, v.28, n.2, p.775-796, 2009.

RIBEIRO FILHO, Geraldo Browne; RESENDE, T. L.; SILVA, P.F.R.; DORNELLAS, W. A. **Relações entre o Departamento da Administração Municipal de Minas Gerais e os municípios mineiros no primeiro Governo Vargas (1930-1945): ruptura ou continuidade com o ‘coronelismo’?** In: XV Encontro Nacional da ANPUR, 2013, Recife. XV ENANPUR - Desenvolvimento, Planejamento e Governança, 2013.

RIBEIRO FILHO, Geraldo Browne; SILVA, P.F.R.; DORNELLAS, W. A. **Modernização e controle político-administrativo dos municípios mineiros no primeiro governo Vargas: a “intervenção saneadora” do Departamento da**

**Administração Municipal.** In: XIV Encontro Nacional da ANPUR, 2011, Rio de Janeiro. XIV Encontro Nacional da ANPUR, 2011.

SILVA, Giselda Shirley da, GONÇALVES, Maria Célia da Silva da; SILVA, Vandear José da. **Histórias e Memórias: experiências compartilhadas em João Pinheiro.** João Pinheiro: Patrimônio Cultural de João Pinheiro, 2011.

SOUZA, Marcos Spagnuolo (Coord) **Anais da Câmara Municipal de João Pinheiro: (1924-1995)**-Paracatu: S.n,1999.



# O PROCESSO DE GESTÃO E URBANIZAÇÃO NA CIDADE DE JOÃO PINHEIRO (MG) ENTRE OS ANOS DE 1958/1996

Vandeir José da Silva  
Giselda Shirley da Silva  
Maria Célia da Silva Gonçalves  
Margareth Vetus Zaganelli  
José Ivan Lopes  
Magda Maria Pereira  
Hildeliza Lacerda Tinoco Boechat Cabral

## INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo proporcionar reflexões sobre o processo de Gestão e Urbanização na cidade de João Pinheiro – MG nas temporalidades entre 1958/1996. Entendemos gestão pública concordando com o trabalho desenvolvido pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão Secretaria de Gestão (2003, p.8) quando escreve que:

A implementação de um plano de gestão pública referenciado nesta nova abordagem fortalece o Estado na medida em que reduz o déficit institucional — ausência do Estado onde este deveria estar atuando—, promovendo-se a capacidade do governo em formular e implementar políticas públicas de forma eficiente, transparente e participativa.

Dessa maneira é possível pensar que Vilas, Municípios, Estados e Governo Federal devem estar interligados no sentido do crescimento do Brasil.

Justificamos o marco inicial por ser este o ano que iniciou a construção da Rodovia BR-040 que contemporaneamente nos anos de 2015 divide a cidade. Essa importante BR liga as capitais, Brasília, Belo Horizonte e Rio de Janeiro. Sua construção foi de grande importância para o município contribuindo para seu desenvolvimento e urbanização, pois havia um isolamento em decorrência da distância dos grandes centros. O marco final do trabalho é o ano de 1996, último ano do governo

do prefeito Manoel Lopes Cançado. A temporalidade final aponta 30 anos em que a gestão municipal ficou sob o governo de três administradores que se sucediam no poder e que a cidade apresentou significativo crescimento.

O interesse pelo tema surgiu por refletirmos que embora sejamos o maior município em extensão territorial do Estado de Minas Gerais, há pouca produção historiográfica sobre a história local, sendo este um fecundo campo a ser explorado na área social, cultural, política e econômica. Outro aspecto importante é que percebemos a necessidade de elencarmos a história do município pinheirense, pois entendemos ser esta uma forma democrática de proporcionarmos aos moradores locais o conhecimento sobre a apropriação e reapropriação do espaço urbano no contexto político administrativo. Neste sentido pensamos ser importante salientar a preocupação inicial de Silva, Gonçalves & Silva (2011) ao escreverem o livro intitulado História e Memórias: Experiências Compartilhadas em João Pinheiro.

Para esta pesquisa da cidade nos anos de 1958 a 1996 foram utilizadas fontes documentais, mas priorizamos as fontes orais com idosos da cidade para compreendermos sobre a história local contextualizando o referido objeto de pesquisa. Como herdeiros da história de seus pais e avós, estes narradores proporcionaram o acesso a informações que hora necessitamos, pois eles receberam dos seus convivas as experiências passadas e essas somaram as suas próprias experiências de vida que foram partilhadas conosco. Foram realizadas 15 entrevistas com homens e mulheres nascidos entre os anos de 1913 a 1954. Como guardiãs do passado como bem definiu Bosi (1998).

Como reflete a autora, os idosos desempenham um papel importante para conhecermos a história, pois nem sempre os acontecimentos estão grafados em livros. Bosi afirma ainda que o idoso não sonha quando relembraria, mas realiza um papel para o qual está maduro, unindo o começo ao fim. Tendo ciência da relevância da função da memória, as lembranças narradas pelos idosos foram gravadas e transcritas na íntegra.

Concomitantemente, procuramos fazer uso de teorias como suporte para iluminar a pesquisa. Este tipo de produção historiográfica é importante, pois amplia as possibilidades de novas reflexões sob olhares e leituras argutos de outros pesquisadores que poderão trazer novas contribuições.

Outra fonte utilizada foram documentos do Arquivo da Prefeitura Municipal de João Pinheiro onde encontramos também fotos relacionados à urbanização, o que contribuiu de maneira significativa para que pudéssemos entrelaçar com as fontes orais. Esses recursos permitiram-nos analisar o imaginário e o fazer urbanístico na cidade. A esse respeito Sandra Pesavento (2004, p.78) chama a atenção:

O imaginário urbano, como todo imaginário, diz respeito às formas de percepção e atribuição de significados ao mundo, o que implica dizer que trata das representações urbanas. Estas se oferecem como um variado campo de investigação ao historiador.

Pensar a cidade, como ela se organizou e como a imagem da mesma permanece na lembrança é importante para perceber como ela foi sofrendo modificações na reapropriação do espaço urbano como resultado da ação humana.

Para a pesquisa propomos duas argumentações que ao nosso entendimento conduzem ao processo da gestão nos anos de 1958/1996 sendo elas: Na memória social e de documentos encontrados quais foram às mudanças que a paisagem urbana da cidade de João Pinheiro passou? Quais modificações a BR 040 trouxe para a cidade?

## Histórias e memórias fragmentos na construção de uma cidade

Analisar a história da cidade é importante porque através do campo da investigação percebemos as transformações da cidade como campo privilegiado para se examinar os embates das forças sociais que atuam neste espaço e assim poder ver os projetos e ações no fazer cotidiano da cidade de João Pinheiro no tempo escolhido como palco dessa investigação.

Estudos sobre a história do noroeste mineiro<sup>1</sup> são raros, na maioria das vezes os historiadores que se interessam pelo tema, limitam-se em oferecer informações contidas e encontradas nos livros ou revistas do arquivo Público Mineiro por isso é ainda um campo aberto à investigação. Pouco se conhece sobre a história da cidade

<sup>1</sup> Noroeste mineiro é composto de 19 municípios divididos em duas microrregiões: microrregião de Paracatu, que corresponde a Paracatu, Brasilândia de Minas, Guarda-Mor, João Pinheiro, Lagamar, Lagoa Grande, São Gonçalo do Abaeté, Varjão, Vazante; e microrregião de Unaí, correspondente a Unaí, Arinos, Bonfinópolis, Buritis, Cabeceira Grande, Dom Bosco, Formoso, Natalândia, Uruana de Minas e Riachinho.

sendo pioneiros como pesquisadores os historiadores Giselda Shirley da Silva, Maria Célia da Silva Gonçalves e Vandear José da Silva, um importante trabalho sobre História Local.

O estudo sobre redes urbanas tem constituído um importante braço da historiografia, apesar de ser um tema contemporâneo, tem através de debates em simpósios, congressos e seminários sido responsável pela produção acadêmica dessa temática que procura discutir a acelerada urbanização em todo país, bem como suas transformações e fatores decorrentes da Gestão Pública e Administração Pública. De acordo com Audi (2009) compreendemos que o Governo Federal propõe uma Agenda Nacional de Gestão Pública, onde essas proporcionam um conjunto de ações que refletem dentro do plano da gestão pública e de seu aparato de Estado, essas diretrizes gerais são construídas a partir de um projeto de desenvolvimento para a Nação Brasileira que podem sofrer alterações de acordo com a necessidade do país.

Esta relevância do significado que o processo de urbanização e progresso passou adquiriu, nos faz refletir mudanças cruciais na nossa sociedade. No seio do processo de urbanização a rede urbana, passou a ser o meio através do qual a produção, circulação, e consumo se realizam efetivamente.

Déa Ribeiro Fenelon (1999) analisa os contingentes de trabalho que foram surgindo sobre cultura, trabalho e cidade e atenta para a importância deste para a historiografia e para entender a constituição dos territórios urbanos e como contribuem por definir e delinear a paisagem urbana as quais estão sempre impregnadas de memórias e de significados que são construídos e reconstruídos exprimindo diferentes temporalidades.

Se compreendermos a cidade como o lugar onde as transformações instituem-se ao longo do tempo histórico com características marcantes, queremos lidar com essas problemáticas como a história de constantes diálogos entre os vários segmentos sociais, para fazer surgir das múltiplas contradições estabelecidas no urbano, tanto o cotidiano, a experiência social, como a luta cultural para configurar valores, hábitos, atitudes, comportamentos e crenças. Com isso, reafirmamos a ideia de que a cidade nunca deve surgir apenas como um conceito urbanístico ou político, mas sempre encarada como o lugar da pluralidade e da diferença, e por isso representa e constitui muito mais que o simples espaço de manipulação do poder. E ainda mais importante, é valorizar a memória, que não está apenas nas lembranças das pessoas, mas tanto

quanto no resultado e nas marcas que a história deixou ao longo do tempo em seus monumentos, ruas e avenidas ou nos seus espaços de convivência ou no que resta de planos e políticas oficiais sempre justificadas como o necessário caminho do progresso e da modernidade. (2000, p.07)

Ao lidar com essas imagens, estamos certos de que elas estão sempre recheadas de memórias e significações as quais são edificadas e transformadas pelas vivências sociais posteriores. É importante lembrar que a cidade é uma produção humana e como tal é um fazer intenso. Construções e demolições. O velho e o novo se misturam e denunciam em seus traços, tempos e fazeres diferentes. O que um povo faz, outro pode desfazer e a imagem da cidade vai se modificando no decorrer do tempo, ganhando diferentes sentidos para as pessoas que dela fazem ou fizeram parte.

É importante mencionar que analisar o processo de urbanização não é ver separadamente a formação do espaço geográfico, mas ver esta construção como o resultado das múltiplas contradições e contribuições no fazer cotidiano. Não devemos ver as cidades apenas como um conceito urbanístico ou político, mas vista como espaço que se mesclam pluralidade e diferença. O fazer urbanístico é o resultado de uma teia de interesses, prioridades e poder. Nele está imbricado, o cultural, o político, o econômico e o fazer diário.

É importante dar visibilidade à memória, pois ela apresenta-se como uma oportunidade de dar vez e voz a muitos personagens anônimos, como também deixa emergir outras histórias, lançando outros olhares ao passado. Bosi (1997) afirma que a memória das pessoas idosas estende e alarga de forma que os horizontes da cultura que viabiliza o desenvolvimento do pesquisador juntamente com a sociedade na qual está inserido. Em sua obra *O tempo vivo da memória* salienta que: “Se alguém colhe um grande ramalhete de narrativas orais, tem pouca coisa nas mãos. Uma história de vida não é feita para ser arquivada ou guardada numa gaveta como coisa, mas existe para transformar a cidade onde ela floresceu” (BOSI, 2003, p.69).

Como podemos perceber nas ponderações da autora, as narrativas nos ligam entre passado e presente, pois ele é a testemunha fiel das mudanças que acontecem no local de sua vivência. Neste sentido podemos perceber nas histórias de vida compartilhadas no nosso trabalho de campo, que os entrevistados apontaram

a cidade de João Pinheiro e suas transformações fruto também de conflitos que ocorrem no espaço urbano momento que iniciou a abertura das primeiras ruas ou alargamento das mesmas, a chegada da eletrificação, a abertura de valas para iniciar a canalização de água, primeira rua asfaltada, abertura de avenidas. Enfim, o remodelar do espaço urbano.

Neste sentido entendemos que o construir da cidade não se limita às decisões dos prefeitos, as leis e decretos, aos grandes feitos dos homens de negócios; faz parte também às ações cotidianas de personagens anônimos, como os mascates com suas barraquinhas, o jardineiro que cuida do jardim da praça, a varredeira que no alvorecer do dia sai pra cuidar da limpeza pública, o pedreiro que trabalha na construção do prédio ou casas os pedestres no uso cotidiano do espaço público. Certo é que a gestão de um governo nem sempre agrada a toda a população, pois o empreendimento de construção ou demolição não conta com consulta pública e os locais de memórias muitas vezes são soterrados em nome do desenvolvimento. As modificações assim preconizam mudanças na ideia de criar alguma coisa nova que define a escolha do presente como salto para o futuro o que muitas vezes como escreveu Raminelli (1997, p. 199) torna-se [...] “paulatinamente, um espaço de conflito entre o velho e o novo”. Como podemos perceber nas palavras do autor, os níveis de tensão social emergem diante de decisões sendo esta situação aplicada também às decisões de gestores municipais como procuramos compreender nesta pesquisa.

Localizamos dessa maneira os anos 58 do século XX, período em que foi construída a rodovia “BR 040” ligando as capitais, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e a criação de uma nova cidade no coração do sertão para ser a sede do governo sendo esta a Capital Federal - Brasília. DF propondo a inauguração da nova Capital em 21 de abril de 1960.

Neste projeto audacioso Juscelino apresentou ao país o “Plano de Metas”, com o objetivo de fazer o Brasil crescer “50 anos em 5” e nele incluíam construções de rodovias, estradas, pontes, hidrelétricas e a implantação de indústrias automobilísticas.

A implantação da nova capital no Centro-Oeste e sua integração com o restante do país através de novos eixos rodoviários trouxeram resultados imediatos no que se refere à descoberta das áreas planas dos cerrados e com elas a construção da

BR 040 no Noroeste Mineiro um importante marco para o desenvolvimento da cidade de João Pinheiro uma vez que o município apresentava dificuldades de comunicação com municípios vizinhos e grandes centros resultado pela falta de estradas e a carência de automóveis. Rememorando os anos de 1958 o gestor João Batista Franco que trabalhou a frente da municipalidade por dois mandatos nos conta que:

*Com o advento da rodovia, da 040 que eles construíram em 58-59, ligando Belo Horizonte a Brasília foi que João Pinheiro começou a aparecer. A própria rodovia puxou a cidade para lá. Ali, para vocês terem uma idéia, ali onde é hoje a AF, a antiga rodoviária do Tuzinho, dali para cima já era cerrado. Mas com a construção da rodovia lá em cima, a cidade foi chegando e achou que estava pouco, ultrapassou a rodovia e hoje, formas um dos bairros mais populosos da cidade, que é o bairro Maria José de Paula, conhecido como “Bairro Papagaio”. Hoje, há vários outros bairros lá, né? Alvorada, Primavera e tantos outros que surgiram em razão da 040. E a 040 trouxe uma nova realidade pra João Pinheiro. Porque antes o sujeito “vinha a João Pinheiro”, hoje, “passa-se” por João Pinheiro, né? Muitas vezes, a gente ia a Belo Horizonte, assim, nos anos 60 até nos anos 70. Quando agente ia preencher uma ficha no hotel, eles perguntavam se João Pinheiro era em Minas, se era em Goiás. Onde era. Não era conhecido. E hoje João Pinheiro é bastante conhecido e uma das razões é a BR 040. Aqui era o centro. O marco da descoberta, da reconquista do Noroeste, foi através da BR040, ela tem uma influência. (Entrevista concedida em 12/05/2010).*

Através do relato é possível observar como a rodovia propiciou um marco no desenvolvimento da cidade. Colaborando com essa visão o senhor Ronaldo Simões afirma: “*Isso aqui era a maior dificuldade, era uma distância danada. Não tinha asfalto, não tinha estrada, não tinha ponte. Pra ir para Belo Horizonte a gente gastava dois a três dias de carro. Tinha de ir pra Patos de Minas, depois passava pra Serra da Saudade*”. (Entrevista concedida em 12/05/2010).

Percebam nas palavras do narrador as dificuldades relatadas sobre o município e sua ligação com as demais cidades. Esse quadro irá mudar de acordo com os entrevistados somente com a construção da BR. Essa malha viária representou novas perspectivas passando a apresentar um intenso fluxo de carros que trafegavam no sentido as cidades circunvizinhas de João Pinheiro, bem como as capitais, Brasília, Belo Horizonte e Rio de Janeiro. Outro fator relevante foi que a BR puxou a cidade para sua margem possibilitando o surgimento de novos bairros. O município que até então se encontrava isolado geograficamente, agora traz migrantes que passam a investir na região e na cidade. Como exemplo de melhoria para a região

nesse período citamos à construção da barragem de Três Marias no Rio São Francisco, aproximadamente 130 quilômetros da cidade de João Pinheiro. Esta usina trouxe grande benefício para os pinheirenses, pois facilitou a aquisição da eletrificação para a cidade através da CEMIG – Centrais Elétricas de Minas Gerais em 1968, acabando assim com muitos problemas relacionados à eletricidade na cidade que contava na época com uma rede elétrica fraca oriunda de uma pequena usina construída no córrego Ribeirão do garimpo. Com esta aquisição, minimizaram muitas falhas que inviabilizavam a instalação de indústrias ou equipamentos mais pesados.

### **Nossa caminhada: João Pinheiro na memória**

O processo de urbanização de João Pinheiro andou a passos lentos desde o início até a década de 60 do século XX.

O traçado da cidade com o largo da matriz dividia a cidade anteriormente. Pouquíssimas coisas mudaram na paisagem ou no cotidiano da pequena cidade que contava em fins dos anos 50 com cerca de 1500 habitantes, mas a paisagem urbana passou por uma sensível transformação na segunda metade deste século como se a cidade quisesse romper com mais de um século de estagnação, pois contava em 1996 com 37.500 habitantes, baseando-se nestes dados pode-se dizer que a imagem da cidade modificou, porém, com algumas permanências.

As obras públicas, os traçados de novas ruas, projetos de urbanização, acabaram por ocasionar muitas demolições e construções. Os planos se sobrepuiseram uns aos outros. Mas alguns ainda resistem como se fossem testemunhas do tempo de outrora.

Foi construída no antigo largo da matriz uma praça sendo a mesma arborizada. Outro aspecto que pode ser observado é o fluxo de carros e pessoas na praça, evidenciando crescimento urbano.

Essas mudanças apontam para a remodelação de um novo pensar que envolveram homens e mulheres desse tempo onde à arquitetura e o urbanismo foram frutos de escolhas com rupturas e permanências, demolição ou preservação, sendo esta uma ação individual ou conjunta que foi influenciando na reapropriação do espaço urbano, modificando a paisagem da cidade. No que se refere à arquitetura

da cidade de João Pinheiro permite observar uma aproximação do presente com o passado, apesar das interferências realizadas.

Para compreendermos mais sobre esse passado e as transformações pelas quais passou a cidade acreditamos ser necessário conhecer sobre dados da fundação de João Pinheiro. Recorrendo as entrevistas e a documentos locais, verificamos que a cidade no início do século XIX era uma pequena vila, conhecida como Sant'Ana do Alegre, terras estas pertencentes a Paracatu. Mais tarde desmembrou-se territorialmente com sua emancipação política através da lei 556 de 30 de agosto de 1911 sendo batizado o município com o nome de João Pinheiro em homenagem ao ex-presidente do estado. Conforme dados do Arquivo Público Mineiro:

A lei número 1713 de 15 de outubro de 1870, determinou que fosse a Freguesia de Sant'Ana dos Alegres incorporada ao município de Paracatu. A Lei número 1993, de 13 de novembro de 1873 elevou o arraial a condição de vila. A criação definitiva do município deu-se com a Lei número 556 de 30 de agosto de 1911.

João Pinheiro é o maior município em extensão territorial do estado de Minas Gerais. Em 1956 a pequena cidade contava com apenas 24 logradouros públicos, nos quais havia espalhadas somente 339 residências de acordo com documentos sob a guarda do Arquivo Público Municipal.

Analisando os dados do IBGE no período estudado nesta pesquisa, notamos um considerável aumento no fluxo populacional no referido tempo de estudo, no entanto é importante observar que o número de habitantes da zona urbana cresceu indiretamente proporcional aos habitantes da zona rural e dos distritos.

O êxodo rural foi presença na história da maior parte das cidades brasileiras na segunda metade do século XX onde as pessoas procuraram melhores condições de vida e emprego. A figura do agregado quase deixou de existir e o inchaço das cidades deu-se principalmente devido ao imaginário do homem de que a cidade oferece mais comodidade e melhores condições para se viver.

No município de João Pinheiro, o crescimento da cidade sede do município deu-se principalmente em decorrência do esvaziamento do campo e dos distritos. Em fins dos 1900 pode se constatar através das histórias de vida que a maior parte da população é oriunda do campo, das pequenas propriedades ou dos distritos do município. Podemos perceber também no convívio e nas narrativas dos pinheiren-

ses inseridos nesta pesquisa que muitos moradores do município também migraram para os centros urbanos maiores. Esse fluxo migratório ocorre em todo o país e geralmente acontece das cidades menores para as maiores onde ocorre a criação de atividades e empregos. Essa migração ocorre a princípio do campo para as pequenas cidades e destas para aquelas de médio e grande porte.

Golher (2004) relata que as pessoas estão mais sujeitas a migrar de acordo com a faixa etária, pois os mais jovens tendem a se mudarem com maior frequência que os mais velhos, sendo a questão da renda e o acesso à educação, fatores que influenciam. Na concepção do autor, aquelas pessoas que possuem maior renda e escolaridade tendem a migrar mais.

A cidade é uma conquista do ser humano por isso ela tem que estar a serviço das pessoas, ela tem que cumprir sua função social. Por isso durante o processo de urbanização precisamos encontrar maneiras de incluir a todos neste projeto. A mudança é característica das cidades, mas essas mudanças têm histórias, personagens, e uma trama de desejos individuais e de projetos.

No imaginário dos pinheirenses, prevalecia a ideia de que mudando para a cidade poderiam estudar os filhos e viver com menos dificuldades, pois nas escolas rurais e nos distritos só havia até a quarta série e em João Pinheiro desde 1963 implantou-se o ginásial e o 2º grau profissionalizante. Fatores como iluminação pública, saneamento básico e melhoria na infraestrutura contribuíram também para este crescimento, pois projetos de eletrificação rural e preocupação com os distritos só vieram ocorrer posteriormente à aquisição destes benefícios na cidade. Neste sentido Mello (2009, p. 22) afirma que: “O planejamento de investimentos em infraestrutura passa a considerar as especificidades socioculturais, econômicas e ambientais”.

As narrativas orais do Sr. João Batista Franco, pinheirense nascido em 1963 foi prefeito da cidade por dois mandatos, foram de grande valia para compreendermos muito dos caminhos por ele traçados. Analisando este processo ele afirma que:

*O que fez o homem do campo vim pra cidade foram dois fatores: o primeiro foi a vontade da pessoa de ter uma vida melhor! Participar mais dos recursos. Essas melhorias que normalmente vem pra dentro das cidades. Outro fator fundamental também foi à legislação do Brasil. Porque na época tinha... Quase toda fazenda tinha a figura do chamado agregado, aí a legislação começou a dar o direito a essas pessoas,*

*dentro de um período de tempo tinha direito naquela área. Então o pessoal começou a forçar a saída desse homem e então ele vinha pra cidade. Então você vê que nós temos hoje uma população grande na cidade e a cidade cresceu como cresceu em razão do esvaziamento da zona rural, principalmente das vilas e distritos. (Entrevista concedida em 12 de agosto de 2004)*

Conforme a narrativa percebemos o desejo de moradores do meio rural e distritos da municipalidade mudar para a sede à procura de melhorias para a família.

Na década de 60 iniciou no município a produção de algodão em grande escala, cultivado por fazendeiros locais, porém tornou-se inviável seu cultivo pelo alto custo do transporte. Paralelo a esta atividade intensificou a exploração do cerrado, atraindo grande quantidade de pessoas que migravam para o município com o advento do carvão vegetal. Os anos 60, 70 e 80 foram impulsionados pelo aumento na arrecadação do município concomitante o período em que se verificou o maior nº de obras públicas. Esses períodos foram monopolizados por três governantes (Manoel Lopes Cançado, José Carlos Romero e João Batista Franco) que se revezavam no poder nos anos de 66 a 96. As conquistas ou obras públicas entre eles variaram de acordo com o apoio que os mesmos tinham nas esferas superiores e das suas prioridades administrativas. Em consequências disso, se elegiam e reelegiam sucedendo-se no poder.

Sobre a gestão municipal dos três prefeitos o Sr José Benevides interpreta assim, esse tempo: *Quando esses três homens começaram a mandar em João Pinheiro, isso aqui era pasto. Do Hotel Lícia pra lá é que era João Pinheiro, esses três homens é que fizeram João Pinheiro. Se ela está hoje do jeito que está é por causa deles. (Entrevista concedida em maio 1998)* Cada pessoa tem sua própria maneira de interpretar e selecionar os fatos, como diz Ecléia Bosi, “*cada geração tem da sua cidade, a memória dos acontecimentos que são pontos de amarração de sua história*”.

Conforme os relatos do Sr. José Benevides, no fim da década de 50, João Pinheiro era uma cidadezinha, com poucas ruas não havendo planejamento urbano, saneamento básico ou preocupação com a paisagem urbana. A falta de um Código de Posturas, de uma preocupação com o visual urbano, de um traçado de ruas, era um agravante na estrutura física da cidade e muitos transtornos causaram aos

governantes na segunda metade do século quando se começou a preocupar com a imagem da cidade. Eram muitos os becos, ruelas estreitas, ruas sem alinhamento. O largo da Matriz em frente à igreja constituía-se em um vão sem estética. Não havia pavimentação asfáltica, calçamento, arborização planejada, rede de esgoto, as casas com água encanada eram a minoria.

Retomando as palavras do Sr. José Benevides podemos constatar o feito do prefeito José Carlos Romero que se tornou destaque na Revista dos Municípios Mineiros no ano datado de setembro de 1970 que fez um balanço do governo no ano de 1967 a 1970. Se até então o maior município do Estado de Minas carecia de melhorias para todo o município, o prefeito José Carlos contou com uma equipe atuante em seu governo que o ajudou no desenvolvimento da cidade em seu pleito participando vereadores, autoridades municipais conjunta com a população. Esta cooperação de acordo com a matéria da Revista dos Municípios Mineiros ressalta (1970, p. 8-9) que:

Os homens da Câmara Legislativa tudo fazem para que João Pinheiro consolide sua liderança no Noroeste de Minas. O presidente é Antônio Pereira de Andrade; Osvaldo Pereira Soares, vice; Antônio Rodrigues Galvão, secretário; e os demais vereadores são Dona Dulce Amorim Silveira, Celso Dornelas de Souza, Gumercindo Dornelas de Souza, Manoel Lopes Cançado, Nides Gomes Pereira, Benedito Soares de Araújo, Afonso Valinhas, e Milton Alves Ferreira. Outros colaboradores incansáveis são o secretário municipal, Delfim Gonçalves Carneiro, os auxiliares Osvaldo José da Silveira e Geraldo Augusto de Aguilar.

Esta foi à equipe que ajudou o prefeito durante sua gestão e ainda de acordo com informações da revista um antigo problema fora resolvida sendo este à rede de esgoto, recuperação do matadouro Municipal, término da construção do prédio da Cadeia Pública e Delegacia de Polícia bem como fora cedido um prédio municipal para que o Fórum funcionasse. Percebiam que estas ações no entendimento do prefeito eram pontos necessários para o bom andamento do município. Associados a estes feitos eram realizadas projeções de sistemas rodoviários que dessem ligação do município com seus distritos e cidades vizinhas como Três Marias, Pirapora, Paracatu, Patos de Minas Bonfinópolis e Unai. Para essa interligação era preciso construções de pontes, mata-burros e conservação da malha viária.

Para ter bom êxito em sua gestão administrativa o prefeito informa em en-

trevista a Revista dos Municípios Mineiros. (op.cit, p.11) que:

A prefeitura sempre contou com a colaboração do governador Israel Pinheiro. O Estado construiu a estrada João Pinheiro - Brasilândia - Pirapora, ligando Bonfinópolis a Unai. Em 1967 foram construídos pela prefeitura cerca de 179 Km. de estradas e melhorados outros 30 Km. No ano seguinte, a Municipalidade abriu mais 23 km. e conservou 293. [...] Ainda em 1969, o prefeito visando dar evasão às riquezas rurais, abriu 286 km. de estradas para servir aos fazendeiros da região. Esses números permitem um total de 2150 km. de estradas construídas na administração do jovem José Carlos Romero. [...] O jovem chefe do executivo de João Pinheiro, Sr. José Carlos Romero, entende que as estradas são artérias de primeira necessidade para o desenvolvimento sócio-econômico.

O prefeito José Carlos Romero que assumiu pela primeira vez a gestão do município na década de 1960 com aproximadamente 26 anos, teve a sensibilidade de perceber que grande parte dos problemas do município eram oriundos da falta de estradas ou da má conservação daquelas já existentes, o que inviabilizava o escoamento da produção e o desenvolvimento interno do município.

Com tamanha extensão territorial o município é rico com uma geografia abastada em rios, ribeirões, lagoas e nascentes de água sendo necessários empreendimentos de pontes, mata-burros e aterros para dar ligação de uma localidade à outra. Dessa maneira exigia-se concentração também nos esforços de construções de pontes como podemos observar na entrevista concedida a Revista dos Municípios Mineiros (op.cit, p.11-12) abaixo.

Em 1967 surgiram muitas pontes: na estrada que liga João Pinheiro a Santa Luzia foram construídas duas pontes sobre o córrego da Galinha. A mesma rodovia recebeu ainda pontes sobre o Grotão do Raimundo e a Grotão do Zé Mendes. A estrada João Pinheiro-Cana Brava ganhou também duas outras pontes: uma sobre o rio Caatinga e outra sobre o ribeirão do Cachorro. João Pinheiro-Ólhos D'água é também uma boa estrada. Ali foi construída a ponte que atravessava o ribeirão São Bartolomeu. João Pinheiro-Bocaiuva teve também mais duas pontes: sobre o córrego de Ave Maria e a Grotão do Secão. O trecho que une João Pinheiro a Colônia era muito acidentado, por isto recebeu as seguintes pontes: uma sobre o córrego da Gurita, outra sobre o córrego Lambe Mel e ainda outra que permite passagem sobre o córrego da Baunilha.

Ainda no plano de construções de pontes o prefeito José Carlos Romero diz:

“A estrada João Pinheiro-Caatinga é de muita importância para nós. Vejam quantas

pontes fizemos: sobre os córregos da Sussuarana, do Brejo, das Pedras, da Aldeia, do Mocambo e Ada Tapera". - O trecho Bocanina-Brasilândia também deu muito trabalho. Mas fomos pra frente. "Os córregos Bocaina, Genipapo, Caetano, Barreiro, Capão da Cinza e Grotta Funda, todos ganharão uma ponte" A estrada Cana-Brava-Caatinga recebeu três pontes que cruzam os córregos Gamileirinha, Vereda do Almoço e Pedra Pintada. A cidade ficou ligada à fazenda das Veredas com uma ponte sobre a Vereda do Segredo. [...] Córregos da Extrema e do Rio Verde que foram construídas pela Secretaria da Viação. [...] O Estado também esteve presente no programa de realização de pontes. Graças ao governador Israel Pinheiro, uma magnífica ponte foi construída sobre o Rio Paracatu, na rodovia João Pinheiro-Brasilândia, tendo as obras sido iniciadas e concluídas na atual gestão do prefeito José Carlos Romero.

Grande foi o empreendimento na construção de pontes e mata-burros na malha viária para melhorar o tráfego no município.

A viabilização de estradas e pontes são também marcos que interligavam a educação do meio rural com a cidade. Neste sentido, ressaltamos o documento consultado no arquivo da Casa da Cultura D. Geralda Campos Romero apontando dados de reconstruções de escolas no meio rural informando a existência de:

Aproximadamente 75 escolas rurais com frequência de mais de 4.500 alunos. [...] A municipalidade fornece merenda escolar em convênio com o Ministério da Educação e a Campanha Nacional de Merendas Escolar. Fornece ainda material de ensino, tais como cadernos, lápis, caixas de giz. [...] Todos os dias, funcionários da prefeitura saem cedo levando em veículos municipais merenda para cada uma das escolas.

Notadamente percebermos a preocupação dos administradores deste período de estudo no que se refere ao campo educacional, sendo que havia comunidades que não havia escolas, outras que funcionavam com turmas multisseriadas, havendo também aquelas em que estrutura física era inadequada, cobertas de palha e carência de materiais e carteiras. Entendemos que para crianças e jovens terem boa aprendizagem é necessário que estejam alimentados. Para administrar um município tão grande e com pouca idade o prefeito contou também com a ajuda de seu Secretário

## **Processos para a iluminação pública: o sonho pinheirense**

As conquistas não acontecem por acaso. As transformações ocorrem como se fossem os passos de uma caminhada. É preciso dar mais de um passo e a cada

passo que se dá, percebe-se que mais perto se chega do ponto almejado. O processo de urbanização de um determinado lugar perpassa pelos caminhos da infraestrutura, saneamento básico, pontos fundamentais na vida das pessoas que vivem no seio da sociedade urbana.

Ronald Raminelle (1997) em seu estudo sobre a história urbana fala da relevância da iluminação artificial e sua influência no meio social, principalmente como fator de modernidade urbana e que viabiliza a mudança nos costumes criando também condições de circulação e consumo. Concordamos com o autor, pois toda sociedade anseia por consumo de aparelhos elétricos meios pelos quais os serviços tornam-se mais fáceis. Segundo os recordadores entrevistados em João Pinheiro, a luz era um sonho antigo dos moradores e o primeiro passo na busca deste sonho foi dado quando Antônio Romero, nos ano 40 do século XX instalou uma pequena usina no Ribeirão dos Órfãos. Rememoram que a energia produzida por ela era fraca e de pouca qualidade não atendendo satisfatoriamente às necessidades da pequena cidade. Em consulta que realizamos no relatório do engenheiro do DAE (Departamento de Água e Energia) os circuitos são longos, mal distribuídos e os condutores da rede não possuíam secção adequada para o transporte das cargas, ocasionando elevadas perdas de tensão e energia. As lâmpadas erradicavam uma luz fraca e vermelha, eram acesas na boca da noite e apagadas pelo gerador por volta de 23:00 ou 24:00 horas, para economizar energia. A esse respeito os entrevistados foram unânimes afirmando que no momento do apagar das luzes eram dados três sinais de aviso para aqueles que eventualmente estivessem na rua ou nas portas das casas conversando que seriam apagadas as luzes. Colaborando a Sra. Ubaldina Pereira Passos nos contou.

*Era uma luzinha fraca... Uma luzinha de tomate... Vermelhinha... Quando dava 11:00 horas no máximo meia noite essa luz era desligada. As donas de casa já estavam prevenidas né, com suas lamparinas a querosene, acendia as lamparinas pra iluminar, se necessário fosse... Aquela dificuldade... Então os prefeitos tinham aquele sonho de juntar com o povo pinheirense que nós tivéssemos uma eletrificação melhor. (Entrevista concedida em setembro 2010)*

A primeira fonte de energia elétrica de João Pinheiro foi oriunda do Ribeirão dos Órfãos e era a Sociedade Anônima Força e Luz de João Pinheiro. A maioria dos

pinheirenses que residiam na pequena cidade composta por volta na década de 50 do século XX totalizava 1488 habitantes residentes em 339 prédios. Dentro estes somente 132 eram iluminados. Nem todos tinham acesso a esta conquista, pois nem todos conseguiam pagar por ele.

De acordo com a lei 2308 de 31 de agosto de 1954 regulamentada em 8/12/54 pagava-se um Imposto Único sobre energia elétrica para poder gozar deste benefício. O isolamento do município, a falta de empregos e as dificuldades financeiras inviabilizavam a adesão de todos e eletrificação.

Esta nova hidrelétrica foi um passo importante para os moradores da época, mas ainda assim, apresentava falha. Não representava a tendência esperada, não comportava indústrias e continuou a dar defeitos. Em dezembro 1965 o motor que fornecia luz enguiçou ficando a cidade desprovida de energia até abril de 66. Nas residências, não se podia ligar mais de um aparelho por vez ou havia queda de energia. O senhor João relembra este fato. *“Para você ligar o chuveiro você tinha que desligar a geladeira, para ligar os dois, caia os dois né?”* Nesse sentido, o fornecimento de energia era um grande empecilho ao desenvolvimento do município e da cidade.

Para tentar resolver este problema, o prefeito, em parceria com as autoridades locais resolveram buscar soluções investindo na construção de uma barragem no Ribeirão do Garimpo, neste município. O Ribeirão do Garimpo é afluente do Rio Caatinga e deságua no Rio Paracatu, pela margem direita, bacia do Rio São Francisco. O projeto de construção da usina hidrelétrica do Ribeirão do Garimpo, feito pelo departamento de água e energia elétrica (DAE) definia que:

As autoridades locais resolveram solucionar o problema de energia elétrica solicitando a cooperação do DAE, para estudar o aproveitamento dos desniveis do Ribeirão do Garimpo, distante cerca de 11 km da sede do município. Não se trata de um grande potencial hidráulico devido ao volume de água ser relativamente pequeno, porém, as partes interessadas desejam construir com urgência uma usina que, embora não seja de grande capacidade, tenha solução ao alcance do município e seja suficiente para servir a cidade de João Pinheiro durante uma fase do crescimento previsto para os próximos anos.

Em setembro de 1962, o prefeito José Silveira, estabeleceu um contrato particular para a construção da barragem no Ribeirão do Garimpo. Este contrato esta-

beleido entre a Prefeitura Municipal e o contratante, Osório Torres Nepomuceno, resultou na construção da barragem planejada anos antes. No governo do Senhor Dozinho começou a funcionar almejando agora sanar as dificuldades da população e abrir os leques para o desenvolvimento que começava a despontar pelo asfalto da BR que ligava as duas capitais, Brasília a Belo Horizonte.

Em decorrência desta frustração, a vinda da CEMIG foi uma grande conquista tanto do prefeito como da população. O prefeito José Carlos Romero por meio do apoio do governador do estado Israel Pinheiro, conseguiu fazer com que o município fosse beneficiado com a energia produzida na barragem de Três Marias na Subestação da CEMIG.

O município foi beneficiado juntamente com mais 19 cidades por um projeto de construção e ampliação de eletrificação do governo do estado publicado no jornal Minas Gerais em 02/02/67. João Pinheiro foi à porta de entrada de expansão elétrica para o noroeste mineiro. Foram instalados 398 postes de energia nas partes centrais da cidade. Alguns destes postes eram madeiras, outros de concreto e foram encaminhados pelo DAE (Departamento de Água e Energia) em 1968. As luminárias eram incandescentes e foram substituídas em 74 por luminárias a vapor de mercúrio.

A CEMIG foi um órgão de grande relevância para o desenvolvimento do município e foi recebida com muita alegria, possibilitando o surgimento de pequenas fábricas e melhora na qualidade de vida da população. Desde 1968 quando os pinheirenses experimentaram pela primeira vez a eletrificação vinda de uma usina potente, como a de Três Marias que ainda vivia sua infância, o processo foi alastrando pelas ruas e bairros que foram surgindo posteriormente e cada governante procurava fazer com que todas as ruas tivessem acesso a luz elétrica.

## **MANOEL NETO: O prefeito da multidão (1971-1972)**

“Essa Multidão me emociona”! Esse era o grito de chamada do Sr. Manoel Lopes Cançado. Carismático e com uma tendência a trabalhar ajudando os pinheirenses principalmente os mais humildes, esse político arrastava multidões para seus comícios em Praças Públicas, ruas e avenidas. Sua primeira participação na vida

política foi como vereador informando na Revista dos Municípios Mineiros (1970, p. 8) juntamente com outros servidores municipais da Câmara Legislativa como “Os homens da Câmara Legislativa tudo fazem para que João Pinheiro consolide sua liderança no Noroeste de Minas”. Na política seguinte aos anos 70, Manoel Neto candidatou-se ganhando as eleições de seu concorrente Joaquim Silveira. Seu mandato foi um período curto durando apenas dois anos, conhecido como “Mandato Tampão”. Segundo os narradores havia uma pretensão de o período político ser todo realizado no mesmo período, motivo do governo durar apenas dois anos. Em sua vitória e passeou pelas ruas da cidade em uma charrete seguido de caminhões e carros.

É possível perceber a simplicidade do gestor eleito para o biênio 71/72. Seu carisma o tornava popular principalmente pela sociedade mais simples. É comum ouvirmos alguém reportar a ele com admiração. Nas rememorações de seus ex-eleitores eles falam de sua presença em reunião quando se aproximava as eleições em suas casas. Ali, reuniam-se os “Maneleiros” como eram chamados. Seus eleitores expunham suas necessidades e ansiedades de serviços que careciam os bairros onde moravam, estradas, pontes e mata-burros quando fazendeiros. Ali nascia promessas de melhorias a serem realizadas se eleito fosse com o apoio de seus correligionários.

São momentos como esse que nos fazem refletir sobre o papel de um gestor municipal. Anos se passaram e ele continua a ser lembrado com carinho pelos seus eleitores. Em uma entrevista com a Sr<sup>a</sup> Ubaldina Pereira Passos ela nos contou que: *Ele administrava em qualquer lugar. Ele atendia o povão, ele atendia o seu irmão... O irmão mais novo, o irmão mais velho, sem distinção. Ele atendia na rua, em casa em qualquer lugar. Onde tivesse. Mas o ponto chave dele, o forte dele era abraçar e receber e falar o povão.* (Entrevista concedida em setembro de 2004).

Como pode ser observado o trabalho do prefeito voltou-se muito para as questões sociais uma vez que o município era muito carente.

Nas disputas da eleição do ano seguinte ganha o governo da municipalidade, João Batista Franco. Nascido em 1936 e parte de uma família de doze irmãos. Estudou o primeiro grau com 19 anos foi para Patrocínio trabalhar com evangelização, indo posteriormente para Belo Horizonte retornando para João Pinheiro em 1968. No ano corrente trabalhou como gerente da Caixa Econômica Estadual e paralela-

mente fez o curso de Direito. Iniciou a carreira política no período de Antônio Carlos Romero, onde ficou conhecido convidado para candidato as eleições de 73/76. De acordo com narradores que vivenciaram esse mandato, esse foi um período onde aconteceu de fato a urbanização da cidade, pois até então não havia um plano urbanístico na cidade. Não havia alinhamento das ruas e para melhorar o aspecto e o trânsito da cidade acordo com O Sr. João Batista:

*Nós criamos um plano de urbanização para melhorar a situação das ruas. Havia muitas casas impedindo o seguimento de rua. Nós tivemos assim, a oportunidade de indenizar várias pessoas, comprar aqueles imóveis e fazer seguimento de rua para dar uma urbanização melhor. Então abrimos várias ruas urbanizamos a praça. Urbanizamos essa praça né? Nós caprichamos muito com a urbanização. Os loteamentos novos... As ruas jamais organizadas. O sujeito construía a casa fora do alinhamento, fomos endireitando as ruas... Caprichando. (Entrevista gravada em 12/08/2004)*

Para o narrador essas questões eram sumamente importantes. A abertura de novas ruas a desapropriação de propriedades que impediam o segmento das que já existiam, alargamento de ruelas, construções de praças contribuía para melhorar a paisagem da cidade. Com este remodelamento, ocorreu também a mudanças nos nomes desses logradouros. Os nomes de ruas eram indicativos de alguma característica da cidade ou o nome de morador tradicional.

Neste sentido era preciso ampliar outras questões de necessidade básica como água tratada e saneamento básico, sendo uma conquista para do referido gestor. Em entrevista ele nos contou que: *A parte de preocupação com o esgoto, de preocupação com o calcamento, com o asfalto já foi no período. O primeiro mandato de 73/76 nós já fizemos a primeira parte de asfalto em João Pinheiro. Ai o Manoel entrou e fez mais. (Entrevista gravada em 12/08/2004).*

Foi possível observar demonstração de orgulho na fala dos entrevistados, seja do prefeito como maneira de demonstrar sua contribuição social e econômica da cidade, ou de outros colaboradores entrevistados.

Outro marco importante de ser salientado são as construções edificadas por João Batista, pois muitos prédios utilizados por serviços públicos eram alugados. Dessa maneira, viabilizada pela administração foram construídos para sair do aluguel paga pela a municipalidade os seguintes prédios: o Prédio da Prefeitura Municipal, Câmara Municipal, término do prédio do Fórum iniciado no governo do

Speridião Simões da Cunha, EMATER, SUCAM, Fundação FSEESP, casa do Juiz e Promotor, a Secretaria de Obras (Galpão) e o Parque de Exposição, a casa onde funciona a Delegacia de Polícia, ampliando o curso de segundo grau.

## **Segundo mandato de Manoel Lopes Cançado**

No ano de 77 Manoel Lopes assume outra vez o governo municipal pela segunda vez permanecendo até o ano de 1982. Seu vice, Juarez Braga de Lima.

A gestão 77/82 contou com trabalhos voltados para as seguintes questões, setor de educação, saúde, esporte, urbanização e assistência social e setor rodoviário. No setor de educação foram construídos os prédios escolares sendo eles: Escola Capitão Speridião na rua Jovino Silveira, Maria Gonçalves de Azevedo na Água Limpa, concluir a construção da Escola Olinda Saraiva Simões de Melo e estendeu sua capacidade educacional, reformou a Escola Maria José de Paula, Ginásio Quintino Vargas; foram construídos grupos escolares em Rurais Minas I, II, Vargem Bonita, Taquara, Quitéria, Veredas, Espírito Santo, Cachoeira, Bicudo, Susuarana, Mandacaru, Bernadinho, Capão, São José, Serra, Brasilândia e reformados as estrutura de diversos grupos já existentes nas comunidades e sede dos distritos.

Percebemos no que se refere ao plano educacional, investiu na alfabetização de adultos por meio de convênio com o Mobral, criou o pré-escolar na cidade e nos distritos sede e nas localidades de Olhos d'água, Santa Luzia, Brasilândia, Cana Brava e Ruralminas.

No âmbito da saúde, adquiriu duas ambulâncias, fez convênios com os hospitais, farmácias e laboratórios para atendimento as pessoas carentes. Estabeleceu convênio com Funrural e o INPS, e foram construídos postos de saúde na Rua Jovino Silveira, Bairro Maria José da Paula e comunidades de Tauá, Vereda Malhada, Santa Luzia, Brasilândia, Porto, Veredas.

Em relação aos esportes construiu um módulo esportivo Água Limpa e reformou o Estádio Manoel Luiz de Paula.

Segundo dados obtidos no relatório administrativo em relação à urbanização e assistência social, abriu diversas ruas e asfaltou diversas outras. Construindo também rede fluvial, meio fio, iluminados parte dos bairros que careciam desse

recurso. Através do BNH (Banco Nacional de Habitação) foram construídas 500 casas populares, construiu a Praça Domingos Mendes Pessoa, construiu o matadouro com capacidade de abate de 50 bois hora. Investiu na iluminação e proporcionou algumas localidades como, por exemplo: Luizlândia, Santa Luzia, Olhos D'água, estendendo também imagem de TV a algumas delas.

No setor rodoviário patrolou e encascalhou parte das estradas, construiu bueiros, pontes, mata-burros e reformou outros destes.

Observar o compromisso do chefe do executivo realizado em várias áreas procurando desta maneira trazer condições para que os pinheirenses tivessem uma cidade mais harmoniosa.

### **A reapropriação do espaço urbano em direção ao progresso da cidade**

Após seis anos afastados da administração municipal, nas eleições de 1982, João Batista ganhou nas urnas a maioria da confiança do cidadão de João Pinheiro, assumindo a cadeira no ano de 83. O mandato também de seis anos contava com um prefeito com mais experiência, força política e conhecimento com deputados, governador de Minas e governo Federal. Essas condições era fruto do envolvimento do pleito anterior. Como marco de seu governo, segundo o Sr. João Batista, temos a construção do Poliesportivo, asfaltamento do Bairro Maria José de Paula, Bairro Esplanada, Conferência, Bela Vista, uma parte da Água Limpa e grande parte do Centro.

Outra preocupação para além da sede era Brasilândia distrito de Caatinga, local onde foi levado também a COPASA, CEMIG, esgoto, asfalto sendo feito a criação de escola de segundo grau, pois até então, somente os adolescentes que tinham pais com condições financeiras para manter seus estudos deslocavam-se para João Pinheiro. Fora realizado a ligação de Brasilândia a João Pinheiro com a construção de asfalto, com ajuda de políticos e governo do Estado.

### **José Carlos Romero entre os dez melhores prefeitos de Minas Gerais 89/92**

No ano de 1992 José Carlos Romero é escolhido entre os dez prefeitos do Estado de Minas Gerais como um dos melhores gestores. A escolha fora realizada

por um grupo de jornalistas especialistas na área municipal.

O mérito de ter sido escolhido entre os dez melhores gestores das Gerais indica que muitos serviços foram realizados no maior município do Estado. Neste sentido diferentes trabalhos compuseram a habilidade sendo estes de acordo com a revista Minas em Revista Órgão Dos Municípios Mineiros: A assinatura do contrato para a construção do Hospital Regional de João Pinheiro, tendo este capacidade de 120 leitos e com possibilidades de ampliação para 160. Este é um grande marco tendo em vista que havia existente somente dois hospitais particulares na cidade. Esta medida soma-se a outros aspectos de interesse sociais da população pinheirense acompanhado de saneamento básico, educação habitação, segurança.

Os anos 90 do século XX o país atravessa uma forte crise econômica, porém a administração trabalha e procura atender as necessidades do município dentro das condições de acordo com a matéria Minas em Revista, Órgão dos Municípios Mineiros (1992, p. 26)<sup>2</sup> “Na área urbana”, assim como nos distritos e zona rural obras e melhoramentos são implementados, “não na proporção que gostaríamos de estar realizando, nem na medida de todas as necessidades da população, mas dentro dos limites do permitido pelos recursos de que dispõe a fazenda municipal”.

Para possibilitar maior alcance de metas de serviços a municipalidade, Executivo e Legislativo procuraram trabalhar em acordo. Isto não quer dizer que todo o trabalho ou projetos votados na Câmara Municipal não tenham seus momentos de tensões e crise. Seria demasiadamente ingênuo de nossa parte afirmar algo dessa natureza. Mas os dois lados conseguiram trabalhar e dar uma resposta ao município.

Dessa maneira a entrevista do governo municipal declarou ainda feitos que podem ser comprovados contemporaneamente como: extensões da rede de energia elétrica, água, esgoto sanitário, doações de cavaletes para famílias carentes, abertura e conservação de ruas, construção de sarjetas, meios fios, canaletas, bueiros e quebra-molas, construções e reformas de postos de saúde e telefônicos, escolas como NEEC, cujo nome foi intitulado José Romero da Silveira, Tancredo de Almeida Neves, perfuração de poços artesianos, plantas e projetos de casas para atender a população carente com menos de 60 metros quadrados.

Outro momento importante considerado pela revista (op.cit. 1992, p. 26,

<sup>2</sup> Ano XII – Nº 137

Ano XII – Nº 137) foi:

Um programa habitacional, votado para famílias carentes e que começou pelo povoado de Tauá, sendo implementado pela prefeitura de João Pinheiro, paralelamente a uma série de ações. [...] As primeiras moradias foram entregues, em agosto, a famílias que antes ocupavam verdadeiras taperas de pau-a-pique, cobertas com palha de buriti, e que agora habitam casas solidamente construídas, com cobertura em telhas francesas, servidas de rede de esgoto.

A ação de cunho social como pode ser percebido acima, teve caráter à valorização e dignidade da pessoa humana.

O último governo analisado neste trabalho completando os trinta anos entre José Carlos Romero, João Batista Franco é o mandato de Manoel Lopes Cançado nos de 1993/1996 findando seu terceiro pleito. Neste governo foi construída a Escola Israel Pinheiro CAIC. Essa mesma, no pleito passado de acordo com a Srª. Ubaldina Pereira Passos fora construída a base dando sequência e término, inauguração e funcionamento o chefe do Executivo Sr. Manoel. Ainda nas rememorações da entrevistada, fora construído torre de telefone em Brasilândia, o Hospital Municipal também os Sr. José Carlos Romero fez a base sendo terminado e mobiliado. O aeroporto da cidade o governo passado desapropriou a área iniciou a construção sendo também terminada na gestão 93/96. Fora construído ainda, a quadra de esporte do Lions, a Escola Maria Gonçalves de Azevedo no Bairro Água Limpa, Escola Inês Neiva e a APAE que embora não tenha tido no governo atual sede própria foi um importante projeto que viabilizou condições para que crianças portadoras de deficiência tivessem um local de atendimento especializado tanto no que se refere a técnicos como fonoaudióloga, fisioterapia, atendimento psicológico e atendimento na área pedagógica. A frente deste trabalho pioneiro esteve a Sr. Ubaldina Pereira Passos que embora não tivesse nenhum dos seus convivas para interesse de trabalhar como Presidente fundadora abraçou a causa tornando a escola uma realidade possível as famílias pinheirenses que careciam deste atendimento especializado.

## Considerações finais

Certos de que novas leituras poderão serem realizadas neste percurso e discordâncias acontecerem, não foi nosso propósito analisar tensões de um governo sobre outro, ou muito menos colher lembranças de narradores a respeito de sua simpatia ou antipatia aos governos, mas adquirir informações orais e em documentos que trouxessem reflexões do processo de gestão municipal analisado no pleito de José Carlos Romero, Manoel Lopes Cançado e João Batista Franco nos anos de 1958 a 1996, que ao ver dos narradores e fontes documentais muito fizeram para a melhoria da cidade num tempo onde os recursos eram mais diminutos. Assim, a cidade mudou significativamente no pleito desses dos gestores, transformando a paisagem urbana da cidade. Eletrificação, água, esgoto, abertura de rua e remodelação de praças públicas proporcionaram ares de modernidade a cidade de João Pinheiro. Na zona rural houve investimentos na construção, preservação das estradas já existentes, construções de pontes, mata-burros, bueiros proporcionando importantes conquistas para a municipalidade. A preocupação dos gestores era de inserir o município no circuito de modernização.

Dessa maneira ao trilharmos a procura dessas informações nos caminhos da história foi tarefa árdua, mas instigante. Significou poder ir para além do tempo em que vivemos e buscarmos no passado o significado de “muitos presentes”, com seus valores e memórias às quais atravessam as barreiras do tempo e apesar de muitas rupturas conseguiram manter-se. Dentro dessas mudanças e permanências podemos destacar algumas formas de pensar, agir, e construir o mundo ao seu redor. Pensar o desenvolvimento da cidade e como se deu o processo de urbanização, significou ir além do visível e procurar ver as muitas faces da história, pois nem todos comungam das mesmas visões, nem sentem da mesma maneira os fatos. As interpelações chegaram e nos interrogaram: Como descrever a emoção contida na voz de nosso narrador ao partilhar suas lembranças? Como colher a lágrima que às vezes teima cair ao falar de coisas que às vezes são caras? Trabalhar com as narrativas orais é gratificante, mas é preciso cuidado ao tê-las, pois os nossos narradores falam de tempos passados com a visão de hoje, como se passado e presente se misturassem numa grande teia de acontecimentos.

Estudar sobre a cidade significou perpassar por caminhos onde muitos trilharam, mas em um tempo que não o nosso. Assim, analisamos os fragmentos dos discursos que foram apontados por narrativas orais e documentos cientes que essas são produção e escolha de memórias pelas quais trilhamos a procura de compreendermos nosso objeto de pesquisa. Analisar e conhecer um pouco da história, como ela foi se organizando e se estruturando no entardecer do século XX, contribuiu para que nós compreendêssemos muito sobre a imagem da cidade, buscando analisá-la dentro do contexto.

Nas fontes verificamos que o desenvolvimento da cidade foi significativo na segunda metade do século passado, pois em mais de um século de história até 1950 a pequena cidade pouco havia desenvolvido. A construção da rodovia BR 040 e a edificação de Brasília no Planalto Central foram importantes porque através desta, a cidade ficou mais conhecida, o que facilitou investimento na mesma. “*Antes se ia a João Pinheiro, depois, passa-se por João Pinheiro*” como nos disse o Sr. João Batista em entrevista.

Isto nos leva a repensar nosso papel social enquanto pesquisadores, pois nos sentimos responsáveis a tornar possível que outras pessoas compartilhem dos fragmentos da leitura da história da cidade de João Pinheiro, sob os quais nos ocupamos como estudiosos. Neste sentido compartilhamos com João Alexandre Barbosa ao prefaciar o livro da autora Ecléa Bosi (1998, p. 15) ao escrever “As pedras da cidade continuarão falando do esforço de cultura desenvolvido por homens e mulheres que trabalharam”. Pensamos ser necessário ter um espírito de curiosidade e desvendar nesse labirinto de informações que estão espalhados nos protagonistas da cidade, fontes vivas da memória e da história, nos documentos de inúmeros acervos sejam eles escritos ou em ordem imagética. É nossa função contar história!

## REFERÊNCIAS

BOSI, Ecléa. **Memória e Sociedade. Lembrança de Velhos.** 5. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

FENELON, Dea Ribeiro. “Introdução”. In: Cidades: Pesquisa em História.

Programa de Estudos Pós Graduados em História da PUC / SP, coletânea. São Paulo: EDUC, 2000, p. 07.

\_\_\_\_\_. (Org) **Cidades**. São Paulo. Olho D'água, 1999.

GOLGHER, A.B. Fundamentos da migração. Belo Horizonte: UFMG/ Cedeplar, 2004. Acesso em: 07/04/2015. Disponível em: <http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20231.pdf>

PESAVENTO, Sandra. **História & história cultural**. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

RAMINELLI, Ronald. **História Urbana**. In: Ciro Flamaron e VAINFAS, Ronald (Orgs): **Domínios da História: Ensaios de Teoria e Metodologia**. -Rio de Janeiro: Campus, 1997.

**Revista dos municípios mineiros**. Ano IV - Nº 39. Setembro 1970.

**Minas em Revista. Órgão dos Municípios Mineiros**. Ano XII – Nº 137. Janeiro de 1992.

**Minas em Revista. Órgão dos Municípios Mineiros**. Ano XII – Nº 148. Dezembro de 1992.

Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental: Res Publica / Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. (In) AUDI, Patrícia. A Gestão Pública e o Desenvolvimento sustentável no Brasil. – Ano 1, n.1 (set. 2002)- . – Brasília : ANESP, 2002.

Brasil. Ministério do Planejamento, **Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Gestão pública para um Brasil de todos : um plano de gestão para o Governo Lula** / Secretaria de Gestão. – Brasília: MP, SEGES,2003.

# **B**REVÉ REFLEXÃO ACERCA DA TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A PUNIÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS SOB A ÓTICA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

**Alcimere Cristiani Degen Baptista**  
**Luciana Helmer Fonseca**  
**Renato Lírio Coutinho**  
**Margareth Vetus Zaganelli**

## **1 INTRODUÇÃO**

Atendendo à necessidade de prestar contas à população, atualmente o Brasil vive um momento de mudança de paradigmas, de disseminação de informações. Pensando nisso, este artigo tem como objetivo refletir acerca da obrigatoriedade e da dimensão dos princípios da publicidade e da transparência na administração pública no Brasil, com enfoque na divulgação das expulsões de servidores que agiram de maneira ímproba. No Brasil, a transparência é considerada um princípio da gestão pública derivada de um amplo princípio constitucional- a publicidade. Assim, deve- se considerar a transparência como um conceito amplo para além da publicidade em si, tendo como finalidade precípua a informação como forma de controle social e ao mesmo tempo a exposição de dados de forma clara, concisa e confiável. O trabalho foi realizado seguindo uma abordagem quantitativa. Inicialmente foi realizada uma breve revisão bibliográfica visando familiaridade com o tema e sua evolução ao longo dos anos.

A pesquisa realizada no portal revelou que o site tem um papel importante na disseminação das diversas informações contribuindo para transparência. Neste estudo verificou-se a aplicação de punições e a evidenciação de dados como as expulsões ocorridas no Poder executivo desde o ano de 2011 a novembro de 2014. Após o levantamento foi constatado que a punibilidade dos servidores tem seguido

os trâmites legais tem se dado por meio de demissões, cassações e suspensões de aposentadoria, no entanto, buscou-se maior destaque para as expulsões por improbidade a partir da Lei de acesso a informação de 18 de novembro de 2011 até os dias de hoje. Por fim, ressalta-se que mais do que garantir o atendimento das normas legais, as iniciativas de transparência da punibilidade precisa ser estudada de forma a compreender as razões do por que ocorre em proporções repetidas em um mesmo órgão e quais seriam as medidas necessárias para evitar ou mesmo minimizar tais fatos.

Ao longo dos anos, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Administração Pública Brasileira busca, através do princípio da publicidade, tornar as informações de interesse do cidadão públicas. Este princípio diz respeito à obrigação de dar publicidade aos atos administrativos, contratos e outros instrumentos jurídicos de forma a proporcionar transparência e a possibilidade do cidadão questionar as atividades administrativas de interesse público.

Por este princípio, a Administração não deve cometer atos obscuros, onde a sociedade e os órgãos de controle não tenham conhecimento, ou seja, devem ser divulgados de forma ética e democrática com o objetivo de mostrar para toda sociedade os atos praticados pelos gestores públicos. Assim, proporciona-se a possibilidade de fiscalizar a legalidade dos atos.

No entanto, há casos em que este princípio pode ser relativizado quando o interesse público ou segurança se justificarem conforme a Constituição Federal de 1988 prevê em alguns de seus incisos, todos presentes no art. 5º.

Com base na publicidade dos atos e na busca da Administração Pública pela transparência, foi criada a principal lei que trata deste assunto, a Lei de Acesso à Informação – LAI – Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que determina que o acesso às informações públicas é direito fundamental de todo e qualquer cidadão, regulamentando este direito constitucional. Esse acesso torna a sociedade mais crítica e ativa às ações governamentais e auxilia o aperfeiçoamento da gestão, o controle e a inclusão social e o combate à corrupção, proporcionando avanços para a sociedade e para o serviço público.

A intenção da LAI é tornar as informações mais acessíveis, respeitando-se os casos de sigilo. Isto permite o desenvolvimento da cultura de transparências,

divulgando informações de interesse público sempre que possível e utilizando os meios de comunicação viabilizados pela tecnologia de informação.

O Estado Brasileiro deve garantir o acesso à informação, assim como proteger informação sigilosa e pessoal, observando sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

Dentro deste contexto de acesso à informação, é que adentramos no tema deste artigo que é a divulgação, através do Portal da Transparência do Governo Federal, das demissões de servidores públicos na esfera federal. Tal divulgação nos faz analisar e refletir quais são as maiores causas de demissão na Administração Pública Federal e como é possível minimizar esses efeitos.

A legislação dos funcionários públicos federais (8.112/90 e alterações) orienta que a demissão pode ocorrer quando há crime contra a administração pública, abandono de cargo, inassiduidade habitual, improbidade administrativa, incontinência pública, conduta escandalosa na repartição, insubordinação grave, ofensa física em serviço e aplicação irregular de dinheiro público.

Revelar questões confidenciais, acumulação ilegal de cargos, lesão aos cofres públicos e aproveitar-se do cargo para vantagem pessoal também podem levar servidores, funcionários de autarquia e fundações públicas a serem demitidos.

Atuar como procurador ou intermediário junto a repartições públicas, agilizando processos de interesse pessoal ou valer-se do cargo para proveito pessoal ou de terceiros, pode fazer com que o mesmo não possa atuar na esfera federal por um período de cinco anos.

E os que cometem crimes contra a administração pública, crime de improbidade administrativa, aplicação irregular do dinheiro público, lesão aos cofres públicos, acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções podem fazer com que a pessoa nunca mais possa atuar no serviço federal.

A aplicação de pena expulsória pela Administração Pública a servidor que incorre em ato de improbidade é tema dos mais relevantes do moderno direito administrativo brasileiro.

A Lei 8.112/1990, em seu artigo 132, inciso IV, prevê que deve ser punida com demissão a conduta praticada por servidor público, se tipificada como improbidade administrativa. Os atos contra a moralidade da Administração Pública violam

os fins do serviço público e, em nome do interesse coletivo, punem-se os servidores infratores desde que respeitadas as garantias constitucionais e legais aos acusados.

A Administração não deve manter em seus quadros aquele que compromete a retidão de conduta, fugindo ao cumprimento de seus deveres e proibições como agente público, consoante previsão das regras legais e constitucionais de atuação no ofício administrativo.

Para regulamentar a conduta tipificada como improbidade administrativa, foi criada a Lei de Improbidade Administrativa – LIA – Lei nº 8.429/1992. Esta lei é uma das mais polêmicas e complexas da Administração Pública, pois por um lado o Ministério Público a utiliza como relevante instrumento de combate a corrupção e malversação do patrimônio público, por outro há críticas de advogados e gestores alegando haver aplicações desarrazoáveis que desmotivam os funcionários públicos a ascenderem na profissão para assumir cargos de chefia, pois o risco de serem responsabilizados e sofrerem graves penas pessoais e financeiras não justifica a atuação como agentes públicos.

## 2 A evolução da legislação

### Improbidade administrativa: previsão legal

Com relação a improbidade administrativa, segundo a Constituição Brasileira de 1988, em seu art. 37:

“A Administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte: ...”

No § 4º desse mesmo artigo, estabelece-se a sanção aplicável a ocupantes de função pública, em caso de improbidade administrativa:

“Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento do erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.”

Mas o que é improbidade? Segundo Silva, citado por Martins Junior (1996), a improbidade “é a imoralidade administrativa qualificada”. Com a finalidade de

coibir e reduzir o crescente número de infrações aos princípios básicos da administração pública e ainda na tentativa de impedir ou punir atos que causavam lesão patrimonial e moral a essa, criou-se a Lei Federal 8429/92, a Lei da Improbidade Administrativa, LIA.

De acordo com a referida lei,

“Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.”

Segundo a explanação de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves,

“... a concepção de agente público não foi construída sob uma perspectiva meramente funcional, sendo definido o sujeito ativo a partir da identificação do sujeito passivo dos atos de improbidade, havendo um nítido entrelaçamento entre as duas noções”.

Antes da LIA somente era possível a execução de ação civil contra o servidor público que enriqueceu ilicitamente e as penalidades aplicáveis poderiam ser a perda e o sequestro dos bens ou valores adquiridos, obtidos através da prática desse ato ilícito. Com a criação dessa lei federal buscou-se também: a preservação dos valores éticos fundamentais inerentes à administração pública e seus agentes, mediante a censura de comportamentos antiéticos e a imputação aos responsáveis de penalidades mais graves a atos desonestos, ímparobos, ilegais e imorais.

### **Dos artigos que classificam os atos que configuram improbidade administrativa**

Os Atos que Importam Enriquecimento Ilícito:

“ 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:...”

Segue a seguir, resumidamente, os atos tratados nos incisos desse artigo da LIA. Cumpre salientar que nenhuma das condutas arroladas comporta a forma

culposa, sendo necessária, em todos os casos, a demonstração do dolo do agente. Segundo Marino Pazzaglini Filho, apud De Angelis (2006): “Não há, pois, enriquecimento ilícito imprudente ou negligente”.

**QUADRO 1: Resumo dos incisos do artigo 9º.**

<b>INCISOS INLICITOS</b>	<b>ILÍCITOS PRATICADOS SEGUNDO O ARTIGO 9º</b>
I	Propina - vantagem para agilizar procedimento
II	Superfaturamento
III	Subfaturamento
IV	Usar estrutura e pessoas para si
V	Não punir quando deveria
VI	Emitir recibo falso
VII	Acréscimo patrimonial desproporcional
VIII	Consultoria assessoramento para entes de mesmo interesse
IX	Receber comissões e/ou participações
X	Omissão em cumprimento de obrigações (prevaricar)
XI	Incorporar bens públicos (peculato)
XII	(Uso abusivo de bens públicos (mera utilização)

**Fonte:** adaptado a partir do texto da Lei 8.429.

**Os Atos que Causam Prejuízo ao Erário:**

“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:...”

Nota-se que para o artigo 10 é permitida a modalidade culposa, diferentemente do que foi estabelecido no artigo anterior. É fato que qualquer ato cometido por servidor público, intencionalmente ou não, que importe prejuízo ao erário enquadra-se nesse artigo.

Pode-se perceber que ao incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio, bens, rendas, ou valores integrantes do acervo patrimonial de entidades públicas,

conduta tipificada no artigo 9º, XI, da Lei n. 8.429/92, certamente haverá também a adequação ao *caput* do artigo 10, posto que a conduta causa também, a perda ao patrimônio público, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de bens e, consequentemente, lesão ao erário.

Quanto aos Atos que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública:

“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:...”

## **Das penalidades**

Segundo transcrição da LIA:

“Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;...

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.”

**Quadro 2: resumo das penalidades aplicadas de acordo com os artigos 9º, 10 e 11 da LIA.**

Mais grave \_\_\_\_\_ Menos grave

	<b>ARTIGO 9º</b>	<b>ARTIGO 10</b>	<b>ARTIGO 11</b>
<b>PENALIDADES</b>	<b>Enriquecimento ilícito</b>	<b>Prejuízo ao Erário</b>	<b>Afronta aos princípios da Administração</b>
<b>Ressarcimento integral</b>	<i>Quando houver dano</i>	<i>Sim</i>	<i>Se houver dano</i>
<b>Perda da função pública</b>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>
<b>Suspensão dos direitos políticos</b>	<i>De 8 a 10 anos</i>	<i>De 5 a 8 anos</i>	<i>De 3 a 5 anos</i>
<b>Multa civil</b>	<i>Até 3x o valor do acréscimo</i>	<i>Até 2x o valor do dano</i>	<i>Até 100x o valor da remuneração</i>
<b>Proibição de contratar com a Administração</b>	<i>10 anos</i>	<i>5 anos</i>	<i>3 anos</i>
<b>Perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio</b>	<i>Sim</i>	<i>Se houver acréscimo</i>	<i>Não</i>

**Fonte:** adaptado a partir do texto da Lei 8429/92.

Para cada ato ilícito praticado, com relação à improbidade administrativa, o artigo 12 prevê penalidades genéricas e específicas, aplicadas cumulativamente a partir de dosimetria balizada pelo parágrafo único, que considera dois quesitos: a extensão do dano causado e o acréscimo patrimonial obtido. Isso quer dizer que, também de acordo com a jurisprudência do STJ, cabe ao magistrado dosar as sanções de acordo com a natureza, gravidade e consequências do ato ímparo. E ainda: sob pena de nulidade, a indicação das razões para a aplicação de cada uma das sanções, levando em consideração os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Na impossibilidade da aplicação cumulativa, qualquer que seja o motivo, será aplicada a sanção mais grave.

Vale lembrar que as sanções previstas na lei independem da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, sendo suficiente a prática da conduta para que o agente seja punido por um ato de improbidade, independentemente do resultado alcançado, salvo no que tange ao ressarcimento ao erário, que apenas será aplicado

quando houver efetivo prejuízo ao patrimônio público, podendo ter cabimento nas outras modalidades quando ocorrer essa circunstância.

Em termos de penalidades específicas há, ainda, a previsão de perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio do agente ou terceiro, beneficiário ou não, sendo obrigatoriedade nos casos de enriquecimento ilícito e condicional nos casos de prejuízo ao erário, isto é, se ocorrer essa circunstância.

Os atos tipificados nos arts. 9º, 10 e 11, são também considerados de natureza criminal, definidos, em outras leis, como por exemplo, o Código Penal, o Decreto-lei 201, a Lei nº 8.666/93 etc, ou seja, além de responder de acordo com a Lei 8429, o autor do ato ilícito estará sujeito também às sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação própria.

## **Da declaração de bens**

Visando ao acompanhamento do acréscimo do patrimônio do agente público deve este, obrigatoriamente, apresentar a declaração de bens e rendas, antes de tomar posse e entrar em exercício de cargo, função e emprego nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como nas entidades estatais. Essa declaração deverá ser arquivada no Serviço de Pessoal da respectiva entidade.

## **Do procedimento administrativo e processo judicial**

Qualquer pessoa tem legitimidade para representar à autoridade administrativa competente, visando à instauração de procedimento administrativo, para investigar a prática de atos de improbidade. A representação poderá ser oral, reduzida a termo, ou por escrito e conterá, obrigatoriamente, a qualificação do autor da representação, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas que conheça.

**É considerado crime a representação por ato de improbidade contra terceiro ou agente público, quando o autor da denúncia o sabe inocente.**

A Lei 8.429/92 apresenta-se como ferramenta para assegurar a probidade administrativa, resguardando, assim, a incolumidade do patrimônio público e o res-

peito aos princípios da administração, com o resarcimento do erário e a punição dos culpados.

## Prescrição

O prazo para ajuizar as ações sancionatórias é regulado pelo artigo 23 da LIA. Essas ações enunciadas por lei podem ser propostas, até cinco anos após o término do exercício de mandato, cargo em comissão ou função de confiança.

No caso de exercício de cargo efetivo ou emprego, devem as ações ser propostas dentro do prazo prescricional previsto na lei específica para faltas disciplinares puníveis com a demissão em prol do serviço público.

## Consequências da LIA

Pelo conteúdo já apresentado é possível chegar à conclusão de que a Lei nº 8.429/92 tornou-se o principal instrumento de busca da moralidade administrativa e de combate à corrupção, já que disciplina os pressupostos necessários à responsabilização dos agentes públicos e terceiros beneficiados por condutas que violaram os princípios da Administração Pública.

A prerrogativa dessa lei é resguardar o patrimônio público, considerando a aplicação das devidas sanções àqueles que atentem contra os princípios nela contidos.

Se com o passar dos anos, desde sua criação, a ação de improbidade administrativa vem se fortalecendo como um poderoso instrumento no combate à corrupção e à improbidade, trazendo para o plano da realidade a perspectiva de punição no âmbito não penal, paralelamente, busca-se sanções como a constrição de bens, a reparação do erário e o afastamento do mal agente do cenário da vida pública.

Após a LIA, com o advento da globalização e do aprofundamento das relações econômicas internacionais, dentre eles o comércio e os investimentos, a sociedade passa então a exigir padrões de conduta elevados e reconhecíveis para o serviço público e a inclusão de sistemas robustos de moralidade e confiabilidade

públicas tornam-se cada vez mais desejados.

A preocupação crescente com a diminuição da confiança no governo e a corrupção começam então a impulsionar os governos a propor a revisão de suas considerações a respeito de suas condutas. Leis e regulamentos devem dispor sobre os valores básicos do serviço público e promover as ferramentas necessárias para orientação, investigação, ação disciplinar e execução judicial. Constata-se que em quase todos os países há a preocupação com a moralidade na administração e esta se torna mais acentuada com a grande quantidade de episódios de corrupção protagonizados no governo. A opinião pública começa então a demonstrar sua insatisfação contra essa situação, estimulada pelas constantes denúncias de corrupção.

Outro problema que contribui para o descrédito na conduta dos agentes públicos é o fato de não haver a justa punição aos responsáveis pelos ilícitos praticados. Visando acabar com essa visão por parte da sociedade, através da legislação vigente, o poder público se motiva a pôr em prática instrumentos de controle da conduta dos seus servidores bem como a criar formas de responder às exigências de transparência do processo decisório governamental que surge dessa imposição social.

Para tanto, deve-se criar ou valorizar dispositivos legais destinados a conferir transparência às ações governamentais, de forma que a sociedade tenha acesso às informações relativas ao governo, seus atos e servidores de forma mais fácil. Essa fiscalização e acompanhamento por parte da população deve então advir de processos transparentes e democráticos, com a supervisão da legislação e o pleno acesso às informações de interesse coletivo. A forma que permite que o processo de acompanhamento ofereça maior alcance de todos é o uso da ferramenta da área de tecnologia de informação.

Assim, após toda essa pressão popular, em 2011, o governo promulgou a lei que regulamenta o direito à informação, já previsto na Constituição Federal, obrigando órgãos públicos a considerar a publicidade como regra e o sigilo como exceção. A divulgação de informações de interesse da sociedade ganha procedimentos para facilitar e agilizar o acesso por qualquer pessoa e visa fomentar o desenvolvimento de uma cultura de transparência e controle social na administração pública.

A partir de então, os servidores públicos devem prestar contas por suas

ações a seus superiores e, de modo mais amplo, à população. A prestação de contas deve enfocar tanto o comprometimento com as regras e princípios éticos como a consecução dos resultados.

### 3 ENTENDENDO A TRANSPARÊNCIA

A transparência e o acesso à informação são considerados medidas indispensáveis ao fortalecimento da governança porque possibilita que o cidadão tenha acesso de como o poder público investe e implementa políticas públicas e ainda tem a função de verificar se o cumprimento dos objetivos coletivos foi exercido de forma aberta e às vistas dos cidadãos, os quais podem, dessa forma, acompanhar, avaliar e auxiliar no controle daquilo que é público.

Segundo o relatório sobre a implantação da lei de acesso a informação (2011), no Brasil, o assunto da transparência recebeu grande destaque da promulgação da CF de 1988 que estabeleceu o acesso à informação direito fundamental dos indivíduos, reforçando a publicidade como princípio básico da Administração Pública que possibilitaram aos cidadãos participação nos processos decisórios das políticas implementadas.

A partir dos anos 2000, ocorreu o foco na divulgação de informações por decisão do próprio governo, mediante o que se denomina de transparência ativa. Um dos grandes marcos nesse processo foi a edição da Lei Complementar nº 101, a Lei de Responsabilidade Fiscal– LRF– que estabeleceu instrumentos de transparência da gestão fiscal, incluindo os orçamentos, planos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e seu parecer prévio, o relatório resumido da execução orçamentária e de gestão fiscal, determinando que fosse dada ampla divulgação à sociedade.

Outras leis também contribuíram para o aumento da transparência de informações e ações governamentais, tais como a Lei nº 9.784/1999, que regulou o processo administrativo, a Lei nº 10.520/2002, que tratou do pregão presencial e eletrônico, o Decreto nº 6.170/2007, que instituiu o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV, o Decreto nº 6.370/2008, que criou o cartão de pagamento do Governo Federal e extinguiu o fim das contas tipo “B” e

a Lei Complementar nº 131/2009, que acrescentou dispositivos à LRF e ampliou os mecanismos de transparência pública. Além dessas, a Lei Complementar LC n.º 131/2009 - Lei Capiberibe - acrescenta dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal, Decreto n.º 6.932/2009 - Carta de Serviços ao Cidadão, Portaria CGU n.º 516/2010 Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Sancionadas (CEIS), Lei n.º 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação (LAI), Decreto n.º 7.724/2012 Regulamenta a Lei de Acesso à Informação e a Portaria conjunta MPOG/CGU/MF/MD n.º 233/2012 – que publicou a remuneração de servidores e agentes públicos.

Nota-se que a transparência na administração pública é obrigação imposta a todos os administradores públicos. Na verdade, o combate à corrupção é apenas um dos aspectos abordados pela divulgação de informações, já que os aspectos da transparência pública não ficam arraigados somente aos aspectos administrativos.

A transparência aparece também como pano de fundo nas repercussões nos diversos setores do chamado “custo Brasil”. Gebran Neto (2014) lembra que a transparência evidencia o fluxo de investimentos, o crescimento econômico e a qualidade dos serviços públicos, além dos índices de desenvolvimento social e por isso, pode interferir na credibilidade das instituições democráticas.

Mesmo cientificando desta problemática, em 2005, o Poder Executivo instituiu, por meio do Decreto nº 5.482, o site “Portal da Transparência do Poder Executivo Federal”, objetivando divulgar todas as informações que eram repassadas aos órgãos de controle. No entanto, cabe ressaltar que o gestor a partir da divulgação criou para si uma grande responsabilidade e que abrange três aspectos, precipuamente: lidar com os números, trabalhando na melhor gestão e ao mesmo tempo divulgar relatórios que contenham verdades, sendo estes fidedignos com o que acontece no órgão, além de serem de fácil compreensão.

Acompanhar efetivamente as políticas públicas implementadas em conformidade com a peça orçamentária e, sempre que possível, de um planejamento estratégico da gestão, é o desafio da administração, conforme lembra Gebran Neto (2014, p.1).

Essas mesmas informações servem de ferramenta gerencial ao administrador público, pois lhe permitirá enxergar o desempenho da execução dos serviços públicos ao seu encargo e, a partir disso, subsidiar lhe nas decisões de alocação dos recursos e no ca-

libramento do planejamento estratégico.

Além disso, o autor ressalta que a divulgação das informações tem a virtude de permitir, de modo permanente, não apenas um controle passivo pelo cidadão, mas também a possibilidade de exercer valiosos instrumentos que lhe foram conferidos pelo constituinte originário, dentre os que podem ser destacados, estão o Mandado de Segurança e a Ação Popular.

A Controladoria-Geral da União (2012, p.16), também compartilha da mesma ideia de democratização da informação e vê positivamente o acompanhamento do modo operante da administração: “o controle social, entendido como a participação do cidadão na gestão pública, é um mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania”.

Para Lock (2004), o controle social pode ser entendido como a participação de cidadãos, individual ou coletivamente, na provocação dos órgãos administrativos, com base na legislação, para a defesa do patrimônio público e dos direitos fundamentais idealizados pela Constituição Federal.

Nas palavras de Platt Neto (2005), a dialética da transparência deve ser pautada na existência da publicidade, que pode ser vista como divulgação das informações em tempo certo de modo a permitir a ação, na aparência da informação, e que deve ser calcada na simplicidade, com a finalidade de ser compreendida pelos usuários e por último, com tratamento de informações relevantes para a sociedade.

Dito isso, vale ressaltar que existem técnicas de obtenção de informações de duas maneiras principais: a dita passiva, mediante provocação dos cidadãos e a ativa cuja disponibilidade se dá espontaneamente pelo governo. Castells (1999) lembra também que a internet possibilitou o estabelecimento de um novo tipo de relação entre cidadãos e governos diversos, já que aqueles teriam à disposição informações de qualidade sobre os atos e gastos públicos sem restrições.

Atualmente o cidadão tem uma série de informações que estão disponíveis dentre elas: os servidores, seus subsídios e salários, assim como estruturas existentes nas instituições, os programas de governo e o andamento deles, procedimentos licitatórios, os contratos celebrados, os orçamentos, a contabilidade pública dentre outros. Tudo isso regulamentado pela Lei de Acesso à Informação.

Segundo a Corregedoria Geral da União (CGU) o Portal da Transparência foi criado em 2004 e tem atualização desde 2009. O órgão lembra ainda que o mesmo site já recebeu diversos prêmios de excelência em tecnologia da informação, reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 2008, como uma das cinco melhores práticas de gestão pública do mundo<sup>1</sup>.

O executivo federal tem uma boa resposta quando o caso é transparência. Nesse sentido, pode-se citar o caso da divulgação, inclusive dos casos de expulsões (demissões, cassação de aposentadoria e destituições) no âmbito federal de desde o ano de 2003.

Para ilustrar melhor este estudo foi realizada uma análise nos relatórios da Controladoria Geral da União e no portal da transparência cuja metodologia será contextualizada a seguir.

#### 4 METODOLOGIA

Essa pesquisa visa analisar a questão das expulsões no Poder Executivo Federal a partir da promulgação da lei 12.527 de novembro de 2011, que passou a regulamentar a divulgação das informações pertinentes aos aspectos públicos, em cumprimento das determinações impostas pela CF de 88 artigo 37, de forma a verificar as causas mais comuns de expulsões e ao mesmo tempo observar o quantitativo de expulsões por estado e sua representatividade. O quantitativo dos casos de improbidade também está sendo verificado neste estudo.

Em relação à classificação do trabalho, é de natureza documental, explicado principalmente, pela análise dos documentos internos dos relatórios da CGU disponíveis no site dessa instituição e também no Portal da Transparência. Para Gil (2002), uma pesquisa documental caracteriza-se pela obtenção de dados através da análise de materiais que ainda não receberam tratamento analítico.

Quanto aos seus objetivos, a pesquisa caracteriza-se por ser exploratória-descritiva-explicativa. Seu viés exploratório se explica através da afirmativa de Gil

<sup>1</sup> Disponível em: <http://www.portaleducacao.com.br/administracao/artigos/57458/transparencia-na-administracao-publica-da-lei-e-do-efetivo-controle-social#ixzz3JKN8YV5l>. Acessado em 24.10.2014.

(2008, p. 27): “pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores”. As pesquisas exploratórias objetivam proporcionar maior familiaridade com a temática, a fim de torná-la mais explícita. Assim, pretende-se com este estudo, iniciar uma reflexão quanto às mudanças ocorridas ao longo dos anos e a questão da punibilidade no serviço público.

O caráter descritivo da pesquisa se estabelece pela descrição das características de determinada população ou fenômeno (VERGARA, 2009). Trata-se, assim, de um estudo quantitativo de expulsões desde a criação da lei de acesso a informação.

O universo de pesquisa ou população é “um conjunto definido de elementos que possuem determinadas características” (GIL, 2008, p 89). Amostra, por sua vez, corresponde a um “subconjunto do universo ou da população, por meio do qual se estabelecem ou se estimam as características desse universo ou população” (GIL, 2008, p 90).

A pesquisa tem como universo os servidores do poder executivo e sua amostra compreenderá os dados disponíveis no site Portal da Transparência, que relatam as expulsões dos servidores lotados nos diversos órgãos em todo o Brasil. Feito isso, passar-se-á a analisar os relatórios da CGU e as informações disponibilizadas no site desde novembro de 2011 quando foi instituída a Lei de Acesso a Informação (LAI).

## 5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste item encontram-se descritas a análise dos resultados coletados na pesquisa realizada pela Controladoria geral da União - CGU, no período compreendido de novembro de 2011 a outubro de 2014.

Durante as pesquisas foram observadas as seguintes questões para o ano de 2014, o poder executivo federal empregava cerca de 542.758 servidores federais, entre os estados que mais detêm servidores estão em primeiro lugar o estado do Rio de Janeiro que comprehende atualmente 101.686 servidores, em segundo lugar

aparece o estado do Espírito Santo com 65.695 e em terceiro lugar está o estado de Minas Gerais com 50.321 servidores federais pertencentes ao quadro do poder executivo.

Desde novembro de 2011 até novembro de 2014 foram registradas as seguintes expulsões entre demissões, cassações de aposentadoria e destituição de cargos:

**Tabela 01 – Expulsões no poder executivo.**

<b>EXPULSÕES PODER EXECUTIVO DE 18/11/2011 A 27/11/2014</b>			
<b>DEMISSÕES POR IMPROBIDADE</b>			
<b>PERÍODO</b>	<b>TOTAL DEMISSÃO</b>	<b>QTDE</b>	<b>%</b>
Novembro de dezembro/2011	79	17	1,1%
Ano de 2012	504	147	9,9%
Ano de 2013	474	195	13,1%
Janeiro a Novembro de 2014	430	163	11,0%
<b>TOTAL</b>	<b>1.487</b>	<b>522</b>	<b>35,1%</b>

**Fonte:** Portal da transparência. Adequada pelos autores.

**Tabela 02 – Expulsões por improbidade e outros crimes.**

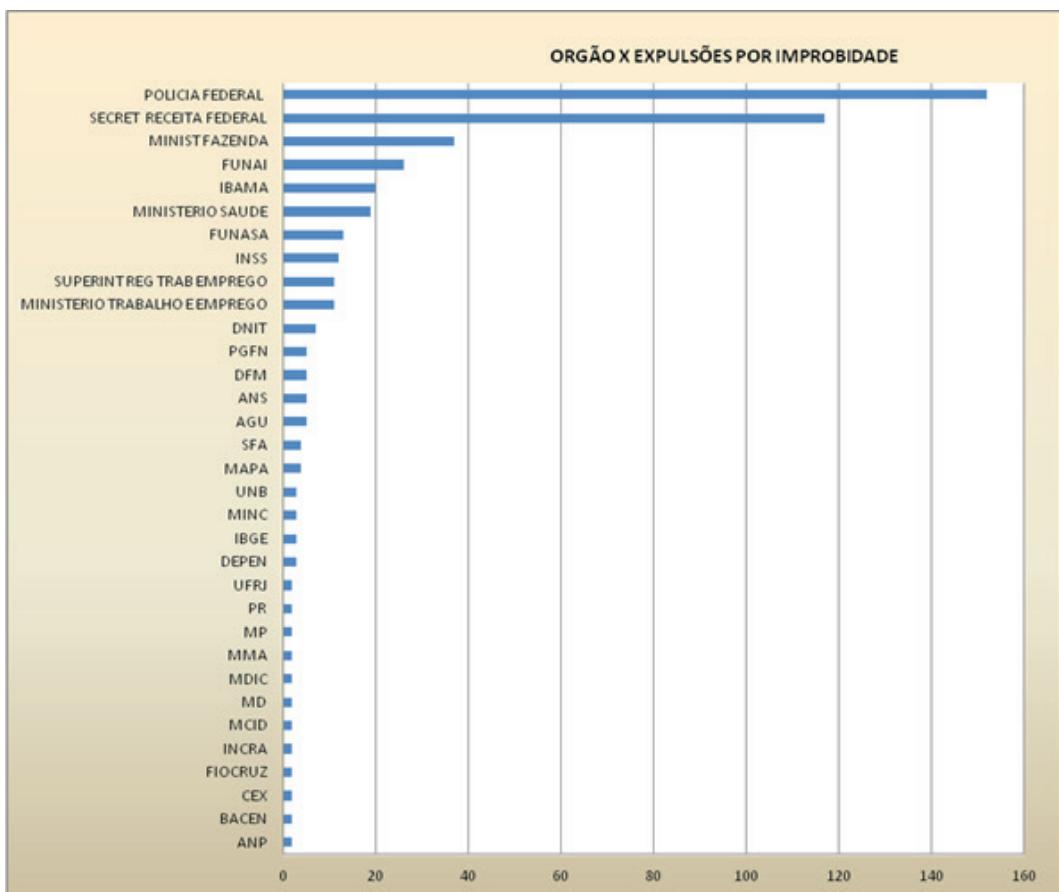
<b>EXPULSÕES PODER EXECUTIVO DE 18/11/2011 A 27/11/2014</b>	<b>Qtde</b>	<b>%</b>
Outros crimes	965	64,90%
Improbidade	522	35,10%
Total	1.487	100,00%

**Fonte:** Portal da transparência. Adequada pelos autores.

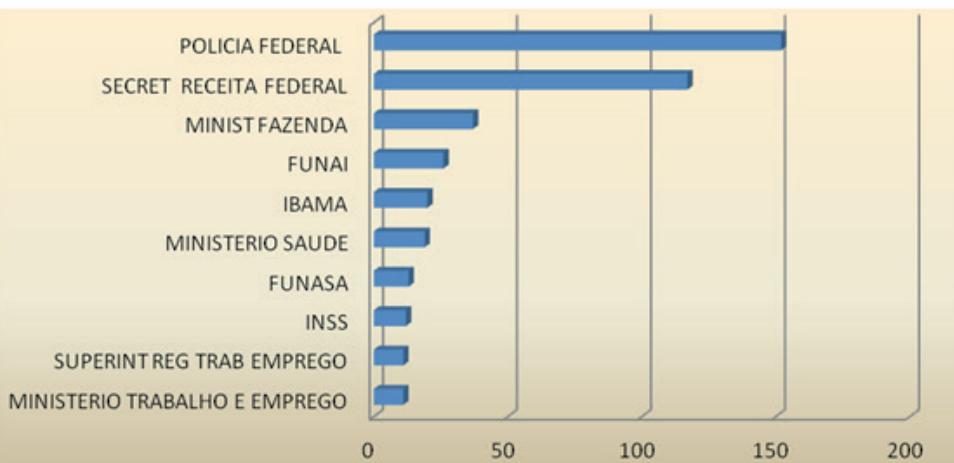
**Gráfico 01 – Expulsões por improbidade e outros crimes.**

**Fonte:** Portal da transparência. Adequado pelos autores.

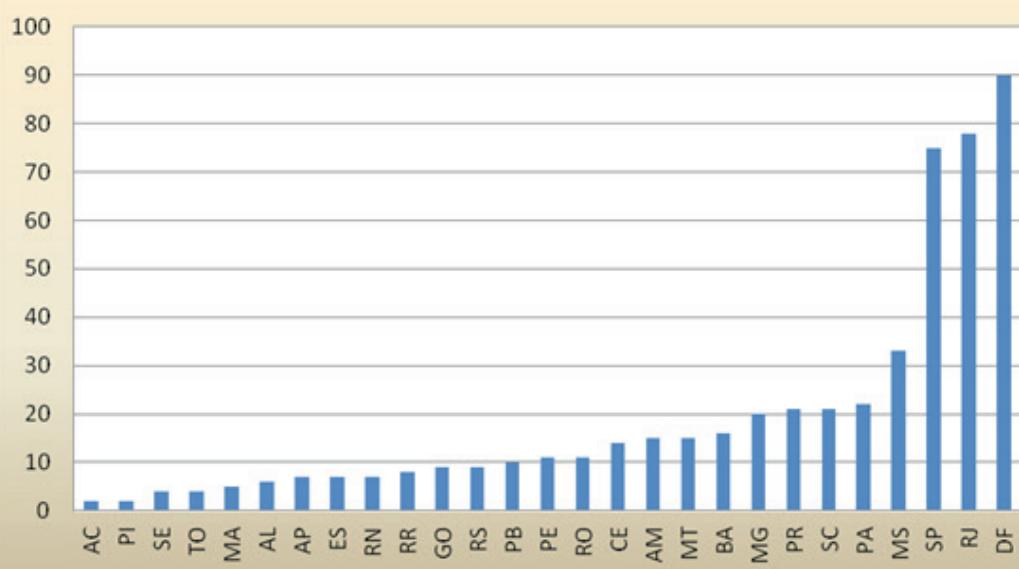
Conforme o Portal da transparência, de novembro de 2011 a novembro de 2014, foram registrados 522 casos de expulsões por improbidade. Desses cerca de 152 casos foram relatados na Polícia Federal (Departamento de Policia Federal e Policia Rodoviária Federal), em segundo lugar aparece a Secretaria da Receita Federal com cerca de 116 casos de expulsões e em terceiro lugar o Ministério da fazenda com 37 expulsões.

**Gráfico 02 – Órgão X Expulsões por improbidade.**

Fonte: Portal da transparência. Adequado pelos autores.

**Gráfico 03 – Os principais órgãos que mais demitiram por improbidade.****ORGÃOS QUE MAIS EXPULSARAM NO PERÍODO POR IMPROBIDADE**

Fonte: Portal da transparência. Adequado pelos autores.

**Gráfico 04 – Demissões por improbidade nos estados.****DEMISSÕES POR IMPROBIDADE POR ESTADO**

Fonte: Portal da transparência. Editado pelos autores.

Das expulsões, segundo o relatório do CGU, o Distrito Federal está em primeiro lugar, o estado do Rio de Janeiro em segundo e o estado de São Paulo em terceiro, dentre os que mais demitem servidores por improbidade, quando levantada a frequência absoluta dos casos, desconsiderando quantitativo de servidores disponíveis por estado.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O portal da transparência e os relatórios da CGU existem graças aos princípios da publicidade e da transparência na administração pública. Dentre esses a publicidade tem um conceito amplo para além da publicidade em si, tendo como finalidade precípua a informação como forma de controle social e ao mesmo tempo a exposição de dados de forma clara, concisa e confiável.

Além disso, o acesso às informações torna a sociedade mais crítica e ativa às ações governamentais e consequentemente desperta o aperfeiçoamento da gestão pública, o controle e a inclusão social, bem como combate à corrupção, proporcionando avanços para a sociedade e para o serviço público.

Após o levantamento dos dados foi constatado que a punibilidade dos servidores tem seguido os trâmites legais e ao final dos julgamentos, os lícitos tem se dado por meio de demissões, cassações e suspensões de aposentadoria.

Destaca-se ainda que o maior desafio da administração é o de identificar por que existem órgãos/estados que surgem com maior número de penalidades. Deve-se pensar que, mais do que garantir o atendimento das normas legais, as iniciativas de transparência da punibilidade precisam ser estudadas de forma a compreender as razões porque ela ocorre em proporções repetidas, em um mesmo órgão ou estado e quais são as maiores causas de demissão na Administração Pública Federal, de forma que auditando as situações que favorecem o aparecimento de determinados tipos de ilícitos é possível mobilizar-se para que seja possível minimizar esses efeitos.

Assim, espera-se que os governos promovam ações com o desenvolvimento de medidas para o crescimento e desenvolvimento de propostas voltadas para melhoria da administração pública e de seus funcionários, visando o surgimento e a

manutenção de profissionais mais comprometidos para com o serviço público.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 10522: abreviação na descrição bibliográfica:. Rio de Janeiro, 1988.

BRASIL. 1º RELATÓRIO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 12.527/2011 Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/203935714/1RelatorioLAI>>. Acesso em: 25 out. 2014.

BRASIL. **Constituição da República**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 out. 2013.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.

Controladoria Geral da União. Revista Olho Vivo - Controle Social. Orientações para participação na gestão pública e o exercício do Controle Social. 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controlesocial/arquivos/controlesocial2012.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Expulsões no poder executivo**. Disponível em: <[www.portaltransparencia.gov.br](http://www.portaltransparencia.gov.br)>. Acesso em: 04 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em: 30 out. 2014.

DE ANGELIS, Juliano. **A Lei de Improbidade Administrativa vista pela doutrina e jurisprudência. Comentários à Lei nº 8.429/92**. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 936, 25 jan. 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/7807>>. Acesso em: 3 dez. 2014.

DE ARAUJO, Renata Elisandra. **Os principais aspectos da lei de improbidade administrativa** Disponível em: <[file:///C:/Users/User/Downloads/os\\_principais\\_aspectos\\_da\\_lei\\_de\\_improbidade\\_administrativa\\_-\\_renata\\_elisandra\\_de\\_araujo.pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/os_principais_aspectos_da_lei_de_improbidade_administrativa_-_renata_elisandra_de_araujo.pdf)>. Acesso em: 1 dez. 2014.

DOS SANTOS, Cristhyane Moreira. **Transparência na administração pública**

**da lei e do efetivo controle social.** Disponível em: <<http://www.portaleducacao.com.br/administracao/artigos/57458/transparencia-na-administracao-publica-da-lei-e-do-efetivo-controle-social>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

GEBRAN NETO, João Pedro. Revista IBRAJUS – Instituto Brasileiro de Administração do Sistema do Judiciário. **Transparência Pública.** Disponível em: <[www.ibrajus.org.br](http://www.ibrajus.org.br)>. Acesso em: 20 nov. 2014.

LOCK, Fernando do Nascimento (2004), “Participação popular no controle da administração pública: um estudo exploratório”, in Revista Eletrônica de Contabilidade. Volume 1. nº 1, 2004. Disponível em: <<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/contabilidade/article/view/122/3530>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Atos de Improbidade Administrativa.** Doutrina, Legislação e Jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2007.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa.** 4 ed. Rev.Ampl. Rio de Janeiro: Ampl, Lumen Juris, 2008.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de.. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2006 e 2009.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada.** 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

PLATT NETO, Orion Augusto. **Construção de um modelo para avaliação da transparência da gestão da dívida pública municipal com vistas a favorecer o controle social.** Florianópolis, 2005.



# O FALECIMENTO DO GESTOR PÚBLICO NO CURSO DA AÇÃO CIVIL POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Alexandre Barcelos Júnior  
Giany do Nascimento Terra  
Maria José Rassele Soprani

## INTRODUÇÃO

As vertentes aqui contempladas exemplificam minimamente as particularidades que envolvem o gestor público acusado de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito; por improbidade administrativa por lesão ao erário e por improbidade administrativa por violação aos princípios da administração pública. Uma das possíveis ocorrências durante o julgamento do processo é o falecimento do gestor público no curso da ação civil. O comando constitucional do art. 37, visando garantia da eficácia social dos princípios constitucionais da administração pública preceitua 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”. Assim, as discussões aqui conduzidas são constituídas a partir das transgressões que gestores públicos cientes de que devem seguir, à luz da Lei, nas suas respectivas esferas, as atribuições a eles designadas, encontram brechas para agirem em benefícios que não sejam os da instituição pública.

A revisão de literatura a qual recorremos inclui os enunciados da Lei 8.429 por estabelecer as sanções aplicáveis em caso de improbidade; um breve relato sobre o papel do Ministério Público, cuja finalidade é a de “agir em defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”; considerações sobre o papel do Tribunal de Contas que “julgá as contas de administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais”. As discussões foram conduzidas principalmente à luz dos artigos de Augusto Sherman Cavalcanti (1999) e Juliana Mara Marchesani (2010), que

trouxeram importantes colaborações a esse trabalho. O primeiro por ser o idealizador das três dimensões do processo de contas - o julgamento da gestão do administrador, a punibilidade do gestor faltoso e a reparação do prejuízo, e a última por afirmar que é preciso entender essas três dimensões para se refletir acerca do gestor falecido. Assim, objetivando trazer à realidade a literatura examinada, apresentamos o conhecido caso do Cabo Dejair Camata, figura pública do estado do Espírito Santo, que respondia a inúmeras acusações por improbidade administrativa e veio a falecer durante o curso da ação impetrada contra ele.

## **Gestor Civil que comete improbidade**

As responsabilidades atribuídas aos gestores públicos além de efetivamente refletirem o que pré estabelece a Lei, englobam também que esses agentes exerçam suas atividades com a ética e a moralidade que se espera do cidadão de bem. A partir dessa constatação, imagina-se que seja desnecessária a criação de uma Lei que tenha como princípio básico dispor sobre sanções aplicáveis aos agentes públicos, como é o caso da então criada Lei 8.429 de 1992. A finalidade da lei é, portanto, a de dar definição aos atos de improbidade cometidos, determinar quem são os sujeitos neles envolvidos (passivos e ativos), apresentar as penalidades cabíveis e dar orientações acerca dos procedimentos administrativos e judiciais que nortearão as investigações e punições a serem aplicadas ao agente ímparo, ou seja, a de cristalizar, no texto constitucional, os valores supremos da sociedade. O art. 37, § 4º da CF/88 foi redigido nos seguintes termos: “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o resarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”. Esse dispositivo, todavia, somente ganhou aplicabilidade quando, em 02.06.1992, com o advento da Lei 8.492 foram definidos os atos que ensejam a aplicação de suas sanções.

### **A Lei Nº 8.429, de 2 de Junho de 1992.**

É fundamentado nessa doutrina que esse trabalho, tendo como pano de fun-

do os artigos 9º, 10º e 11º, especificados na Lei, aborda entre os seus vários incisos, as discussões acerca do falecimento do gestor público no curso da ação civil pública. No art. 9º dos Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito, a Lei apresenta a primeira das três espécies ou modalidades de atos de improbidade administrativa e, sob sua ótica, o artigo em referência traz a censura legal para os atos que importam enriquecimento ilícito, conceituado, ampla e genericamente, como o auferimento de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades descritas no art. 1º da LIA. Infere-se que, a censura legal é endereçada àquele que se aproveita de uma função pública para angariar vantagem econômica a que não faz jus, por qualquer artifício que venha a empregar. Para os fins da Lei Federal nº. 8429/92 é indiferente que a vantagem econômica indevida, que constitui o fruto do enriquecimento ilícito, seja obtida por prestação positiva ou negativa, ou de forma direta ou indireta pelo agente, pois basta que ele venha a incorporar ao seu patrimônio bens, direitos, ou valores de maneira indevida, ou seja, a que o agente público não faz jus, aquela que é contrária à legalidade ou à moralidade administrativa.

O Art. 10º Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário implica que a lesão aos cofres públicos fere os princípios da impessoalidade, pois o prejuízo também é financeiro. Segundo Couto (2011), a diferença reside no agente a ser beneficiado por tais atos ilícitos, “naquele o agente visa o interesse próprio, ele é o beneficiado direto, neste o agente com sua atitude relapsa (de ação ou omissão), causa uma perda patrimonial à administração pública, no entanto, o beneficiado direto não é ele, e sim, um terceiro (COUTO, 2011)”. Segunda a autora, os casos mais comuns que os gestores públicos cometem são os que se referem aos processos licitatórios e aos de enriquecimento ilícito. Portanto, as sanções imputadas quando da violação aos incisos do artigo em referência no que se refere à perda, desvio, apropriação, malbaratamento e dilapidação por parte de agente público configuram-se como dano ao patrimônio público financeiro.

O Art. 11º refere-se aos atos de improbidade elencados na LIA que atentam contra os princípios da Administração Pública, causando ou não lesão ao erário ou enriquecimento ilícito. Assim é preciso uma interpretação mais apurada para que a ação ou omissão seja entendida como improbidade administrativa, ou seja, é

preciso que haja a ocorrência de uma conduta dolosa do agente público para que se concretize o ilícito.

## Ação Movida Contra o Gestor: O Papel do Ministério Público e do Tribunal de Contas

Considerando a obrigatoriedade de fiscalizar os atos acima citados, a Lei Complementar n° 75 de 20 de maio de 1993 e os artigos de 127 a 129 da Constituição Federal dispõem sobre as atribuições do Ministério Público, delegando ao órgão fiscalizador à tarefa de “agir em defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. A atuação do Ministério Público na esfera infraconstitucional tem a finalidade de agir contra os atos de improbidade na defesa dos interesses coletivos. Ressalta-se aqui a criação em 2004 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNPM) cuja finalidade é controlar e fiscalizar a atuação administrativa e financeira dos agentes públicos do próprio Ministério Público – conforme artigo 130-A, § 2º e incisos, da Constituição Federal. O controle da administração pública não é de fácil sistematização, pois não há um diploma único que o discipline, encontrando-se em diferentes modalidades, hipóteses, instrumentos, órgãos de controle, previstos e regrados em diversos atos normativos, orientações doutrinárias e jurisprudenciais sobre o tema. Sendo assim, tal controle há de considerar que a atividade administrativa, como gestora da coisa alheia, deve pautar-se objetivando o interesse da coletividade, visto que o povo é o titular do patrimônio público, seja ele material ou imaterial. O poder - dever de controle é exercido por todos os Poderes da República, pois é por meio dele que será aferida a legitimidade das condutas administrativas, sendo o mesmo uma garantia para seus administrados e para a própria Administração, estendendo-se a toda atividade administrativa e abrangendo todos os seus agentes. O amplo controle da Administração pública, pode se dar sob os aspectos político e administrativo, garantindo-se a legitimidade de seus atos, adequado à conduta funcional de seus agentes e a defesa dos direitos administrados.

A Constituição Federal de 1988 conferiu ao Tribunal de Contas da União (TCU) o papel de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo. O TC é um

tribunal administrativo que julga as contas de administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais, bem como as contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário federal. E ainda conforme dispõe Art. 75 da CF/88, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional a ser desempenhada pelo Poder Legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas é determinada também aos demais entes federados:

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

## Falecimento do Gestor no Curso da Ação Civil

A Lei n. 8.429/92 dispõe em seu artigo 8º que o sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta lei até o limite do valor da herança. Depreende-se assim uma interpretação extensiva nos casos em que o agente ímparo, quando em vida, repassar por meio de doação ou venda simulados, seus bens para evitar a persecução judicial e indenização. Nesse sentido, para melhor compreendermos o campo teórico da ação movida contra o gestor ímparo cujo falecimento ocorre durante o processo de ação por improbidade recorremos às considerações apresentadas por Juliana Mara Marquesani, no artigo em que analisa as implicações do falecimento do gestor, no curso dos processos de competência da Corte de Contas, no que tange a sua responsabilização, tendo como referencial a jurisprudência do Tribunal de Contas de Minas Gerais. A autora observa que o gestor que não cumprir com a sua obrigação de gerir adequadamente os bens e valores públicos responde perante a Corte de Contas, podendo-lhe serem imputadas as sanções de multa, de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança e a declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o Poder Público. E, ainda, se constatado dano ao erário, o responsável é condenado a ressarcir o prejuízo aos cofres públicos.

Augusto Sherman Cavalcanti (1999 apud MARCHESANI, 2010, p. 266) pondera que para refletirmos sobre a questão do gestor falecido, “não há como deixar de analisar as três dimensões do processo de contas. Na primeira dimensão - o julgamento da gestão do administrador - possui natureza política, intenciona dar

uma resposta a toda a coletividade a respeito do bom ou mau emprego dos recursos públicos. A segunda dimensão - a punibilidade do gestor faltoso- considerada de cunho sancionatório deve ser analisada em consonância com o princípio da intransmissibilidade da pena. A terceira dimensão - a reparação do prejuízo - é de natureza indenizatória, advindo do reconhecimento no julgamento das contas, justifica-se apenas nas situações em que se reconhece a ocorrência de dano ao erário". A autora destaca que "só na terceira dimensão é que o processo no Tribunal de Contas Mineiro pode alcançar o espólio ou os sucessores do administrador falecido". Na hipótese de improbidade do de cujus, aos herdeiros estende-se a responsabilidade pela reparação do prejuízo causado, na medida do patrimônio transferido na sucessão. Assim,

Os sucessores não sofrem consequências jurídicas decorrentes da concretização das duas primeiras dimensões do processo de contas. Não respondem diretamente pela má gestão dos valores públicos, não podem como veremos, titularizar as contas, não se tornam inelegíveis por contas julgadas irregulares nem podem ser constrangidos a cumprir as sanções eventualmente aplicadas ao gestor em vida. A eles se estende, única e exclusivamente, a responsabilidade pela reparação do dano. (CAVALCANTI, 1999, p. 19)

Ela ressalta ainda que

é incontestável que a imputação de sanção na esfera de competência do Tribunal de Contas mineiro é pessoal, uma vez que direcionada a sua aplicação unicamente ao gestor que praticou ilegalidades e/ou irregularidades em sua gestão e caso constate-se o seu falecimento deixam de existir as condições para a concretização da dimensão sancionatória do processo, devendo-se decretar extinta a punibilidade do administrador, já que, segundo o princípio da intransmissibilidade da pena, a multa aplicada pessoalmente não pode ser executada contra herdeiros. Não se admite que seja repassada aos herdeiros a responsabilidade não patrimonial do gestor pelo descumprimento do dever de bem gerir a coisa pública (MARCHESANI, 2010, p. 265).

Na jurisprudência atual no Tribunal de Contas mineiro,

o falecimento do gestor responsável por bens e valores públicos inviabiliza a aplicação de penalidades, como a multa, porém, não afasta o dever de indenizar eventual dano causado ao erário, por constituir providência resarcitória que incide na esfera patrimonial do de cujus. Portanto, não há óbice para que o processo siga seu curso para a aferição do prejuízo causado, pois necessariamente o patrimônio deixado pelo de cujus irá fazer frente a este débito cabendo ressarcimento ao erário, porque a nin-

guém é permitido furtar-se de obrigação de cunho indenizatório (MARCHESANI, 2010, p. 267).

Assim, no caso de falecimento do gestor,

é inconteste a obrigação dos sucessores de reparar o prejuízo, devendo-lhes ser estendida a cobrança do título extrajudicial emitido pelo Tribunal de Contas até o limite do valor do patrimônio transferido na sucessão. Percebe-se que os herdeiros são alcançados apenas pela responsabilidade patrimonial, não devendo ser a eles transferido qualquer dever de gestão ou mesmo de prestação de contas (MARCHESANI, 2010, p. 268).

A autora, em suas considerações finais, conclui que,

na dimensão indenizatória dos processos do Tribunal de Contas, o escopo é basicamente a recomposição do prejuízo material causado ao erário, que decorre da responsabilidade civil do administrador público. A extinção do processo, sem resolução de mérito, é cabível somente nos casos em que não houver mais condições para o desenvolvimento válido e regular do processo. Ou seja, muito embora o Tribunal de Contas reconheça a prática de atos irregulares pelo gestor, não é viável a aplicação de pena ao falecido, por ter se configurado causa de extinção da pretensão punitiva. Nos casos em que o falecimento do gestor ocorrer antes da sua citação, os herdeiros podem até mesmo exercer o direito de defesa relativamente ao débito imputado em razão do dano causado ao erário. Não se admite, contudo, que sejam questionados os atos de gestão do administrador, mas somente apresentar defesa quanto à procedência ou não do débito em questão (MARCHESANI, 2010, p. 274).

Borges (2011) em seu parecer sobre “Falecimento do gestor público e a incidência da multa-sanção no patrimônio transferido aos sucessores” analisa o posicionamento do Tribunal de Contas de Minas Gerais quanto à recuperação de débitos imputados ao gestor falecido.

Para sustentar seu entendimento, a procuradora ressalta que “tradicionalmente, o TCU, com base no disposto no inciso XLV do art. 5º da Constituição Federal, vem sustentando que a multa-sanção cuja cominação se dá como repressão ao gestor que tenha suas contas julgadas como irregulares pelo Tribunal de Contas, não pode ultrapassar a pessoa do condenado, não sendo transmitida aos herdeiros. Contudo, ressalta que a norma que se depreende do citado dispositivo constitucional possui natureza penal, motivo pelo qual não pode ser aplicada à multa-sanção cominada pelos tribunais de contas, já que essa se reveste de natureza administrati-

va”. E ainda que “o princípio da intransmissibilidade da pena consta de dispositivo nitidamente da esfera penal (BORGES, 2011, p. 226)”. Por esta vertente, a autora concluiu que a multa-sanção aplicada no âmbito do Tribunal de Contas possui caráter obrigacional, motivo pelo qual recai sobre o patrimônio e não sobre a pessoa - do gestor contra quem é dirigida.

Entende-se assim, que “caso ocorra o falecimento do gestor, este deve ser substituído por seus sucessores nos processos que contra ele ainda tramitem no Tribunal de Contas mineiro, os quais deverão suportar, nos limites do patrimônio a ele transmitido, tanto a eventual condenação de ressarcimento ao erário quanto às multas-sanção que venham a ser cominadas”. A autora alega que “se trata do mesmo patrimônio, que, durante toda a vida do gestor, foi apto a responder por essa multa, não perdendo tal condição com a morte do agente, uma vez que conjunto de direitos e obrigações não se extingue juntamente com seu detentor”, citando o art. 37, § 5º, c/c o art. 71, VIII, da CF/98, que “prevê a possibilidade de serem impetradas ações de ressarcimento em razão de atos ilícitos que causem prejuízo ao erário, inclusive ressalvando a imprescritibilidade de tais ações” (BORGES, 2011, p.226,227). Entende-se assim, que caso ocorra o falecimento do gestor, este deve ser substituído por seus sucessores nos processos que contra ele ainda tramitem na Corte de Contas de Minas Gerais, os quais deverão suportar, nos limites do patrimônio a ele transmitido, tanto a eventual condenação de ressarcimento ao erário quanto às multas-sanção que venham a ser cominadas.

## O Processo

Valendo-se das premissas de Cavalcanti (1999), um processo contra um agente público pode ser dividido em três dimensões: (a) o julgamento da gestão – “dimensão política”; (b) a punibilidade do gestor – “dimensão sancionatória”; e (c) reparação do dano causado ao erário – “dimensão indenizatória”. O julgamento da gestão, de natureza política, tem por objetivo maior informar ao povo sobre o julgado, bem como define Cavalcanti (1999), que afirma que “desse raciocínio resulta que o principal destinatário do processo de contas é antes a coletividade do que o gestor. O gestor é destinatário secundário, tão apenas”. A punibilidade, definido

pela natureza sancionatória, tem por objetivo punir o gestor, diante da comprovação do ato contra a administração pública. Cavalcanti (1999) destaca inclusive, que esta dimensão “é dependente e determinada pela primeira” e que “somente o administrador deve sofrer as consequências punitivas, em face da reconhecida má gestão”. Sua afirmação é baseada no art. 5º, inciso XLV, da CF “Nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens serem, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido”. A terceira dimensão, de natureza indenizatória e também dependente e determinada pela primeira, tem por definição, nas palavras de Cavalcanti (1999), a “reparação do prejuízo causado ao erário”, ou seja, devolver ao patrimônio público aquilo que lhe foi retirado indevidamente.

## **Extinção do processo**

Entende-se que diante do falecimento do agente público, valendo-se da primeira dimensão do processo que é de informar ao coletivo das contas julgadas, o processo deve continuar até que se concretize essa dimensão “(...) o falecimento do administrador não constitui óbice à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial exercida por este Órgão, considerando-se que os atos praticados pelo gestor ainda em vida são passíveis de apreciação mesmo após a sua morte.” (Marchesani, 2010). Porém, quando tratamos da dimensão sancionatória do processo, entende-se que ela se extingue com a morte do gestor, “uma vez que o cumprimento da sanção é personalíssimo, pois não ultrapassará a pessoa do condenado” (Cavalcanti, 1999), confirmado pelo art. 107 do Código Penal, que diz: “Extingue-se a punibilidade: I - pela morte do agente”. Assim, o processo pode ser extinto em algumas situações, por exemplo, pontuadas também por Marchesani (2010), quando ocorre o falecimento do gestor antes que o mesmo se manifeste nos autos e por Cavalcanti (1999), que afirma que essa manifestação, configurada em audiência prévia, é “instrumento processual concretizador dos princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, impede o desenvolvimento válido e regular do processo, causando a sua extinção”.

Diante da inviabilidade de concretização do contraditório e da ampla defesa e inexistindo danos ao erário, a alternativa plausível é a extinção do processo sem julgamento do mérito, com o consequente arquivamento dos autos. Funda-se essa medida em razão de o Tribunal somente poder impor penalidade aos seus jurisdicionados, se observado o devido processo legal. (MARCHESANI, 2010)

Conclui-se então que, quando não houver possibilidade da continuidade regular do processo, ele pode ser extinto. O Art. 265 da lei 5.869-73 do Código de Processo Civil corrobora essa afirmação:

Art. 265. Suspende-se o processo: I - pela morte ou perda da capacidade processual de qualquer das partes, de seu representante legal ou de seu procurador; [...] § 1º No caso de morte ou perda da capacidade processual de qualquer das partes, ou de seu representante legal, provado o falecimento ou a incapacidade, o juiz suspenderá o processo, salvo se já tiver iniciado a audiência de instrução e julgamento; caso em que: a) o advogado continuará no processo até o encerramento da audiência. b) o processo só se suspenderá a partir da publicação da sentença ou do acórdão. (BRASIL, 1973)

Deve-se observar também os casos em que há mais de um julgado e um deles (ou mais de um), vem a falecer durante o processo. O desembargador Carlos Roberto Lofego Caníbal, relator do processo LFSD 70047795588/2012, afirma que “[...] a eventual não responsabilização do servidor não gera, por si só, a absolvição dos demais corréus, tendo em vista que as responsabilidades são subjetivas e independentes entre si”. Dessa forma, o processo deve continuar àqueles que ainda vivem.

## Responsabilidade das Contas

Retomando os conceitos de dimensões do processo, sabendo-se que a segunda e terceira podem gerar débitos (no caso da segunda, multa e no caso da terceira reparação de dano), surge a dúvida se a pessoa do julgado, já falecido, pode vir a pagar essa dívida, notoriamente não “o falecido”, mas o patrimônio deixado por ele, representado por seus sucessores. Cavalcanti (1999), neste sentido, afirma que “[...] na hipótese de má gestão, o processo subsiste à morte do administrador, e as suas contas podem vir a ser julgadas, mas não se poderá aplicar sanção ao falecido ou, se tiver sido aplicada e ainda não cumprida, será ela extinta”. Porém, há uma

observação a ser feita quando se fala em multa, que pode ser interpretada de mais de uma forma, devido inclusive a pouca literatura a respeito do assunto. Aguiar (2006), diante de seus estudos e análises, afirma: “A questão do tratamento a ser conferido no que se refere à multa aplicada pelo TCU nos casos de falecimento do gestor ou responsável, além de ressentir-se da falta de disposição legal expressa a respeito, conta com reduzido quantitativo de doutrina pátria especializada que a aborde”.

Esses estudos permitiram ao autor concluir que a maior parte das decisões quanto à aplicação de multa é de entendê-la como uma penalidade (dimensão sancionatória dirigida apenas ao agente faltoso) e fazer valer o princípio da intransmissibilidade da pena – “[...] a quase totalidade das deliberações é no sentido de ou tornar sem efeito a sanção anteriormente aplicada ou de dela dar quitação, [...]” (Aguiar, 2006). Essa é, inclusive, a análise de Cavalcanti (1999) no que tange à terceira dimensão do processo - de natureza indenizatória, o entendimento é claro de que se deve quitar a dívida até o limite da herança deixada pelo falecido. Mas quando se entra na dimensão sancionatória, essa por vezes é avaliada de forma penal, e, portanto, personalíssima e extingue-se com a morte do julgado. Porém, Aguiar (2006) afirma também que essa interpretação direcionada para a esfera penal não se aplicaria nos casos de processos contra agentes públicos, que possuem natureza cível e incide sobre o patrimônio.

Ora, as multas do TCU não recaem efetivamente sobre a pessoa do responsável, mas criam-lhe obrigação. Tanto que, se algum amigo do responsável pretender auxiliá-lo de bom grado, o recolhimento não poderá ser recusado pela União, devendo ser dada quitação àquele anteriormente punido. [...] No caso de seu falecimento, portanto, a sanção anteriormente aplicada, se ainda não cumprida, não recairá sobre a pessoa dos herdeiros, e sim sobre o patrimônio deixado pelo de cujus (AGUIAR, 2006).

Outro autor que argumenta contra o fato de se considerar a multa extinta com o falecimento do agente é Borges (2011), em seu parecer ao Tribunal de Contas de Minas Gerais, quando afirma que “É preciso ter em conta ainda que a multa-sanção não possui como único destinatário o responsável pela prática dos atos apurados pela corte de contas”. já que esta cumpre, a um só tempo, a finalidade de estimular seu destinatário a não reincidir na conduta irregular por ele praticada, bem como de evitar, por meio do exemplo, que atos dessa mesma natureza sejam

praticados por outros agentes públicos. Diante disso, “[...] não se pode afirmar, portanto, que o fato de a multa eventualmente subsistir após o óbito do responsável não tenha finalidade adequada”.

Ora, não está dito pelo texto constitucional que a obrigação de reparar o dano seja apenas o dano ao erário, já que tal reparação decorre tanto da condenação ao pagamento de multa como da condenação ao resarcimento de débito imputado ao gestor público. Assim, também diante da interpretação literal e sistemática do texto constitucional, é cabível e perfeitamente defensável a tese da transmissibilidade das sanções de multa e resarcimento aos sucessores do gestor público falecido. (BORGES, 2011)

Percebe-se então que não há uma conclusão simples e direta quanto à responsabilidade das contas no caso de falecimento do agente público faltoso, apenas no caso do reparo ao erário (devolução de patrimônio ilícito) é que há entendimento unânime. Mas quanto à multa-sanção, dois caminhos são considerados: o caráter penal e personalíssimo – e, portanto a extinção após a morte; e o caráter administrativo – e, portanto a permanência da obrigação da quitação pelo patrimônio.

### **Herança, Sucessão e Herdeiros**

É importante conhecer quem são os sucessores/herdeiros do réu em caso de óbito do mesmo. O Aurélio (2004) define por herança o que se herda ou se transmite hereditariamente, o patrimônio deixado por alguém ao morrer, assim, além dos herdeiros responderem pelo processo em continuidade, é da herança cabida a eles que será quitada a dívida para com o coletivo “O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta lei até o limite do valor da herança” (BRASIL, 2002). O Código Civil regulamenta a sucessão aos descendentes, em concorrência com o cônjuge sobrevivente, salvo se casado este com o falecido no regime da comunhão universal, ou separação obrigatória de bens, no regime da comunhão parcial de bens, aos ascendentes, em concorrência com o cônjuge; ao cônjuge sobrevivente e aos colaterais. Cavalcanti (1999) destaca que o cônjuge vivo não é considerado sucessor no caso de comunhão de bens parcial ou universal e sim proprietário da metade do patrimônio, chamada meação. Dessa forma, a essa metade não se considera herança e, portanto, não

deve ser usada para quitação do débito, assim, no caso de não haver descendentes e ascendentes para sucessão legítima, o cônjuge torna-se o sucessor.

Observa-se também casos de ausência de sucessores onde os bens da herança, definidos juridicamente como “herança jacente”, ficarão sob a responsabilidade de um curador, até o reconhecimento e entrega ao sucessor legítimo ou declaração de vacância, de acordo com o art. 1.819, capítulo VI, do Código Civil “Falecendo alguém sem deixar testamento nem herdeiro legítimo notoriamente conhecido, os bens da herança, depois de arrecadados, ficarão sob a guarda e administração de um curador, até a sua entrega.” (BRASIL, 2008). Comprovada a inexistência de sucessão, a herança passará ao Município, ao Distrito Federal ou à União, como prevê os arts. 1.594 e 1.603, inciso V, da Lei 8.049/90 que altera o Código Civil. A responsabilidade da quitação do débito restringe-se ao limite da herança, assim, na ausência desta, não se estende a obrigação ao patrimônio dos sucessores, mas mesmo com a inexistência de herança, o débito não é quitado. Retomando Cavalcante,

A inexistência de patrimônio do de cujus, cumpre assinalar, não extingue o débito e, por conseguinte, não extingue o dever de reparação ao erário, apenas impede a extensão desse dever aos sucessores. Assim, se as contas vierem a ser apreciadas, entendemos que se deva julgar em débito o gestor falecido, não lhe sendo devida a quitação, uma vez que não se extinguiu o débito nem o dever de reparar o dano. Permanecendo tal dever, não há que se declarar o seu adimplemento, não há falar em quitação. Se, posteriormente, vierem a ser encontrados bens pertencentes ao falecido, não haverá empecilho a que se possa, em processo de execução, buscar-se o resarcimento ao erário. Tal situação poderá, oportunamente, resultar em expedição de quitação a quem recolher o débito e ao gestor falecido. (CAVALCANTE, 1999)

Vale ressaltar que caso, após a decisão final do processo, a herança já tenha sido dividida entre os herdeiros, estes responderão à dívida proporcionalmente à parte dessa herança que lhes pertence. Essa afirmação tem respaldo no art. 1.997 do Código Civil - “A herança responde pelo pagamento das dívidas do falecido; mas, feita a partilha, só respondem os herdeiros, cada qual em proporção da parte que na herança lhe coube.” e no art. 597 da lei 5.869/73 do Código de Processo Civil - “O espólio responde pelas dívidas do falecido; mas, feita a partilha, cada herdeiro responde por elas na proporção da parte que na herança lhe coube”.

## Quitação

Sabendo-se que o processo contra o gestor faltoso pode continuar mesmo após sua morte e que seus herdeiros e sucessores responderão por seus atos até o limite da herança deixada pelo falecido, a dívida então (em caso de decisão por havê-la), deve ser quitada, salvo casos em que não há herança. Quitação é definida claramente por Cavalcanti (1999) como um ato administrativo unilateral de natureza declaratória, expedido em face do adimplemento do dever, seja de comprovar a boa gestão dos bens ou valores públicos, seja de ressarcir o prejuízo causado e/ou de cumprir a sanção aplicada. Convém salientar que a expedição da quitação não implica necessariamente a boa gestão dos bens ou valores públicos. Diante dessa análise, conclui-se que a quitação é dar como paga a dívida para com o coletivo e, no caso de mais de um indivíduo no processo, e no caso do agente já falecido, é dada aos sucessores pela efetiva reparação do dano. Há que se falar também em quitação ao próprio agente falecido, mesmo que a morte extinguia a personalidade, segundo Cavalcanti (1999):

Não vemos impedimento a que se dê quitação a gestor falecido, mesmo se se considerar o argumento de que já não existe a pessoa destinatária da quitação. Primeiro, porque ele, mesmo morto, permanece como titular das contas e a quitação, como vimos, cabe a esse titular. Segundo, porque a quitação é ato administrativo unilateral de natureza declaratória, de maneira que o seu aperfeiçoamento independe da manifestação da vontade do destinatário ou da existência dele no momento em que for expedida.

O autor ressalta ainda que a quitação ao gestor falecido pode ser analisada em três situações: “caso de boa gestão”; “caso de má gestão sem a ocorrência de dano” e “caso de má gestão com a ocorrência de dano”. No caso da boa gestão, não há sanção ou indenização, apenas conclui-se a “boa gestão da coisa pública” e declara-se “a quitação do gestor”. A má gestão sem a ocorrência de dano pode ser subdividida em duas situações: (1) o falecimento ocorre antes da audiência prévia impedindo a continuidade do processo – não há conclusão, portanto não há o que quitar; e (2) o falecimento ocorre depois da audiência prévia e o processo é concluído. No caso da má gestão com a ocorrência de dano mais duas situações podem ocorrer: (1) inexistência de patrimônio deixado pelo falecido, que como já citado,

faz valer os arts. 5º, XLV, da Constituição Federal, 5º, VIII, da Lei nº 8.443/92 e 8º da Lei de Improbidade Administrativa, mas que “não extingue o débito e, por conseguinte, não extingue o dever de reparação ao erário, apenas impede a extensão desse dever aos sucessores” (Cavalcanti, 1999); e (2) existência do patrimônio, que permite a quitação da dívida “ao gestor falecido, porque ele é o titular das contas, e aos sucessores, porque cumpriram o dever de reparar o dano causado ao erário” (Cavalcante, 1999).

## O Caso do Cabo Camata

Dejair Camata, Policial Militar, antes de ser conhecido como o polêmico “prefeito-xerife” Cabo Camata era presidente da Associação de Cabos e Soldados da Polícia Militar e Bombeiro Militar do Estado do Espírito Santo - ACS/ES. Em meio aos políticos era uma pessoa conhecida e temida. Dizia-se que muito falava, mas pouco fazia. Nos anos 80 ele foi preso e expulso da corporação pelo governador da época por fazer críticas e reivindicações indevidas. O Cabo saiu da Presidência da ACS/ES e entrou para a política se elegendo para deputado estadual, depois para prefeito da Cidade de Cariacica na Grande Vitória. Concorreu ainda a Governador do Estado, mas perdeu as eleições. Cabo Camata morreu em 2000 aos 46 anos em um acidente de carro, ele estava sozinho, invadiu a contramão e chocou de frente com outro veículo. Na época, ainda prefeito de Cariacica, respondia por várias acusações (a maioria por improbidade administrativa) entre elas, por ter adquirido bens urbanos e rurais com verba pública ilicitamente desviada, pela CPI do narcotráfico, pela CPI do crime organizado, por envolvimento com o jogo de bicho e com o “Scudere Le Coq” que era conhecido como o principal grupo de extermínio do estado, por porte de armas sem registro e era suspeito da morte do deputado estadual e radialista Antálio Filho, assassinado em 31 de dezembro de 1997 enquanto transmitia o réveillon em uma FM da cidade. Camata estava também sendo acusado pelo vice-prefeito de ter organizado em 1997 um atentado contra ele.

## O encerramento do processo

Onze anos após o falecimento do acusado, a Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJES) anunciou a condenação dos nove réus ligados a Djair Camata. Segundo informações veiculadas pela mídia local, os réus, acusados de improbidade administrativa, foram condenados por permitirem a compra de bens em seus nomes e por permitirem que suas contas bancárias fossem utilizadas pelo então prefeito. Os acusados foram condenados a ressarcir R\$ 8,8 milhões aos cofres municipais e ainda a pagarem multa de R\$ 14.813. A ação foi proposta pelo Ministério Público Estadual (MPES) com base em auditoria do Tribunal de Contas Estadual e apontou fraude em licitações e um superfaturamento de R\$ 244 mil gastos em eventos fictícios. Entre os acusados estavam os irmãos do ex-prefeito e também sua esposa já que os recursos financeiros que possuíam não eram suficientes para comprovar os patrimônios registrados em seus nomes. Apesar de os réus terem recorrido, o relator dos embargos, desembargador William Couto Gonçalves, manteve a decisão da Primeira Câmara Cível e obteve ainda a unanimidade de votos do Colegiado contra acusados. Por ocasião da condenação o Ministério Público Estadual pediu ainda a condenação dos filhos do gestor falecido na possibilidade de que os mesmos pudessem ter herdado bens desviados indevidamente dos cofres públicos, porém não houve comprovação dos fatos já que os bens tinham sido registrados em nome de terceiros.

Inúmeros julgados relacionados ao falecimento de gestor acusado de improbidade administrativa tem como desfecho a habilitação dos herdeiros do de cujus no curso da ação civil pública movida pelo Ministério Público, que persegue, com o requerimento da habilitação, exclusivamente o patrimônio público que supõe ilegalmente revertido ao patrimônio do de cujus por ato de improbidade. Porém, observa-se que cada caso tem suas particularidades que contribuirão para o provimento ou não da ação. Tomemos por exemplo o julgado referente ao nosso estudo de caso no qual o Tribunal de Contas/Ministério Público ES estendeu aos herdeiros e demais envolvidos a responsabilidade de reparação de danos ao erário que é o único caso em que se estende aos sucessores a obrigação que subsiste após a morte do gestor por ser essa de natureza eminentemente patrimonial. O Ministério Público

do Espírito Santo, após a morte do cabo Camata, requereu a habilitação dos herdeiros no polo passivo da ação, com a simples pretensão de buscar o resarcimento do erário.

## Considerações finais

Pelo exposto, observa-se que o que diz a lei e os órgãos responsáveis por sua aplicabilidade e conclui-se que o MP de Contas do Estado do ES, a exemplo de outras jurisprudências, constituiu uma ampla e complexa investigação para apuração dos fatos que constituíram o caso exemplificado. Mesmo após anos de duração do processo a sociedade espírito-santense foi brindada com as respostas e medidas esperadas para que os cofres públicos fossem efetivamente resarcidos. Conclui-se que o gestor faltoso enquanto titular das contas é responsabilizado por seus atos mesmo após a sua morte não haverá impedimento para que o dano ao erário seja reparado. Ainda, se herdeiros e terceiros foram arrolados ao processo estes deverão responder perante a Lei. Retomando Cavalcante (1999), o cumprimento da quitação no caso apresentado recaiu sobre os envolvidos, que foram condenados na forma da lei, a pagar a dívida com o coletivo. As ações dos órgãos fiscalizadores ainda não tem alcançado confiabilidade suficiente para que os atos de improbidade na administração pública coibam minimamente os ocupantes dos cargos públicos. Ao que parece no que concerne ao desafio de elegermos representante legais que exerçam com transparência e zelo a gestão do patrimônio público nossas escolhas tem sido muitas vezes, equivocadas.

## Referências

ALEXANDRINO, Marcelo; Paulo Vicente. **Direito administrativo descomplicado.** 19. ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

ALMEIDA, Geórgia Campos de. **O papel dos Tribunais de Contas no Brasil.** Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 845, 26 out. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/7487>>. Acesso em 28 de set. 2014.

BONGIOVANI, Natália. **.ESHOJE.** Espírito Santo, p. 1, 18 jun. 2014. Disponível em: [http://www.eshoje.jor.br/\\_conteudo/2014/03/politica/politica\\_capixaba/15999-mantida-condenacao-de-nove-pessoas-ligadas-a-cabo-camata.html](http://www.eshoje.jor.br/_conteudo/2014/03/politica/politica_capixaba/15999-mantida-condenacao-de-nove-pessoas-ligadas-a-cabo-camata.html) Acesso em 08 de set. 2014

BORGES, Maria Cecilia. **Falecimento do gestor público e a incidência da multa-sanção no patrimônio transferido aos sucessores.** Revista do tribunal de contas DO ESTADO de Minas Gerais. Julho | agosto | setembro 2011 | v. 80 — n. 3 — ano XXIX. P. 225-228.

BRASIL, **Constituição Federal de 05 de outubro de 1988.** Publicada no Diário Oficial da União em 05 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 07 de set. 2014.

BRASIL, **Lei n. 8.429 02 de junho de 1992.** Publicada no Diário Oficial da União em 03 de junho de 1992. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em 07 de set 2014.

BRASIL. **Competências Legais do TCU-** Secretaria de Planejamento e Gestão, Brasília, 2004,em:<[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca\\_tcu/institucional\\_competencias/competencias.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/institucional_competencias/competencias.pdf)>. Acesso em 25 de set. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Institucional - Competências.** Disponível em:

<[http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/CONHECA\\_TCU/COMPETENCIAS\\_TCU/COMPETÊNCIAS-TCU-LEGAIS.DOC](http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/CONHECA_TCU/COMPETENCIAS_TCU/COMPETÊNCIAS-TCU-LEGAIS.DOC).> Acesso em 25 de set. 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos: **Manual de Direito Administrativo;** 21<sup>a</sup> edição; Lumen Júris, 2009. Rio de Janeiro.

CAVALCANTI, Augusto Sherman. **O processo de contas no TCU: o caso do gestor falecido.**Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, n. 81, p. 17-27, jul./set. 1999.

COUTO, Danilo Buarque. **A atuação do Ministério Público contra os atos de improbidade administrativa.** Conteúdo Jurídico, Brasília-

DF: 09 ago. 2011. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.32997&seo=1>>. Acesso em 05 de out. 2014

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa.** 6<sup>a</sup>. ed. - Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004, p. 449.

MARCHESANI, Juliana Mara. **O falecimento do gestor público e a sua repercussão nos processos do Tribunal de Contas mineiro.** Revista do tribunal de contas DO ESTADO de Minas Gerais. Outubro | novembro | dezembro 2010 | v. 77 — n. 4 — ano XXVIII. P. 259-274

PEREIRA, Fabiana Augusta de Araújo. Controle Externo: **Tribunal de Contas estadual e as contas municipais.** Consultor Jurídico. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2011-out-02/tribunal-contas-estadual-controla-contas-municipais>>. Acesso em 28 de set. 2014.



# DOLO E CULPA NOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA À LUZ DO POSICIONAMENTO DOS TRIBUNAIS PÁTRIOS

**Andressa Cattafesta de Oliveira**

**Celio Vivas Cosme**

**Esther Nunes Klein Gama**

## INTRODUÇÃO

Em que pese a amplitude do tema Improbidade Administrativa, o estudo das modalidades culpa e dolo na Lei de Improbidade Administrativa (LIA - Lei nº 8.429/92), sancionada em 02/06/1992 pelo então Presidente da República, Fernando Collor, vigente a partir da sua publicação que se deu no dia seguinte à sua sanção, se dá especificamente em virtude da análise do elemento subjetivo presente nos artigos 9º, 10 e 11. Tais artigos apresentam as infrações que especificam a improbidade administrativa e neles constam exemplificados os comportamentos caracterizadores que servem de diretrizes para a aplicação da LIA ao caso concreto.

Objetivando compreender a utilização dos elementos subjetivos culpa e dolo no contexto de aplicação da LIA e conhecer como os Tribunais vêm se posicionando quando provocados, foram analisadas a doutrina, em relação aos entendimentos predominantes sobre os artigos em questão, e a jurisprudência relativa ao tema no Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Supremo Tribunal Federal (STF).

Este estudo se baseou em pesquisa de dados secundários, pois se utilizou de informações existentes em diversas fontes como doutrinas, periódicos, boletins dos Tribunais e diversos informativos jurídicos cuidando para que o levantamento bibliográfico fosse realizado com base na legislação vigente e outros estudos publicados sobre o assunto. Desta forma, as informações pertinentes ao objeto de estudo foram coletadas, selecionadas e analisadas com o objetivo de produzir conhecimento a partir da conexão de dados antes dispersos nessas fontes.

## CONCEITOS

### Ato de Improbidade Administrativa

Todos os agentes públicos devem obediência aos princípios norteadores da Administração Pública. Assim, os atos de improbidade administrativa são aqueles em que, ao praticá-los, os agentes atacam, material e moralmente, a ordem jurídica existente, violando princípios e normas constitucionais da Administração Pública, bem como transgredindo os deveres funcionais. Pode-se dizer que a moral administrativa é um conjunto de regras de conduta que são encontradas dentro da Administração Pública. (SERESUELA, 2002)

O ato de improbidade é formalmente adequado, mas é moralmente ilegítimo, uma vez que o agente se desvia dos comandos expressos ou implícitos do ordenamento jurídico. O intuito do agente é diferente do fim que deveria ser legitimamente alcançado com este, pois o administrador não os pratica de acordo com os anseios da coletividade (interesse público). Assim, Di Pietro (2012, p. 879) assevera que:

Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não é basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observação da lei; é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública.

Na Constituição Federal brasileira em vigor, já dispunha o artigo 37, § 4º que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”. Nesse sentido, a Lei 8.429/92 veio dar aplicabilidade ao texto constitucional ao tratar da matéria de improbidade administrativa.

### Responsabilidade

Ao nos referirmos às caracterizações que de improbidade administrativa envolvem dolo ou culpa, partimos da noção de responsabilidade do agente público ou terceiro e o seu enquadramento para a adequada aplicação da LIA. É importante

destacar que, para se caracterizar a responsabilidade civil, necessitamos estudar a conduta humana, o dano causado e o nexo causal. Desse ponto, vemos que são possíveis dois tipos de responsabilização: a objetiva e a subjetiva.

Partindo-se da divisão da responsabilidade entre objetiva e subjetiva, temos que a responsabilidade objetiva é a responsabilidade advinda da prática de um ato ilícito ou de uma violação de direito, que para ser provada independe da aferição de culpa, ou de graduação de envolvimento, do agente causador do dano. Ressaltamos aqui o entendimento pacificado na doutrina e jurisprudência de que não há responsabilidade objetiva na Lei de Improbidade Administrativa.

Já a responsabilidade subjetiva verifica-se quando existe nexo entre a causa do fato e culpa *lato sensu* daquele que a praticou. A culpa *lato sensu* envolve a culpa *stricto sensu* e o dolo. Assim, temos o dolo e a culpa como elementos subjetivos e, nos atos de improbidade em geral, para que se considere um ato passível de sofrer sanção, não é suficiente apenas a existência do nexo causal entre a ação ou omisão e o resultado, nem somente a sua subsunção típica, pois sempre teremos como indispensável a presença de um dos elementos subjetivos dolo ou culpa. (CARVALHO FILHO, 2009).

## Dolo

Para a melhor compreensão do dolo faremos uso do conceito apresentado por Garcia e Alves (2011, p. 327):

...entende-se por dolo a vontade livre e consciente dirigida ao resultado ilícito, ou mesmo a mera aceitação do risco de produzi-lo. Quando a vontade visa à consecução do resultado, sendo a conduta exercida em razão deste, diz-se que o dolo é direto (teoria da vontade), o qual será tão mais grave quanto mais vencível era o impulso que direcionou o agente ao ilícito. Nos casos em que a vontade prevê a provável consecução do resultado, mas não apesar disto, a conduta é praticada, consentindo o agente com o advento daquele, fala-se em dolo eventual (teoria do consentimento).

Portanto, o dolo não se resume a uma antevisão do resultado, ele abarca o componente intencional que ocasionou o resultado lesivo ao erário. (FAZZIO JUNIOR, 2007, p.80). Assim sendo, quando houver vontade livre e consciente na prá-

tica do ato e este violar princípios, temos caracterizado um ato doloso, igualmente se o agente for capaz de prever a violação e assumir o risco da prática do ato.

Para caracterizar o dolo é importante saber alguns de seus atributos, quais sejam: abrange todos os elementos objetivos do tipo; deve estar presente no ato da ação (não existe dolo subsequente ou antecedente); e é imprescindível para que a vontade do agente seja capaz de causar o evento típico.

## Culpa

Por outro lado, o ato será culposo quando o agente não empregar a atenção ou a diligência exigida na hipótese, deixando de prever os resultados que adviriam de sua conduta com negligência, imprudência ou imperícia (GARCIA, 2003). A vontade é direcionada ao fato, mas o resultado não foi desejado pelo agente. É um descuido ao considerar as eventuais consequências daquele ato.

Consideram-se negligentes os atos praticados eivados de desleixo, descuido, desatenção, menosprezo, indolência, omissão ou inobservância do dever, em realizar determinado procedimento, com as precauções necessárias. A imprudência é tida como o ato praticado com falta de cautela, de cuidado. É mais que falta de atenção, é a imprecaução acerca de determinado mal que não se previu, mas deveria prever. E a imperícia ocorre quando falta a técnica necessária para realização de determinada atividade pelo agente.

Imprudência é irresponsabilidade, é risco excessivo e desnecessário, cujas consequências nefastas não são visualizadas, mas deveriam sê-lo. Vê-se que a imprudência se aproxima muito do dolo eventual, dele se diferenciando, entretanto, pela falta de consciência em relação às consequências. [...] Negligência é descuido, desatenção. Quem sai para viajar com pneus “carecas” ou com freios em más condições. [...] Age com imperícia pessoa que não observa regras técnicas que deveria conhecer. Assim, vemos que só pode agir com imperícia o perito, ou seja, a pessoa que deveria conhecer as normas técnicas ligadas ao ato que esteja praticando. (FIUZA, 2008, p. 253)

O doutrinador Nélson Hungria, citado por Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2011, p. 327) ensina que “no dolo, ação (ou omissão) e resultado são referíveis à vontade; na culpa, de regra, somente a ação (ou omissão)”. Já Francisco Carrara, também citado pelos mesmos autores fonte de consulta, esclarecem que “O

não ter previsto a consequência ofensiva distingue a culpa do dolo. O não havê-lo podido prever separa o caso fortuito da culpa". (GARCIA E ALVES, 2011, p. 327).

## **ANÁLISE DOS ARTIGOS 9º, 10 E 11 DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

O legislador infraconstitucional seguiu parâmetros semelhantes aos empregados em normas penais para abalizar os atos dolosos e culposos de improbidade administrativa. No caso do enriquecimento ilícito (art. 9º) e dos atos que atentam contra os princípios administrativos (art. 11), todas as condutas previstas são dolosas. Já nos casos de atos de improbidade lesivos ao erário (art. 10) há a previsão expressa da possibilidade de seu cometimento por culpa.

Portanto, se a conduta do agente não foi maliciosa, intencional ou de má-fé, falta-lhe o elemento subjetivo imprescindível para caracterização da improbidade que causa enriquecimento ilícito (art. 9º) ou atentatório contra os princípios da Administração Pública (art.11) (MAZZA, 2014, p. 618).

Sendo assim, para fins de melhor discorrer sobre os elementos dolo e culpa nas espécies de atos descritos na LIA, procederemos a análise iniciando com as infrações que só enquadram-se na conduta dolosa (arts. 9º e 11) e concluindo com a conduta que abarca as modalidades dolosa e culposa (art. 10).

### **Artigo 9º**

O artigo 9º da Lei nº 8.429/92 traz a espécie legal atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito. Para caracterização desse ato é necessária a existência conjunta de quatro elementos essenciais: obtenção de "vantagem patrimonial indevida"; falta de fundamento jurídico que explique a vantagem percebida; agente público ou terceiro cometendo ação ou omissão proibida na esfera administrativa; e nexo causal entre o comportamento administrativo do agente ou terceiro e a vantagem patrimonial percebida.

Nesse artigo, todos os incisos são pertinentes à forma dolosa, não se admitindo a forma culposa. Em nosso ordenamento jurídico pátrio, a regra geral é que

todo ilícito seja considerado doloso, só se manifestando culposamente quando previamente estabelecido em lei. Como nesse artigo não é prevista a modalidade por culpa, é impossível que se tenha um enriquecimento ilícito por negligência, imperícia ou imprudência. Diante disso, pressupõe-se a consciência de antijuridicidade do resultado perquirido: o agente sabe que a vantagem é indevida. Carvalho Filho, em seu Manual de Direito Administrativo (2009, p. 1022) leciona que:

O elemento subjetivo da conduta, embora omissa o dispositivo, restringe-se ao dolo; a culpa não se compadece com a fisionomia do tipo. Realmente, não se pode conceber que algum servidor receba vantagem indevida por imprudência, imperícia e negligência. Por outro lado, o tipo não admite tentativa, como na esfera penal, seja quando meramente formal a conduta (ex.: aceitar emprego), seja quando material (recebimento de vantagem). Consequentemente, só haverá improbidade ante a consumação da conduta.

## Artigo 11

Os atos administrativos previstos no artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) são atos de improbidade em sentido estrito, ou seja, independem de elementos subjetivos (agente público que se beneficie) e objetivos (lesão ao patrimônio público). O legislador teve a intenção de dizer que os atos de improbidade administrativa não se esgotam no enriquecimento ilícito dos agentes públicos, ou de terceiros, nem na lesão ao erário, mas na ideia de contemplar todo e qualquer ato de improbidade administrativa que atente contra os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade.

O objetivo do legislador foi reprimir condutas que pudessem comprometer a prestação regular do serviço público e não permitir que interesses individuais, empresariais, partidários ou outros, sucumbissem os fins públicos. Aqui, não há espaço para condutas ímporas por negligência, imperícia ou imprudência. Todos os atos descritos são dolosos.

Entretanto, identificou-se posicionamento doutrinário minoritário no sentido de que há possibilidade de sancionar a culpa nas hipóteses em que a LIA não a cita expressamente. Nesse sentido, Wallace Paiva Martins Junior é citado por Fazio Junior (2007) por aquele entender que o fato dos artigos 9º e 11 não ter previsto de maneira explícita as formas de dolo e culpa, como fez o artigo 10, ainda assim

torna o ato culposo imputável. Dessa maneira, o artigo 11 puniria condutas dolosas e culposas (culpa grave somente), por crer que o artigo se preocupa com a intensidade do elemento volitivo do agente.

A corrente majoritária, entretanto, contra-argumenta que é importante salientar que se a Lei não prevê a modalidade culposa não há previsão normativa e, portanto, não há ato culposo. Portanto, não se quer dizer que o ato não é punível, mas que ele não existe. Carvalho Filho (2009, p. 1025) esclarece que:

O elemento subjetivo é exclusivamente o dolo; não tendo havido na lei referência à culpa, como seria necessário, não se enquadra como ato de improbidade aquele praticado por imprudência, negligéncia ou imperícia. Poderá, é óbvio, constituir infração funcional e gerar a aplicação de penalidade, conforme a lei de incidência, mas de improbidade não se cuidara.

Sedimentam-se do estudo, portanto, que os atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito do agente (art. 9º) e os que atentam contra princípios da administração (art. 11) só podem incorrer diante de condutas dolosas. (MAZZA, 2014).

## Artigo 10

O ato de improbidade tratado nesse artigo é aquela conduta ilegal do agente público, que em razão do exercício de posição administrativa, com ou sem ajuda de terceiros, ofende a integridade do patrimônio público econômico, não importando a eventual vantagem obtida pelo agente público, mas sim o prejuízo causado ao erário.

O Projeto de Lei nº. 1.446/91, que originou a vigente Lei nº 8.429/92 (LIA), não previa a modalidade culposa de improbidade. O artigo foi incluído após várias emendas pelo Poder Legislativo. Desta forma, o legislador deu maior relevo a essa modalidade, admitindo que se configure tanto pela conduta dolosa, igualmente aos outros, mas, também contemplando a culposa. Análise sobre essa questão foi consignada pelo Prof. Carvalho Filho (2009, p. 1024) quando ele afirma que:

O elemento subjetivo é o dolo ou culpa, como consta do caput do dispositivo. Nesse ponto o legislador adotou critério diverso em relação ao enriquecimento ilícito. É ver-

dade que há autores que excluem a culpa, chegando mesmo a considerar inconstitucional tal referência no mandamento legal. Não lhes assiste razão, entretanto. O legislador teve realmente o desiderato de punir condutas culposas de agentes, que causem danos ao erário. Aliás, para não deixar dúvida, referiu-se ao dolo e à culpa também no art. 5º, que, da mesma forma, dispõe sobre prejuízos ao erário. Em nosso entender, não colhe o argumento de que a conduta culposa não tem gravidade suficiente para propriamente a aplicação de penalidade. Com toda a certeza, há comportamentos culposos que, pela repercussão que acarretam, têm maior densidade que algumas condutas dolosas. Além disso, o princípio da proporcionalidade permite a perfeita adequação da sanção à maior ou menor gravidade do ato de improbidade. O que se exige, isto sim, é que haja comprovada demonstração do elemento subjetivo e também do dano causado ao erário. Tanto quanto na improbidade que importa em enriquecimento ilícito, não há ensejo para a tentativa.

Sendo assim, uma ação ou omissão dolosa ou ação ou omissão culposa, incluindo aqui como ímpar o relaxado ou desidioso que, intencionalmente ou não, cause lesão ao patrimônio público, será punível com base no art. 10 da LIA. Diante disso, vê-se que não é necessário, para que se tipifique a conduta do agente, que tenha ocorrido perda patrimonial direta. É possível que o agente conduza uma gestão nociva e que, culposamente, ocasione o “malbaratamento” dos bens públicos administrados por ele. Portanto, “É preciso lembrar que a omissão administrativa pública significa mais do que o singelo não-fazer. Representa um comportamento desconforme com a exigência legal de agir inerente ao dever da boa administração” (FAZZIO, 2007, p.122).

Como podemos ver, essa é, dentre as modalidades prevista na Lei nº 8.429/92, a mais polêmica e, para Marçal Justen Filho, a modalidade culposa deve ser vista com cautela, pois não são todos os casos do artigo 10 que comportam a possibilidade. Não deve ser generalizar a configuração da improbidade sem dolo.

Na esmagadora maioria dos casos, o tipo do dolo compreende o dolo genérico. Admite-se, no entanto, a culpa em situações excepcionais, especialmente nas hipóteses em que a lesão aos cofres públicos se aperfeiçoa em virtude da omissão da adoção de providências indispensáveis à defesa dos interesses e bens colocados sob guarda de um agente estatal. Logo, os casos referidos no art. 10 - que envolvem, normalmente, atos omissivos - são mais propícios à existência de um elemento subjetivo merecedor de elevada reprovação, ainda que não chegue a se configurar o dolo. A conduta omissiva desarrazoada, caracterizadora de negligência, é suficiente para merecer a reprovação pela configuração da improbidade. Mas isso depende da natureza da infração, sob o prisma da conduta material. Não é toda e qualquer hipótese de omissão que comporta

qualificação como improbidade sem um elemento doloso. (MARÇAL, 2006, p. 703 e 704)

O elemento subjetivo é o dolo ou culpa, como consta do caput do dispositivo. Nesse ponto o legislador adotou critério diverso em relação ao enriquecimento ilícito. É verdade que há autores que excluem a culpa, chegando mesmo a considerar inconstitucional tal referência no mandamento legal. Não lhes assiste razão, entretanto. O legislador teve realmente o desiderato de punir condutas culposas de agentes, que causam danos ao erário. Aliás, para não deixar que, referiu-se ao dolo e à culpa também no art. 5º, que da mesma forma, dispõe sobre prejuízos ao erário. Em nosso entender, não colhe o argumento de que a conduta culposa não tem gravidade suficiente para propiciar a aplicação de penalidade. Com toda a certeza, há comportamentos culposos que, pela repercussão que acarretam, têm maior densidade que algumas condutas dolosas. Além disso, o princípio da proporcionalidade permite a perfeita adequação da sanção à maior ou menor gravidade do ato de improbidade. O que se exige, isto sim, é que haja comprovada demonstração do elemento subjetivo e também do dano causado ao erário. Tanto quanto na improbidade que importa em enriquecimento ilícito, não há ensejo para a tentativa. (CARVALHO FILHO, 2009, p. 1024)

Sobre esses aspectos, o STJ, em seu R<sup>E</sup>p. 1.127.143-RS, informa que:

A conduta culposa está presente quando, apesar de o agente não pretender o resultado, atua com negligência, imprudência ou imperícia. Nessa modalidade, há um defeito inescusável de diligência, no qual se comete um erro sobre a condição do agir ou sobre a consequência da conduta. A punição dessa prática justifica-se pela criação de um risco proibido ao bem jurídico tutelado.

Desta forma, o art.10 da LIA se refere ao elemento subjetivo do agente, sendo expresso ao falar em “qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa”, enquanto que os dois outros preceitos nada dispõem a respeito.

Para exemplificar, o inciso X do artigo em tela, prevê: “X – agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público”. Nele o legislador expressamente colocou que a conduta do agente sequer deve ser caracterizada por dolo, bastando presença de negligência, admitida, portanto, a modalidade culposa. Também, será improbo o agente que agir negligentemente na conservação do patrimônio público, seja ele móvel, imóvel ou financeiro. (CANDIDO, 2011, p. 64)

Notadamente, a intenção do legislador é aplicar uma sanção severa ao agente público desonesto e corrupto. Contudo, a modalidade culposa de ato de improbi-

dade administrativa que causa lesão ao erário deve ser admitida de forma cautelosa, aceitando-se a configuração do ato ímpreto apenas nos casos de culpa grave, haja vista que não é aceitável que se puna o agente público despreparado ou desqualificado tecnicamente, mas sim que se puna aquele que é desonesto.

Entretanto, “convém frisar que a comprovação de que o agente adotou todas as cautelas exigíveis antes da prática da conduta exclui a ocorrência de culpa ou dolo, descaracterizando o ato como ímpreto (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS *apud* MAZZA, 2014, p. 618)”.

## A MODALIDADE CULPOSA NA LIA E O POSICIONAMENTO DOS TRIBUNAIS

Apesar dos posicionamentos apresentados até então, a questão da assunção da modalidade culposa ainda é polêmica, visto as divergências de posicionamento sobre a sua admissibilidade, fundamentada em decisões contrárias, não só por abordagem doutrinária, mas também quando da análise de decisões dos tribunais, almas vezes, divergentes entre si nas instâncias superiores.

Uma primeira corrente doutrinária defende que a modalidade culposa constante do artigo 10 da Lei 8.429/92 é constitucional, pois o dolo não é essencial para a configuração da improbidade administrativa, haja vista que não foi expressamente exigido no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal. E mais, o agente público que age com descuido e desmazelo para com a Administração Pública poderá, sim, praticar ato de improbidade.

É dever de o agente público agir com todo o cuidado necessário para que não incorra em atos que possam de qualquer maneira trazer dano à Administração, por isso a conduta culposa é tão danosa quanto a dolosa e, “com toda certeza, há comportamentos culposos que, pela repercussão que acarretam, têm maior densidade que algumas condutas dolosas” (CARVALHO, 2009, p. 1181). Acrescenta ainda Fazzio Junior (FAZZIO JUNIOR, 2007, p. 80) que “Não há, nessa diversidade de tratamento nenhuma lacuna. A eloquência do silêncio legal, nesse aspecto, é condizente com a genérica previsão do art. 5º, ao estipular que o agente público responderá pelos danos que causar ao erário, por dolo ou culpa”.

Outro posicionamento define o nível de intensidade de gravidade da culpa que irá influenciar diretamente no reconhecimento da improbidade. Não é qualquer culpa que faz o indivíduo ímparo. Os defensores desse pensamento afirmam que deve haver a má-fé no sentido de efetivamente atingir o Poder Público.

Fábio Medina Osório citado por Senna e Ferreira passou a defender essa corrente por dois motivos principais: “(i) a inexistência de uma regra geral que vede a improbidade a título de culpa e (ii) a liberdade de que dispõe o legislador democraticamente legitimado, para proceder a tal regulamentação”. (SENNA, 2010, p. 43).

A terceira corrente propõe que a modalidade culposa prevista no artigo 10 é inconstitucional e que apenas a forma dolosa é admitida. É argumentado pelos defensores que, se o indivíduo atua com boa-fé (desconstituído da vontade de lesar o patrimônio público), este não pode ter sobre si as mesmas imputações que aquele que age de má-fé.

Ao que parece, o legislador infraconstitucional levou longe demais o permissivo da Lei Maior, ausentes proporcionalidade e razoabilidade no dispositivo legal. Assim, se não inconstitucional, o dispositivo deve ser interpretado conforme a Constituição. [...] Parece que a conclusão do raciocínio aponta para o absurdo, indício de erro no percurso exegético. Enfim, é preciso abrandar o rigor legal, ou, por outra, amoldá-lo ao espírito constitucional. A preocupação não é meramente acadêmica ou fruto do devaneio intelectual. Ao contrário, o agente que violar o art. 10 sofrerá as consequências do art. 12, I – aliás, enérgicas, como veremos mais adiante. *Tal linha de raciocínio, segundo cremos, deve presidir a interpretação de toda a lei, que falha ora por erros de redação, má técnica, ora pelo conteúdo.* Propõe-se a aplicação dos princípios do devido processo legal em sentido substancial, da proporcionalidade, da proibição de excesso e da racionalidade, como meio de se evitar situações arbitrárias. (FIGUEIREDO, 2004, p. 103)

Enfim, o quarto grupo defende que, ao prever a modalidade culposa, o legislador cometeu uma confusão legislativa. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, uma das doutrinadoras que condescendem com esse pensamento, afirma que o elemento subjetivo é extremamente relevante para que o legislador assegure a probidade, a moralidade e a honestidade na Administração Pública, mas é necessário para que se caracterize a conduta do agente como ímpresa que ela esteja viciada pela má-fé, pois “sem o mínimo de má-fé não se pode cogitar a aplicação de penalidades tão

severas como a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública” (PIETRO, 2011, p.844).

Dos três dispositivos que definem os atos de improbidade, somente o artigo 10 fala em ação ou omissão, dolosa ou culposa. E a mesma ideia de que, nos atos de improbidade causadores de prejuízo ao erário, exige-se dolo ou culpa, repete-se no artigo 5º da lei. É difícil dizer se foi intencional essa exigência de dolo ou culpa apenas com relação a esse tipo de ato de improbidade, ou se foi falha do legislador, como tantas outras presentes na lei. A probabilidade de falha é a hipótese mais provável, porque não há razão que justifique essa diversidade de tratamento. (PIETRO, 2011, p.843-844).

A evolução do entendimento doutrinário por parte de alguns pode ser exemplificada pelo posicionamento do Prof. Alexandre Mazza (2014, p. 617) que assume na 4ª edição de seu Manual de Direito Administrativo que na 1ª edição sustentava “o entendimento de que todas as condutas na LIA exigiram comportamento doloso” deixando de considerar a conduta culposa expressa no art. 10, entretanto, o seu posicionamento atual é de forma diversa daquela que ele anteriormente defendia, reconhecendo a possibilidade da conduta culposa na subsunção do caso concreto ao art. 10 da LIA, visto que neste, a modalidade culposa integra o seu texto, quando se refere à lesão ao erário, seja por ação ou omissão, com as consequências apontadas na lei.

Entendemos, portanto, que o posicionamento mais adequado é o encampado pelo mestre Carvalho Filho, considerando o seu caráter intencional da consideração da culpa como um elemento subjetivo válido para o julgamento da improbidade administrativa nos comportamentos capitulados pelo art. 10 da LIA, destacando a existência de comportamentos culposos que devem ser reprimidos. Ressaltamos também o contexto de proporcionalidade e razoabilidade, princípios constitucionais e administrativos norteadores do Direito pátrio, faltando, a nosso ver, expoentes que argumentem consistentemente de forma contraditória.

Entretanto, Marcelo Figueiredo (2004, p. 103) destaca a importância da obediência aos princípios constitucionais e administrativos na aplicação da Lei, uma vez que:

Ao que parece, o legislador infraconstitucional levou longe demais o permissivo da Lei Maior, ausentes proporcionalidade e razoabilidade no dispositivo legal. Assim,

se não constitucional, o dispositivo deve ser interpretado conforme a Constituição. [...] Parece que a conclusão do raciocínio aponta para o absurdo, indício de erro no percurso exegético. Enfim, é preciso abrandar o rigor legal, ou, por outra, amoldá-lo ao espírito constitucional. A preocupação não é meramente acadêmica ou fruto do devaneio intelectual. Ao contrário, o agente que violar o art. 10 sofrerá as consequências do art. 12, I ... . Tal linha de raciocínio, segundo cremos, deve presidir a interpretação de toda a lei, que falha ora por erros de redação, má técnica, ora pelo conteúdo. Propõe-se a aplicação dos princípios do devido processo legal em sentido substancial, da proporcionalidade, da proibição de excesso e da racionalidade, como meio de se evitar situações arbitrárias.

A análise jurisprudencial nos traz também o entendimento de que “o elemento subjetivo necessário para caracterizar a improbidade é o dolo genérico (vontade de realizar o ato que atente contra os princípios da administração pública), sendo desnecessária a presença do dolo específico consistente na comprovação da intenção do agente” (Resp. 951.389 *apud* MAZZA, 2014, p. 618).

## **Julgados Dos Tribunais Superiores (STF e STJ)**

Para a pesquisa, buscamos jurisprudências dos Tribunais Superiores, de modo a conhecer a realidade do Judiciário pátrio quanto ao tratamento do tema. Podemos constatar que a maior parte dos julgados estão no STJ e poucos são encontrados no STF. Isso pudemos constatar quando pesquisamos as seguintes palavras nos serviços de busca dos sites do STF e STJ: improbidade administrativa, dolo e culpa. Em pesquisa realizada no dia 01 de novembro de 2014, encontramos: 176 acórdãos como resultado no sítio do STJ; e apenas 02 no do STF. Se pesquisássemos apenas o termo “improbidade administrativa”, encontrariam 2.472 acórdãos no site do STJ, para 212 no STF.

Esclarecendo a aplicação dos conceitos até aqui estudados, apresentamos um julgado que se apropria de forma clara dos conceitos utilizados para desqualificar a ação de improbidade, julgando-a improcedente:

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. AUSÊNCIA DE DOLO. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

*I. O ato de improbidade, na sua caracterização, como de regra, exige elemento sub-*

*jetivo doloso, à luz da natureza sancionatória da Lei de Improbidade Administrativa.*

2. A legitimidade do negócio jurídico e a ausência objetiva de formalização contratual, reconhecida pela instância local, conjura a improbidade.

3. É que “o objetivo da Lei de Improbidade é punir o administrador público desonesto, não o inábil. Ou, em outras palavras, para que se enquadre o agente público na Lei de Improbidade é necessário que haja o dolo, a culpa e o prejuízo ao ente público, caracterizado pela ação ou omissão do administrador público.” (Mauro Roberto Gomes de Mattos, em “O Limite da Improbidade Administrativa”, Edit. América Jurídica, 2<sup>a</sup> ed. pp. 7 e 8). “A finalidade da lei de improbidade administrativa é punir o administrador desonesto, não o inábil, despreparado, incompetente e desastrado” (REsp 213.994-0/MG, 1<sup>a</sup> Turma, Rel. Min. Garcia Vieira, DOU de 27.9.1999)” (REsp 758.639/PB, Rel. Min. José Delgado, 1.<sup>a</sup> Turma, DJ 15.5.2006).

4. A Lei 8.429/92 da Ação de Improbidade Administrativa, que explicitou o cânone do art. 37, § 4º da Constituição Federal, teve como escopo impor sanções aos agentes públicos incursos em atos de improbidade nos casos em que: a) importem em enriquecimento ilícito (art. 9º); b) que causem prejuízo ao erário público (art. 10); c) que atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11), aqui também compreendida a lesão à moralidade administrativa.

5. Recurso especial provido. (REsp 734.984/SP, Rel. p/ Acórdão Min. Luiz Fux, DJe de 16.06.2008).

E ainda, outro:

**ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. LEI 9.429/92, ART. 11. DESNECESSIDADE DE OCORRÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO.**

**EXIGÊNCIA DE CONDUTA DOLOSA.**

1. A classificação dos atos de improbidade administrativa em atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), atos que causam prejuízo ao erário (art. 10) e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11) evidencia não ser o dano aos cofres públicos elemento essencial das condutas ímporas descritas nos incisos dos arts. 9º e 11 da Lei 9.429/92. Reforçam a assertiva as normas constantes dos arts. 7º, caput, 12, I e III, e 21, I, da citada Lei.

2. Tanto a doutrina quanto a jurisprudência do STJ associam a improbidade administrativa à noção de desonestade, de má-fé do agente público. Somente em hipóteses excepcionais, por força de inequívoca disposição legal, é que se admite a configuração de improbidade por ato culposo (Lei 8.429/92, art. 10). O enquadramento nas previsões dos arts. 9º e 11 da Lei de Improbidade, portanto, não pode prescindir do reconhecimento de conduta dolosa.

3. Recurso especial provido. (REsp 604.151/RS, Rel. p/ Acórdão Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 08.06.2006).

Com relação à consideração da culpa, destacamos como exemplo:

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE. OMISSÃO NÃO CARACTERIZADA. ART. 538 DO CPC. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS POR UMA DAS PARTES. NÃO INTERRUPÇÃO DE PRAZO PARA A OPOSIÇÃO DE DECLARATÓRIOS POR LITISCONSORTE. INTERRUPÇÃO DA PRESCRIÇÃO. ART. 263 DO CPC. COMARCA ÚNICA. DATA DO PROTOCOLO DA INICIAL. SÚMULA 106/STJ. ART. 10, XI, DA LEI N. 8.429/92. DESPESA REALIZADA SEM PRÉVIO PARECER JURÍDICO. VERBA UTILIZADA EM IMÓVEL PARTICULAR. NÃO REVERSÃO DE PROVEITO AO MUNICÍPIO. ATO DE IMPROBIDADE CONFIGURADO. ABSOLVIÇÃO. PROVA DOCUMENTAL. SÚMULA 7/STJ.

1. O Tribunal de origem abordou de forma individualizada a conduta do recorrente, realçando em que consistiu a culpa na prática do atoímpreto a ele imputado, não havendo falar-se, em razão disto, em omissão a ser sanada na via dos aclaratórios.
2. No tocante à violação do art. 538 do CPC, a fundamentação adotada pelo arresto impugnado está alinhada com a jurisprudência desta Corte, no sentido de que os embargos de declaração não interrompem o prazo para a oposição, por outros interessados, de embargos declaratórios contra a decisão já embargada.
3. Em relação à suposta violação do art. 263 do CPC, pacificou-se no âmbito deste Superior Tribunal que a melhor interpretação a ser dada a aludido dispositivo é aquela que considera proposta a ação no dia em que protocolada a petição em cartório, ainda que se trate de comarca de vara única. Aplica-se, mutatis mutandis, a inteligência da Súmula 106/STJ.
4. O emprego irregular de verba pública ocorrido em Município vizinho ao de atuação dos acusados, em propriedade particular e, ainda, sem prévio parecer de assessoria jurídica, caracterizando, ao menos, a culpa e o dano ao erário, são elementos suficientes à caracterização do fatti-specie previsto no art 10, XI, da Lei n. 8.429/92.
5. A tese de violação do art. 10 da Lei n. 8.429/92, ao argumento de que análise de prova documental comprovaria a inocência do recorrente, demandaria a análise do contexto fático-probatório, vedada em sede de recurso especial (Súmula 7/STJ).
6. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no REsp 1169161 / PR, Rel. p'Acórdão Min. Og Fernandes, DJ de 26.08.2014).

E também:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. INTIMAÇÃO DO ADVOGADO. CERCEAMENTO DE DEFESA. SÚMULA 7/STJ. NÃO CONFIGURAÇÃO DE NULIDADE. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. POSSIBILIDADE. RELEVÂNCIA DA PROVA REQUISITADA. INVIALIDADE DE ANÁLISE. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. UTILIZAÇÃO DA MÁQUINA PÚBLICA PARA PROMOÇÃO PESSOAL. PROPAGANDA ELEITORAL. DANO AO ERÁRIO. SÚMULA 7/STJ.

1. O tribunal rechaçou a alegação de cerceamento de defesa com base na análise das questões fáticas ocorridas no iter processual, o que torna a via do recurso especial inadequada a modificação do julgado, a teor do disposto na Súmula 7/STJ.
2. Não configura cerceamento de defesa o indeferimento de vista fora do cartório se assegurado ao interessado que proceda à vista na serventia. Precedentes.
3. Consoante jurisprudência desta Corte, não há cerceamento do direito de defesa

quando o juiz tem o poder-dever de julgar a lide antecipadamente, dispensando a realização de audiência para a produção de provas ao constatar que o acervo documental é suficiente para nortear e instruir seu entendimento.

4. Insuscetível de revisão, nesta via recursal, o entendimento do tribunal de origem que, com base nos elementos de convicção do autos, entendeu que não ocorreria cerceamento de defesa com o julgamento antecipado da lide, pois isso demanda a reapreciação de matéria fática, o que é obstado pela Súmula 7/STJ.

5. O tribunal de origem, corroborando o entendimento sentencial, reconheceu que os recorrentes, utilizando-se de verba pública, promoveram ações para impulsionar campanha eleitoral de candidato apoiado pelo então prefeito, descrevendo detalhadamente as posturas ímporas dos recorrentes, individualizando, inclusive, a atuação de cada recorrente para a efetivação do dano ao erário.

6. A tipificação da conduta do réu nas hipóteses do art. 10 da LIA requer, quanto ao critério subjetivo, tão somente a culpa .Precedentes.

7. Com base nas premissas fáticas delineadas pelo tribunal de origem, observa-se a constatação da atuação dolosa por parte de ambos os recorrentes, visando o então prefeito promover a eleição de seu sucessor. Neste diapasão, a reversão do julgado quanto à configuração da prática de ato de improbidade e o consequente dever de ressarcir os cofres públicos, como estabelecido no acórdão a quo, demandaria incursão na seara fática dos autos, inviável em sede de recurso especial, ante o óbice da Súmula 7 do STJ .Recursos especiais improvidos. (AgRg no REsp 1215628 / SP, Rel. p/Acórdão Min. Humberto Martins, DJ de 15.08.2014).

Dessa maneira, vemos o posicionamento do STJ no sentido de considerar que para um ato ilegal e ímparo adquirir status de improbidade é indispensável a demonstração de má-intenção. São inúmeros os julgados que, quanto ao elemento subjetivo, afirmam da mesma forma o seguinte: “exige-se dolo para que se configurem as hipóteses típicas do artigo 9º (ato que resulta em enriquecimento ilícito) e artigo 11 (ato que atenta contra os princípios da Administração) da Lei n. 8.429/92; e exige-se pelo menos culpa, nas hipóteses do artigo 10 da mesma lei (ato que cause prejuízo ao erário)”.

Por fim, sobre a consideração dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, têm-se manifestação do STF:

EMENTA DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. POLICIAL MILITAR. ARTS. 11 e 12 DA LEI 8.429/1992. NÃO OCORRÊNCIA. ANÁLISE DE EVENTUAL AFRONTA AOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS INVOCADOS NO APELO EXTREMO DEPENDENTE DA REELABORAÇÃO DA MOLDURA FÁTICA CONSTANTE NO ACÓRDÃO REGIONAL. ÂMBITO INFRACONSTITUCIONAL DO DEBATE. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 03.6.2008. Com espeque no conjunto probatório, ante

a aplicação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios manteve a sentença que não enquadrou a conduta dos agravados como improbidade administrativa, uma vez que praticada sem que estivessem no exercício da atividade policial, e afastou a aplicação das penalidades previstas na Lei 8.429/1992. As razões do agravo regimental não são aptas a infirmar os fundamentos que lastream a decisão agravada, mormente no que se refere ao âmbito infraconstitucional do debate e a reelaboração da moldura fática constante do acórdão recorrido, a inviabilizar o trânsito do recurso extraordinário. Precedentes. Agravo regimental conhecido e não provido.(AI 768891 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEMBER, Primeira Turma, julgado em 03/06/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-120 DIVULG 20-06-2014 PUBLIC 23-06-2014)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cabe relembrar que a Lei de Improbidade Administrativa foi aprovada num momento conturbado do país, seguido ao escândalo conhecido como “Máfia dos Anões do Orçamento”. Talvez em razão disso, a técnica usada na sua elaboração enseje críticas, conforme opiniões de juristas e doutrinadores, algumas delas descritas neste artigo.

Vale ressaltar os questionamentos referentes à falta de uma maior adequação aos princípios consagrados na Constituição, em especial da razoabilidade e da proporcionalidade da pena, não atendidos se considerado que alguns delitos podem ser de menor potencial ofensivo. Desta forma, a análise continuada do que foi verificado no presente estudo dos julgados apresentados recai sobre a questão da punibilidade e dosimetria, baseados no previsto no art. 12 da LIA, justamente para melhor adequar tais princípios.

Sobre a inclusão da modalidade culposa no texto original do projeto e sua consequente aprovação pelas Casas Legislativas, entendemos ser esta apropriada, pois uma das agressões históricas ao patrimônio público se dá justamente pelo pouco zelo de alguns servidores à coisa pública. A má utilização de um bem ou imóvel, má conservação, guarda negligente, ou outras formas de desídia em relação ao patrimônio de todos devem ser combatidas.

Outro particular diz respeito ao cuidado na interpretação do *caput* do art. 11, em especial quando define o “ato de improbidade administrativa que atenta contra princípios administrativos (...).” Novamente, cabe a ressalva de que a interpretação

da norma deve acompanhar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, sem os quais uma infração menor aos princípios da eficiência ou impessoalidade, por exemplo, à qual caberia tão somente a aplicação de uma sanção administrativa, após amplo direito de defesa, poderia ser enquadrada, de forma exagerada, no referido artigo do ditame legal. Afinal, na hipótese de não tipificação do caso concreto às hipóteses previstas na Lei 8.429/92, o servidor pode, eventualmente, ser enquadrado em faltas disciplinares previstas no respectivo Estatuto do Servidor Público.

Por fim, é sempre salutar destacar que a aplicação da legislação deve, como já afirmado, se dar de forma razoável e proporcional, considerando que a boa índole e o comprometimento com a coisa pública por parte dos servidores é a regra geral facilmente atestada no dia-a-dia das instituições públicas pátrias.

## REFERÊNCIAS

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. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)> Acesso em: 30 ago. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 30 ago. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 30ago. 2014.

CANDIDO, Felipe Fagundes. **Abordagem teórica e prática de aspectos polêmicos da lei de improbidade administrativa**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 21 ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Atos de Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência.** São Paulo: Atlas, 2007.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade Administrativa: Comentários à Lei 8.429/92 e Legislação Complementar.** 5 ed. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004.

FIUZA, CEZAR. **Direito civil: curso completo.** 11 ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2008

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa.** 6 ed. Ver., ampl. e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GARCIA, Emerson. **A improbidade administrativa e sua sistematização.** Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 86, 27 set. 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/4284>>. Acesso em: 08 dez. 2014

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo.** 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 33 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

SENNA, Naira Gomes Guarano; FERREIRA, SiddhartaLegale. **Improbidade administrativa: é constitucional a modalidade culposa?.** 5º Concurso de Monografias da CGU. 2010. Disponível em: <[http://www.academia.edu/7459055/Improbidade\\_administrativa\\_%C3%A9\\_constitucional\\_a\\_modalidade\\_culposa](http://www.academia.edu/7459055/Improbidade_administrativa_%C3%A9_constitucional_a_modalidade_culposa)>. Acesso em: 28 out. 2014

SERESUELA, Nívea Carolina de Holanda. **Princípios constitucionais da Administração Pública.** Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 60, 1 nov. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/3489>>. Acesso em: 31 out. 2014.



# A APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA A TERCEIROS (NÃO AGENTE PÚBLICO)

Júlia Garcia Silva Azevedo Santiago  
Lílian Nássara Miranda Chequer

## INTRODUÇÃO

A Lei 8.429, de 02 de junho de 1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, foi editada com o objetivo de regulamentar o artigo 37, §4º da Constituição Federal<sup>1</sup>, visando assim, sujeitar os agentes públicos ao dever de probidade administrativa submetendo-os às sanções previstas na referida lei em caso de cometimento dos atos de improbidade administrativa tipificados, “visando ao resgate da moralidade no exercício de toda e qualquer função pública, de qualquer poder exercido, não fazendo nenhuma restrição em sua aplicabilidade” (MARTINS JUNIOR, 2009, p. 310).

Por tal razão foi adotado pelo artigo 2º da LIA um abrangente conceito de agente público para fins de aplicação da lei, assim considerados “qualquer que seja a forma de seu vínculo com a Administração Pública” (MARTINS JUNIOR, 2009, p. 297), isto é, aqueles que se vinculam aos órgãos e entidades que compõem a administração pública direta e indireta dos poderes em todos os níveis do governo.

A LIA visando promover a mais ampla proteção da Administração Pública contra o cometimento de atos de improbidade administrativa prevê ainda a possibilidade de responsabilização de terceiros, isto é, aquele que mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se

<sup>1</sup> 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: § 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o resarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

beneficie de forma direta ou indireta<sup>2</sup>.

Não obstante o avanço da Lei 8.429/92 em estender seus efeitos ao terceiro evitando assim a impunidade deste, a interpretação da LIA e sua aplicação, seja doutrinária ou jurisprudencial, ainda encontra muitas divergências, especialmente no que se refere à necessidade de comprovação do elemento subjetivo na conduta do terceiro, a obrigatoriedade do agente público figurar juntamente com o particular no polo passivo da ação de improbidade, dentre outras questões que serão analisadas a seguir.

Esse trabalho, sem a pretensão de esgotar o tema, tem o objetivo de enfrentar as diversas controvérsias, doutrinárias e jurisprudenciais, materiais e processuais, sobre a aplicação da LIA ao terceiro.

Para tanto, será necessário abordar primeiro questões gerais sobre a improbidade administrativa, como o conceito, os sujeitos e os atos definidos como ímpertos com base na LIA, ou seja, atos que importam em enriquecimento ilícito, atos que causam prejuízo ao erário e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

## 2 Improbidade Administrativa - Noções Gerais

A Lei 8.429/92 trata da responsabilização civil do agente público que tenha praticado alguma conduta ímpresa por ela prevista. Para melhor compreensão da LIA e de seus efeitos é necessário, primeiramente, definir o conceito de improbidade administrativa.

Improbidade significa falta de probidade, mau caráter, desonestidade (FERREIRA, 1996), sendo que a improbidade administrativa pode ser entendida, a princípio, como a “chamada corrupção administrativa”, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública, afrontando os princípios nucleares da ordem jurídica pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas pelos agentes públicos, políticos ou terceiros em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de privilégios ilícitos. (PAZZAGLINI FILHO et. al., 1999,

<sup>2</sup> Artigo 3º da Lei n. 8.009, de 29 de março de 1990: “As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

p. 39).

No entanto, para entender de fato o que vem a ser a improbidade administrativa, vale observar as diferenças existentes entre legalidade, moralidade e probidade.

No âmbito da Administração Pública e de todos os agentes que a integram, tendo em vista o princípio da legalidade, todos devem agir em estrita observância às normas legais.

Contudo, ao realizar uma interpretação superficial do tema, poder-se-ia concluir que qualquer ato ilegal, configuraria um ato de improbidade administrativa. Porém, para a caracterização do ato improbo, que autoriza a aplicação de sanção, a conduta do agente público ou terceiro deverá estar compreendida entre as elencadas nos arts. 9º ao 11 da LIA, a seguir analisados, a qual, ainda, deverá estar agregada com o elemento subjetivo<sup>3</sup>.

Já o princípio da moralidade, segundo ensina Martins Júnior (2009, p. 31) “constitui verdadeiro superprincípio informador dos demais (ou um princípio dos princípios), não se podendo reduzi-lo a mero integrante do princípio da legalidade”.

Assim, o atuar do agente público deve pautar tanto na legalidade quanto na moralidade, uma vez que a “lei pode ser cumprida moralmente ou imoralmente...” (SILVA, 1990, p.399). O ato pode ser formalmente válido, mas configurar um ato de improbidade administrativa tendo em vista sua imoralidade.

Contido no princípio da moralidade administrativa está o da probidade. Contudo a probidade administrativa visa assegurar a rígida eficácia social dos princípios da Administração Pública, tendo como base a preservação dos valores éticos fundamentais inerentes à Administração Pública e seus agentes, ou seja, a probidade administrativa tem uma função instrumentalizadora da moralidade administrativa (MARTINS JÚNIOR, 2009).

Dessa forma, com o fim de evitar danos ao erário, proteger a Administração

<sup>3</sup> “Não se pode confundir ilegalidade com improbidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência dominante no STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos culposa, nas do art. 10 (v.g.:REsp 734.984/SP, 1ª T. Min. Luiz FUX, DJ de 16.06.2008; AgRg no REsp 479.812/SP, 2ª T., Min. Humberto Martins, DJ 14.08.2007: REsp 842.428/ES, 2ª T. Min. Eliana Calmon” (REsp 827.445/SP, Rel. Min Luiz Fux, DJ 08.03.2010)

Pública, a Lei 8.429/92 resguarda o interesse social, consagrando sanções aos atos considerados de improbidade administrativa.

### 3 Dos Atos de Improbidade Administrativo

A Lei 8.429/92 protege a probidade administrativa considerando condutas de três naturezas como atos de improbidade, sendo: atos que acarretam no enriquecimento ilícito em razão de vantagem patrimonial indevida; atos que causam lesão ao erário, ensejando perda patrimonial e; atos que violem os princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade).

Para cada uma destas condutas, a lei arrola, de forma exemplificativa, certas situações ou condutas, o que garante que, mesmo não previsto expressamente o ato em qualquer das hipóteses do rol dos dispositivos legais, artigos 9º, 10 e 11, constituirá improbidade administrativa se acomodar à definição de enriquecimento ilícito, prejuízo ao patrimônio público e atentado aos princípios da Administração Pública (FAZZIO JÚNIOR, 2009).

Nesse sentido, Alexandre de Moraes (2013, p.320) ensina:

O ato de improbidade administrativa exige para sua consumação um desvio de conduta do agente público, que no exercício indevido de suas funções, afaste-se dos padrões éticos e morais da Sociedade, pretendendo obter vantagens materiais indevidas ou gerar prejuízos ao patrimônio público, mesmo que não obtenha sucesso em suas intenções, como ocorre nas condutas tipificadas no art. 11 da presente lei.

Para uma melhor compreensão dos atos de improbidade, necessário analisar alguns aspectos iniciais. O primeiro deles refere-se ao enriquecimento ilícito elencado no art. 9º da LIA, ou seja, uma vantagem, patrimonial em favor do agente público.

Nesta primeira modalidade de ato administrativo, podemos citar como indispensável para caracterização da improbidade, o dolo, pois, segundo Pazzaglini Filho (2007, p. 60) “não é curial, nem lógico, v.g., o recebimento de comissão, gratificação ou porcentagem, por imprudência ou negligência, para facilitar negócio superfaturado ou para a alienação de bens públicos por preço inferior ao mercado”.

Além do mais, deve ser ponderado que o art. 9º da LIA trata daquelas si-

tuações em que o agente público beneficia-se com uma vantagem de natureza financeira, patrimonial ou econômica, sendo dispensável que haja prejuízo ao Poder Público (SANTOS, 2002).

Dessa forma, segundo Gajardoni et al. (2012), o *caput* do art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa terá o tipo mais amplo, ou seja, enriquecimento ilícito por auferir o agente vantagem patrimonial indevida, enquanto seus incisos, serão mais específicos, devendo ter a adequação do ato frente às descrições legais, sob pena de subjetivismos inadmissíveis.

Já os atos de improbidade consagrados no art. 10 da LIA correspondem aos atos que causam lesão ao erário, aqui entendidos como perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento e a dilapidação de bens ou haveres das pessoas indicadas no art. 1º da lei<sup>4</sup>. O que deve ser entendido é que a finalidade do art. 10 da LIA é proteger o erário, o patrimônio público de uma forma geral e ampla.

Para configurar qualquer das modalidades constantes no art. 10 da Lei, exige-se o comportamento doloso ou culposo do agente público. Nesse sentido, Mazzilli (1995, p. 162):

O dolo que se exige é o comum; é a vontade genérica de fazer o que a lei veda, ou não fazer o que a lei manda. Não seria preciso que o administrador violasse um concurso ou uma licitação por motivos especiais (como para contratar parentes ou beneficiar amigos). O mero ato culposo também seria apto, na área civil, a determinar o dever de indenizar; mas ainda quando tenha havido comportamento voluntário, voltado a fazer conscientemente algo em contrariedade com a lei.

Gajardoni et al. (2012) salientam que nas hipóteses do art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa, o que se verifica é a necessidade de punição de condutas dolosas ou que, ainda que culposas (culpa grave, resvalando no dolo), sejam origi-

<sup>4</sup> Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

nárias de má-fé, de dolo, da intenção de causar o dano ou da ausência de cautela no trato da coisa pública.

Dessa forma, o mero erro de interpretação ou inabilidade do agente não justifica, por si só, conceituar o ato como ato de improbidade administrativa<sup>5</sup>.

O art. 11 da LIA disciplina sobre aqueles atos de improbidade que se configuram quando violam os Princípios Informativos da Administração Pública (honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade) que são inferidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

A violação de princípio é o mais grave atentado cometido contra a Administração Pública, porque é a completa e subversiva maneira de ofender a base ética e moral em que o complexo administrativo é regido.

Outro ponto relevante observado por Pazzaglini Filho (2007) é que a incidência das regras do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa será sempre residual frente aos demais tipos, somente incidindo quando não houver a possibilidade de aplicação das regras dos arts. 9º e 10, uma vez que sempre a desobediência desses preceitos viola o princípio da legalidade, o que poderia incidir em *bis in idem*, o que não é admitido, como regra, ordenamento jurídico brasileiro.

Assim, o que não se pode concluir é que, apesar da LIA tentar proteger a probidade administrativa de todas as maneiras possíveis, qualquer ato de ilegalidade seja sempre um ato de improbidade administrativa, seja pela complexidade do Sistema Jurídico brasileiro, seja pelas várias decisões conflitantes dos Tribunais Superiores, o que poderia gerar uma conclusão incorreta na interpretação da Lei, ocasionando injustiças, o que violaria o próprio sentido do Direito.

#### **4 Dos Sujeitos dos Atos de Improbidade Administrativa**

Os sujeitos dos atos de improbidade administrativa dizem respeito às pessoas físicas ou jurídicas envolvidas ou afetadas pela conduta ímproba, seja na condição de autoras, sujeito ativo, seja na condição de vítimas, sujeito passivo.

Importante esclarecer que a análise dos sujeitos da improbidade administra-

<sup>5</sup> Nesse sentido: STJ – Resp 21.662/SP (Ag. Reg.), Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. 07.02.2012 – DJ 15.02.2012.

tiva ocorre sob o prisma do direito material, isto é, o sujeito ativo do ato de improbidade é quem praticou o ato ímparo segundo a LIA. Já o sujeito passivo é o ente da Administração Pública que sofreu os efeitos da conduta ímpara praticada em seu desfavor.

Nesse sentido, sujeito ativo ou passivo da improbidade relaciona-se com o ato de improbidade e não com o processo judicial. Já sujeito ativo ou passivo sob o ponto de vista processual, trata-se de quem seria autor ou réu na ação de improbidade, ou seja, legitimado ativo/passivo.

Logo, o sujeito ativo do ato de improbidade (direito material) será legitimado passivo (réu) da ação de improbidade, já o sujeito passivo (vítima) do ato, em regra, poderá ser legitimado ativo (autor) da ação de improbidade (direito processual)<sup>6</sup>.

#### 4.1 Sujeitos ativos dos atos de improbidade

O art. 2º da Lei de Improbidade Administrativa define quem são os sujeitos ativos para fins de aplicação das normas da LIA, isto é, os agentes públicos. De acordo com o art. 3º da mesma lei, amplia-se o rol de sujeito ativo para todos aqueles que se beneficiam com a prática de ilícitos contra a Administração, possibilitando a responsabilização de terceiros<sup>7</sup>.

Assim, agentes públicos, políticos, incluídos os chefes do Executivo, parlamentares, membros do Judiciário e do Ministério Público e outros, bem como os terceiros, quando da prática de atos de improbidade administrativa, observadas as normas constitucionais e infraconstitucionais pertinentes, estarão sujeitos às san-

<sup>6</sup> O artigo 17, *caput*, da LIA estabelece que poderá ser legitimado ativo da ação de improbidade administrativa além da pessoa jurídica interessada o Ministério Público.

<sup>7</sup> Art. 2º da LIA: Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Art. 3º da LIA: As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

ções previstas na LIA (GAJARDONI et al., 2012)<sup>8</sup>.

Agentes públicos para Meirelles (2010, p.75) “são todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal”. E como esse conceito é amplo, até mesmo dirigentes de fundações privadas constituídas com recursos de origem pública podem figurar como sujeitos ativos de atos de improbidade.

Já os agentes políticos pode-se dizer que o que os caracterizam são os cargos e a natureza de suas atribuições exercidas na Administração Pública, não se levando em consideração o sujeito que ocupa o cargo, mas o cargo que é ocupado. Nesse sentido Bandeira de Melo (2004, p. 230):

Agentes políticos são os titulares de cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes do Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e Vereadores. O vínculo que tais agentes entretêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política. Exercem um múnus público... A Relação jurídica que os vincula ao Estado é de natureza institucional, estatutária. Seus direitos e deveres não advêm de contrato travado com o Poder Público, mas descendem diretamente da Constituição e das leis. Donde, são por elas modificáveis, sem que caiba procedente oposição às alterações supervenientes, sub color de que vigoravam condições diversas ao tempo das respectivas investiduras.

O terceiro que de qualquer modo se valha do ato ímparo, também poderá ser responsabilizado segundo a Lei de Improbidade Administrativa, uma vez que, como já mencionado, o art. 3º estende a sujeição do dever de probidade administrativa ao beneficiário e ao partícipe, cúmplice ou coautor do ato de improbidade administrativa, a agentes não públicos, podendo ser pessoas físicas ou jurídicas. Esse artigo da lei 8.429/92 representa um grande avanço na proteção da probidade administrativa, evitando, assim, que agentes não públicos ficassem impunes.

<sup>8</sup> No mesmo sentido MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Probidade Administrativa. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 297: “Desse modo, são sujeitos ou titulares do dever de probidade administrativa o agente público, qualquer que seja a forma de seu vínculo com a Administração Pública, além de terceiros estranhos (particulares), como o beneficiário ou partícipe.”

## 4.2 Sujeitos passivos de atos de improbidade administrativa

O artigo 1º da Lei de Improbidade Administrativa elenca os sujeitos passivos que podem ser atingidos por atos ímparobos, isto é, são considerados sujeitos passivos aqueles entes da Administração Pública sob os quais recairão as consequências do ato ímparobio praticado:

Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei. Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Portanto, as disposições da LIA destinam-se a todas as entidades administrativas, federais, estaduais ou municipais e inclusive do Distrito Federal e Territórios, difundidas não só nos limites das que constituem a Administração Pública direta, mas, alcançando também entidades administrativas da Administração Pública indireta, as de personalidade jurídica de direito privado com participação acionária estatal majoritária e que não foram regularmente constituídas como sociedades de economia mista ou empresas públicas, bem como organismos e entidades privadas sem nenhuma ligação com o Poder Público (MARTINS JÚNIOR, 2009).

Nesse sentido anota Pazzaglini Filho (2007, p. 27), citando decisão do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, “(...) onde houver um único centavo em dinheiro público envolvido, a lei terá incidência, independente de a entidade exercer atividade de natureza pública ou privada”.

## 5 Aplicação da Lei de Improbidade Administrativa a terceiros

Conforme se afirmou anteriormente, o status de ímparobio é característica

própria dos agentes públicos, entretanto, a LIA em seu artigo 3º estende seus efeitos ou “a sujeição do dever de probidade administrativa (...) ao beneficiário e ao participante, cúmplice ou coautor do ato de improbidade administrativa, que podem ser agentes públicos ou não, pessoas físicas ou jurídicas” (MARTINS JUNIOR, 2009, p. 320)<sup>9</sup>.

Isto é, os deveres de probidade administrativa também devem ser observados e cumpridos pelos terceiros em suas relações com a Administração Pública (GAJARDONI, et al, 2014, p. 61).

Logo, são considerados sujeitos ativos do ato de improbidade administrativa todos que tenham participado da prática da conduta ímproba ou dela tenham aufrido alguma vantagem. Nesse sentido, devem ser submetidos a julgamento não só os agentes públicos que tenham violado o patrimônio público e/ou os princípios da Administração Pública, bem como, os terceiros que tenham induzido ou concorrido para a prática de ato de improbidade ou deles tenham recebido qualquer benefício direito ou indireto.

Portanto, o particular que induziu, concorreu ou se beneficiou do ato ímprebo estará sujeito às sanções previstas na LIA.

Aqui cabe um esclarecimento quanto às sanções aplicáveis aos terceiros. O referido artigo 3º estabelece que as disposições da LIA sejam aplicáveis aos beneficiários ou participantes “no que couber”. Tal expressão revela que nem todas as penalidades aplicáveis aos agentes públicos são aplicáveis aos terceiros em decorrência de sua própria condição de particular, ou seja, por não se tratarem de agente público.

Isto é, a sanção de perda do cargo ou função prevista no artigo 12 e incisos da LIA<sup>10</sup> não pode ser aplicada a quem não é agente público, ou seja, aquele que

<sup>9</sup> A LIA trouxe grande avanço em seu artigo 3º ao prever a responsabilização de terceiros, uma vez que as leis anteriores que se encarregavam da matéria, especificamente a Lei 3.164/1957 e a Lei 3.502/1958 (ambas revogadas pela Lei 8.429/92), previam apenas a punição de servidores públicos, logo tal lacuna gerava a impunidade de particulares que juntamente com aqueles cometiam atos de improbidade.

<sup>10</sup> Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, resarcimento integral do dano, quando houver, **perda da função pública**, suspensão dos direitos políticos

exerce qualquer função pública. Ressalta-se que essa restrição se justifica apenas em razão da qualidade própria do beneficiário ou partícipe. As demais penalidades são plenamente aplicáveis conforme o caso (GAJARDONI, et al, 2014, p. 61).

## 5.1 Da necessidade de configuração do elemento subjetivo para a caracterização da conduta ímproba cometida pelo terceiro

O terceiro poderá ser responsabilizado pela prática do ato de improbidade quando restar configurada três situações distintas. Em duas situações a participação daquele é claramente comissiva, isto é, há a ocorrência de uma conduta positiva, de uma ação - induzir e concorrer - e na situação restante, o terceiro não realiza qualquer ação, entretanto, recebe eventual benefício direto ou indireto que é resultado do ato ímpenso cometido por algum agente público<sup>11</sup>.

Nesse sentido, explicam Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2011, p. 268) a diferença entre a indução, concorrência e benefício, respectivamente, que caracterizam o envolvimento do terceiro no cometimento da improbidade administrativa:

1º) O terceiro desperta no agente público o interesse em praticar o ato de improbidade, induzindo-o a tanto. Induzir significa incutir, incitar, criando no agente o estado mental tendente à prática do ato.

2º) O terceiro concorre para a prática do ato de improbidade, participação esta que

---

de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, resarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, **perda da função pública**, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, resarcimento integral do dano, se houver, **perda da função pública**, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos. (grifo nosso)

11 Conforme estabelece o já citado artigo 3º da Lei 8.429/92.

pode consistir na divisão de tarefas com o agente público ou na mera prestação de auxílio material, o que importa em atividade secundária que visa a facilitar o atingimento do fim visado pelo agente (v.g.: o fornecimento de veículo para o transporte de bens e valores desviados do patrimônio público).

3º) O terceiro não exerce qualquer influência sobre o animus do agente ou presta qualquer contribuição à prática do ato de improbidade, limitando-se a se beneficiar, de forma direta ou indireta, do produto do ilícito.

A LIA, ao contrário da Lei de Ação Popular<sup>12</sup>, não faz qualquer distinção entre o beneficiário direto e o indireto, sendo aplicável na ocorrência das duas situações. Entretanto, tanto a doutrina quanto a jurisprudência entendem ser necessário definir e diferenciar os efeitos de cada situação, uma vez que não há dúvidas de que para que o beneficiário, seja ele direto ou indireto, possa sofrer as sanções da LIA deve haver nexo de causalidade entre o benefício auferido e o ato de improbidade cometido (MARTINS JUNIOR, 2009, p. 321).

Assim, conforme explica Martins Junior (2009, p. 321) beneficiário direto é “aquele que lucra qualquer espécie de vantagem com a prática do ato de improbidade administrativa” Já o beneficiário indireto “é o que se aproveita reflexa e indiretamente do ato de improbidade administrativa, cujo efeito lhe trouxe repercussões positivas na órbita de seus interesses”.

Conforme se observa, o artigo 3º da LIA não faz qualquer referência expressa à necessidade da existência do elemento subjetivo por parte do terceiro para que este possa ser responsabilizado por ato de improbidade administrativa.

Quanto ao agente público, a jurisprudência, especialmente o STJ, já consagrou entendimento de que para ser caracterizada como conduta ímproba, deve ser acompanhada da voluntária má-fé, dolo, ou no mínimo, segundo a jurisprudência, culpa grave, para as hipóteses do art. 10<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> BRASIL, Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965. Publicada no Diário Oficial da União em 05 de julho de 1965. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm), acesso em 20 mar. 2015.

<sup>13</sup> ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO ASSENTADA PELA INSTÂNCIA JUDICANTE DE ORIGEM. REVISÃO EM SEDE ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE.ÓBICE DO VERBETE SUMULAR 7/STJ. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. "A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente

Entretanto, no que diz respeito à necessidade da configuração do elemento subjetivo quando se trata do terceiro, existe certa controvérsia em razão do artigo 3º da LIA não fazer qualquer referência expressa à necessidade da presença de dolo ou culpa na conduta daquele.

Por tal razão existem julgados que consideram demonstrada a improbidade do terceiro apenas quando o mesmo auferiu algum benefício resultado de uma conduta ímpresa do agente público, não considerando a necessidade de o terceiro ter agido com dolo ou culpa<sup>14</sup> para que possa configurar como legitimado passivo da ação de improbidade administrativa.

Ora, com a devida vénia aos julgamentos e entendimentos em sentido contrário, entendemos que para que a LIA seja aplicável ao terceiro que tenha cometido algum ato ímpenso ou dele tenha se beneficiado é necessário que fique comprovada

---

**seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10º** (AIA 30/AM, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, Corte Especial, DJe 28/9/11). (...). (AgRg no Agravo em Recurso Especial nº 291.244/ MG (2013/0020042-6), Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17 /10/2013, DJe: 29/10/2013). Precedentes: AgRg no REsp 20.747/SP, Relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 23/11/2011; REsp 1.130.198/RR, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 15/12/2010; REsp 479.812/SP, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, DJe 27/9/2010; REsp 1.149.427/SC, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 9/9/2010; e REsp 875.163/RS, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 30/6/2010.

<sup>14</sup> ADMINISTRATIVO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10, DA LEI 8.429/92. DANO AO ERÁRIO. MODALIDADE CULPOSA. POSSIBILIDADE. FAVORECIMENTO PESSOAL. TERCEIRO BENEFICIADO. REQUISITOS CONFIGURADOS. INCURSÃO NAS PREVISÕES DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. (...)5. A lei de improbidade administrativa aplica-se ao beneficiário direto do ato ímpenso, mormente em face do comprovado dano ao erário público. Inteligência do art. 3º da Lei de Improbidade Administrativa. No caso, também está claro que a pessoa jurídica foi beneficiada com a prática infratativa, na medida em que se locupletou de verba pública sem a devida contraprestação contratual. Por outro lado, em relação ao seu responsável legal, os elementos coligidos na origem não lhe apontaram a percepção de benefícios que ultrapassem a esfera patrimonial da sociedade empresária, nem individualizaram sua conduta no fato imputável, razão pela qual não deve ser condenado pelo ato de improbidade.<sup>6</sup>. Recurso especial provido em parte. (REsp 1127143/RS, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 22/06/2010, DJe 03/08/2010) (...) Nos termos do art. 3º da Lei nº 8.429/92, os terceiros que, não sendo agentes públicos, induzem ou concorram para a prática de ato de improbidade ou dele se beneficiem, de forma direta ou indireta, também podem ser sujeitos ativos e, consequentemente, respondem pelos atos de improbidade. Beneficiário é aquele indivíduo que auferir vantagem com a prática do ato de improbidade. **Para sua responsabilização, não se exige que tenha agido com má-fé, bastando, para tanto, que não tenha agido com a corriqueira diligência** (...). (grito nosso). (TJ-SP. 2ª Câm Dir. Pùblico. Apelação nº 0000542-25.2004.8.26.0601 28. Rel. Des. José Luiz Germano. D.J. 11.10.11).

a existência do elemento subjetivo em sua conduta ou que o mesmo soubesse do caráter ilícito do benefício auferido.

Nesse sentido, a interpretação do referido artigo 3º da Lei nº. 8.429/92 não deve ser feita de maneira literal, muito pelo contrário, deve ser realizada através da sistematização dos preceitos da LIA. Para que o terceiro participe ou beneficiário do ato improbo possa ser responsabilizado deve ficar caracterizada a intenção do mesmo em lesar o patrimônio público ou de locupletar-se ilicitamente (GAJARDONI, 2014, p. 63).

Não se pode admitir, por uma questão de lógica jurídica, que o agente público que é o destinatário principal da LIA, para que seja considerado improbo seja necessária a comprovação da existência do elemento subjetivo, dolo ou culpa, em sua conduta, e quanto ao terceiro, para ser responsabilizado por ato de improbidade administrativa, não seja necessária a existência do elemento subjetivo, bastando apenas que tenha agido em conluio com o agente público ou que tenha auferido qualquer benefício decorrente de um ato improbo.

Não é, portanto, razoável tratar o terceiro com mais rigor do que o próprio agente público que é o destinatário central da LIA.

Entendimento contrário consagra a teoria da responsabilidade objetiva do terceiro. Como se sabe, tal teoria é exceção em nosso ordenamento jurídico e por tal razão deve estar prevista de maneira expressa na norma, daí a “necessidade de uma atuação do terceiro, seja direta ou indireta, para a caracterização da sua responsabilidade” (GAJARDONI, 2014, p. 63).

Ademais, a jurisprudência do STJ rechaça a responsabilidade objetiva na aplicação da Lei 8.429/1992, exigindo a presença de dolo nos casos dos arts. 9º e 11 - que coibem o enriquecimento ilícito e o atentado aos princípios administrativos, respectivamente - e ao menos de culpa nos termos do art. 10, que censura os atos de improbidade por dano ao Erário<sup>15</sup>.

Logo, por uma questão de isonomia, o entendimento que nos parece mais acertado é o de que o terceiro, assim, como o agente público, deve ter a sua conduta e o seu elemento subjetivo analisados para que possa sofrer as sanções da improbi-

<sup>15</sup> REsp 414697 - RO 2002/0016729-5, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 25/05/2010, DJe 16/09/2010.

dade administrativa.

Entendemos ainda, que o terceiro só poderá ser atingido pelos efeitos da LIA caso tenha agido com comprovada má-fé. Nesse sentido, para que fique caracterizada a conduta ímpar daquele é indispensável que o mesmo tenha agido com dolo, desejando o resultado de se beneficiar da conduta ímpar, ficando excluída a modalidade culposa (imprudência, imperícia ou negligência) do ato do terceiro.

Assim, com relação aos terceiros “são ainda mais incisivas as razões para que não venham a ser responsabilizados sem a demonstração de seu dolo. É inaceitável que o terceiro de boa-fé possa vir a ser envolvido na ação de improbidade sem que tenha agido com a intenção de se beneficiar ilicitamente” (WALD; MENDES, 2008, p. 220).

Conforme dito, a LIA não menciona de forma expressa a necessidade de verificação e comprovação do elemento subjetivo na conduta do terceiro para que este possa sofrer as sanções por ato de improbidade administrativa cometido, e tão pouco há qualquer referência na lei especificando que só será considerada como ímpar a conduta na modalidade dolosa, excluindo-se, assim, o terceiro de boa-fé, que tenha agido culposamente.

A jurisprudência, do STJ inclusive, quando trata do assunto, não examina a questão com a profundidade exigida, fazendo referência apenas à necessidade de ficar comprovada a existência do elemento subjetivo na conduta do terceiro, não fazendo qualquer distinção entre a modalidade culposa e a dolosa<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. TERMOS DE ADITAMENTO AO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. SUPosta ILEGALIDADE. AUSÊNCIA DE ELEMENTO SUBJETIVO NECESSÁRIO À CONFIGURAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE. TIPICIDADE DAS CONDUTAS ÍMPROBAS. 1. (...) 4. Para que se configure a conduta de improbidade administrativa é necessária a perquirição do elemento volitivo do agente público e de terceiros (dolo ou culpa), não sendo suficiente, para tanto, a irregularidade ou a ilegalidade do ato. Isso porque “não se pode confundir ilegalidade com improbidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente.” (REsp n. 827.445-SP, relator para acórdão Ministro Teori Zavascki, DJE 8/3/2010). 5. No caso concreto, o acórdão recorrido, ao concluir que os desvios dos ditames da Lei 8.666/93, por si só, seriam suficientes para a subsunção automática das condutas dos demandados aos tipos previstos na Lei de Improbidade, não se desincumbiu de aferir a culpa ou dolo dos agentes públicos e terceiros, que são elementos subjetivos necessários à configuração da conduta de improbidade. (...) 7. Imputar a conduta ímpar a agentes públicos e terceiros que atuam respaldados por recomendações de ordem técnica provenientes de órgãos especializados, sobre as quais não houve alegação, tampouco comprovação, de inidoneidade ou de que teriam sido realizadas com intuito

Contudo, não obstante as omissões encontradas na LIA e na jurisprudência, é necessário examinar o assunto com mais cautela. Importante lembrar que a improbidade “pressupõe, sempre, um desvio ético na conduta do agente, a transgressão consciente de um preceito de observância obrigatória” (ALMEIDA PRADO, p. 37).

Ora, não se pode ignorar o fato de que para que uma conduta seja considerada improba é necessário que o agente haja com a intenção de lesar a ordem jurídica e a moralidade administrativa, visando obter vantagem pessoal, ou favorecer alguém, o propósito do agente é viciado pela má-fé, sendo que o mesmo tem total consciência da antijuridicidade do resultado.

Logo, diante dos requisitos necessários para que seja caracterizada a improbidade administrativa, não é possível admitir a improbidade do terceiro na modalidade culposa.

Diante de todo o exposto, conclui-se que é indispensável para a condenação do terceiro às graves sanções da LIA que fique comprovado que aquele agiu de maneira dolosa, ao induzir ou concorrer juntamente com o agente público, no cometimento da improbidade administrativa, ou ainda que estivesse ciente da improbidade administrativa praticada pelo agente público e da ilicitude do benefício por ele recebido.

## 5.2 Litisconsórcio entre os agentes públicos ímparobos e terceiros

A fim de que o ressarcimento integral do dano ao erário seja garantido, a responsabilidade dos agentes públicos e dos terceiros é solidária. Tal regra deriva

---

direcionado à lesão da administração pública, não parece se coadunar com os ditames da razoabilidade, de sorte que seria mais lógico, razoável e proporcional considerar como atos de improbidade aqueles que fossem eventualmente praticados em contrariedade às recomendações advindas da própria administração pública. 8. A jurisprudência desta Corte já se manifestou no sentido de que se faz necessária a comprovação dos elementos subjetivos para que se repete uma conduta como ímparoba (dolo, nos casos dos artigos 11 e 9º e, ao menos, culpa, nos casos do artigo 10), afastando-se a possibilidade de punição com base tão somente na atuação do mal administrador ou em supostas contrariedades aos ditames legais referentes à licitação, visto que nosso ordenamento jurídico não admite a responsabilização objetiva dos agentes públicos. 9. (...) (REsp 997.564/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, DJe de 25.03.10). (grifo nosso). No mesmo sentido REsp nº 1.127.143/RS, Rel. Ministro Castro Meira, DJe 03/08/2010

do já citado artigo 3º da LIA e do artigo 942<sup>17</sup>, caput, do Código Civil, que trata da responsabilidade civil (MARTINS JUNIOR, 2009, p. 349).

Ressalta-se que durante a ação de improbidade administrativa deverá ocorrer a individualização das formas de participação para que seja realizada a correta aferição da dosimetria da sanção que será aplicável ao agente público e ao terceiro.

Importante esclarecer ainda que o terceiro não pode figurar sozinho no polo passivo da ação de improbidade administrativa sem a presença do agente público suspeito de ter praticado o ato ímpreto, uma vez que o terceiro só poderá sofrer os efeitos da LIA se necessariamente tiver agido em conjunto com agente público, daí a necessidade deste também figurar, obrigatoriamente, no polo passivo da competente Ação Civil de Improbidade Administrativa.

O entendimento do STJ nesse sentido já está pacificado, afinal, se a LIA tem como destinatário central o agente público ímpreto, não faria qualquer sentido deixar este de fora do polo passivo da ação de improbidade administrativa, incluindo apenas o terceiro que tenha induzido, concorrido ou se beneficiado do ato ímpreto cometido em conluio com o agente público<sup>18</sup>.

Nesse sentido explicam Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2011, p. 269) que:

Somente será possível falar em punição de terceiros em tendo sido o ato de improbidade praticado por um agente público, requisito este indispensável à incidência da Lei nº. 8.429/92. Não sendo divisada a participação do agente público, estará o *extraneus* sujeito a sanções outras que não aquelas previstas nesse diploma legal.

<sup>17</sup> Art. 942. Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação.

<sup>18</sup> ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. IMPOSSIBILIDADE DE FIGURAR APENAS PARTICULARS NO POLO PASSIVO DA AÇÃO DEIMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE AGENTE PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. A jurisprudência desta Corte firmou entendimento no sentido de que "os particulares não podem ser responsabilizados com base na LIA sem que figure no polo passivo um agente público responsável pelo ato questionado, o que não impede, contudo, o eventual ajuizamento de Ação Civil Pública comum para obter o resarcimento do Erário" (REsp 896.044/PA, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 16.9.2010, DJe 19.4.2011). (grifo nosso)

No mesmo sentido ver ainda: REsp 1.171.017/PA, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 25.2.2014, DJe 6.3.2014. REsp 1.181.300/PA, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 14.9.2010, DJe 24.9.2010. REsp 1.413.729/PA, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 22.04.2014, DJe 05/05/2014.

Logo, se não há a participação do agente público e este, portanto, não figure no polo passivo da ação de improbidade administrativa, há que ser afastada a incidência da LIA na conduta do terceiro, o que não impede, contudo, o eventual ajuizamento de ação civil pública comum contra o particular para obter o resarcimento ao erário<sup>19</sup>.

Se por um lado é pacífica a questão de que o terceiro não pode figurar no polo passivo da ação de improbidade sem a presença do agente público, a reciproca não é verdadeira. A jurisprudência ainda vacila no que diz respeito à obrigatoriedade ou não de se formar o litisconsórcio passivo necessário na ação de improbidade administrativa entre o agente público e o(s) terceiro(s) que eventualmente concorreram ou se beneficiaram da prática do ato ímparo.

O STJ já firmou entendimento de que inexiste litisconsórcio passivo necessário entre o agente público e os terceiros beneficiados com o ato ímparo, por não estarem presentes nenhuma das hipóteses previstas no art. 47 do CPC<sup>20</sup>, disposição legal ou relação jurídica unitária<sup>21</sup>.

Não obstante o entendimento do STJ, alguns tribunais estaduais entendem o contrário, de que há a obrigatoriedade da formação do litisconsórcio passivo necessário entre os agentes públicos que praticaram o ato tido por ímparo e os terceiros que se beneficiaram do ato. Esse entendimento decorre, sinteticamente, da

<sup>19</sup> REsp 896.044/PA, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 16.9.2010, DJe 19.4.2011.

<sup>20</sup> Art. 47 CPC -Há litisconsórcio necessário, quando, por disposição de lei ou pela natureza da relação jurídica, o juiz tiver de decidir a lide de modo uniforme para todas as partes; caso em que a eficácia da sentença dependerá da citação de todos os litisconsortes no processo.

<sup>21</sup> PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. DANO AOERÁRIO. EMPRESA BENEFICIADA. AUSÊNCIA DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. 1. (...).

5. Nas Ações de Improbidade, inexiste litisconsórcio necessário entre o agente público e os terceiros beneficiados com o ato ímparo, por não estarem presentes nenhuma das hipóteses previstas no art. 47 do CPC (disposição legal ou relação jurídica unitária). Precedentes do STJ.

6. É certo que os terceiros que participem ou se beneficiem de improbidade administrativa estão sujeitos aos ditames da Lei 8.429/1992, nos termos do seu art. 3º, porém não há imposição legal de formação de litisconsórcio passivo necessário. 7. A conduta dos agentes públicos, que constitui o foco da LIA, pauta-se especificamente pelos seus deveres funcionais e independe da responsabilização da empresa que se beneficiou com a improbidade. 8. (...). 9. Na hipótese, o Juízo de 1º grau condenou os agentes públicos responsáveis pelas irregularidades e também o particular que representava as empresas beneficiadas com pagamentos indevidos, mostrando-se equivocada a anulação da sentença por ausência de inclusão, no polo passivo, da pessoa jurídica beneficiada. (...). (REsp 896.044/PA, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 16.9.2010, DJe 19.4.2011). (grifo nosso)

indisponibilidade dos interesses em jogo e da própria Lei 8.429/92 (litisconsórcio necessário por força de lei), cujos artigos 3º e 6º conferem uma significativa amplitude conceitual aos sujeitos ativos do ato de improbidade, visando a possibilitar a cabal reparação do dano<sup>22</sup>.

Muito embora a argumentação a favor da obrigatoriedade da formação do litisconsórcio passivo necessário seja bastante razoável e plausível, ainda assim, nos parece melhor o entendimento do STJ de que o litisconsórcio passivo seja facultativo, haja vista que além de não haver previsão expressa na LIA, as condutas dos agentes públicos e dos terceiros apesar de conexas, não exigem um julgamento uniforme para as duas situações, muito pelo contrário, deverá necessariamente haver a apuração e individualização de suas condutas, bem como a investigação do elemento subjetivo, de acordo com a participação de cada um, razão pela qual não se pode afirmar que a relação jurídica entre os sujeitos ativos seja unitária capaz de exigir um único julgamento.

Ademais, importante esclarecer que, o terceiro, caso identificada a sua participação ou recebimento de benefício oriundo de conduta improba, que não figurar no polo passivo da ação de improbidade administrativa, poderá ser processado em ação civil diversa a fim de que os danos sofridos pelo Erário sejam resarcidos (GA-JARDONI, et al, 2014, p. 66).

## 6 Considerações finais

A Lei 8.429/92 foi criada com o objetivo de garantir o cumprimento do princípio da moralidade e dos deveres de honestidade funcional, visando o combate à corrupção e às condutas que atentem contra o patrimônio público, por parte dos agentes públicos e de terceiros.

Para tanto, a Lei de Improbidade Administrativa prevê a aplicação de seve-

<sup>22</sup> EMENTA: PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. TERCEIROS BENEFICIADOS PELA PRÁTICA DO ATO ÍMPROBO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. RECURSO PROVIDO. SENTENÇA DESCONSTITUÍDA. 1. Na ação civil pública por ato de improbidade administrativa, há litisconsórcio passivo necessário entre os agentes públicos que praticaram o ato tido por ímparo, bem como terceiros, ainda que particulares, que se beneficiaram do ato. (TJMG 1.0322.07.001389-9/001, Desembargador Relator: Bitencourt Marcondes, julgado em: 24/04/2014, DJe 06/05/2014).

ras sanções que serão aplicadas aos sujeitos que tenham praticado alguma conduta ímpreba, quais sejam, a prática de atos que importem em enriquecimento ilícito, que causem prejuízo ao erário e que atentem contra os princípios da Administração Pública.

Visando garantir a mais ampla proteção à probidade administrativa a LIA prevê, em seu artigo 3º, a extensão de seus efeitos aos terceiros particulares que mantém relações com a Administração Pública, desde que tenham induzido, concorrido ou se beneficiado de forma direta ou indireta do ato de improbidade administrativa.

Quanto à aplicação da LIA aos terceiros restou demonstrado no presente estudo que ainda não estão consolidadas algumas questões relativas aos limites de aplicação da LIA àqueles, razão pela qual o tema ainda merece bastante reflexão.

Não obstante o entendimento contrário do STJ, conclui-se que o terceiro só poderá ser condenado por algum ato de improbidade administrativa desde que tenha agido com comprovada má-fé, dolo, só podendo sofrer os efeitos da LIA se restar comprovada sua responsabilidade na modalidade dolosa, excluindo-se a culpa de sua conduta.

Esta conclusão decorre da interpretação do conceito de improbidade que é a forma qualificada de descumprimento da moralidade administrativa, exigindo-se uma conduta desonesta, que, por sua vez, é incompatível com a culpa.

Com o objetivo de garantir a máxima possibilidade de resarcimento integral do dano ao erário, a responsabilidade dos agentes públicos e dos terceiros é solidária, entretanto, não há qualquer menção na LIA que imponha a obrigatoriedade de formação do litisconsórcio passivo necessário nos termos do artigo 47 do Código de Processo Civil, entre os agentes públicos e os terceiros.

Contudo, o terceiro não poderá figurar sozinho no polo passivo da ação de improbidade administrativa, sem que também seja incluído o agente público responsável pelo ato ímprebo, haja vista que o terceiro só poderá sofrer os efeitos da LIA se necessariamente tiver agido em conjunto com agente público, o que não impede o eventual ajuizamento de ação civil pública comum contra o particular para obter o resarcimento ao erário.

## 7 REFERÊNCIAS

ALMEIDA PRADO, Francisco Octávio de. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

ALVES, Rogério Pacheco; GARCIA, Emerson. **Improbidade Administrativa**. 6. ed., rev. e ampl. e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

BRASIL, **Constituição Federal de 05 de outubro de 1988**. Publicada no Diário Oficial da União em 05 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>, acesso em 20 mar. 2015.

BRASIL, **Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965**. Publicada no Diário Oficial da União em 05 de julho de 1965. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm), acesso em 20 mar. 2015.

BRASIL, **Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Publicada no Diário Oficial da União em 17 de janeiro de 1973. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm)>, acesso em 21 mar. 2015.

BRASIL, **Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992**. Publicada no Diário Oficial da União em 03 de junho de 1992. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>, acesso em 20 mar. 2015.

BRASIL, Portal da Justiça Federal. **Jurisprudência Unificada**. Disponível em <<http://columbo2.cjf.jus.br/juris/unificada/>>, acesso em 20 mar. 2015.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 2. ed., revista e aumentada. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.

FILHO, Pazzaglini Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. São Paulo: Atlas, 2007.

\_\_\_\_\_ ; ROSA, Márcio Fernando Elias; JÚNIOR, Waldo Fazzo. **Improbidade Administrativa: Aspectos Jurídicos da defesa do patrimônio Público**. São Paulo: Atlas, 1999.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Atos de Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência.** São Paulo: Atlas, 2007.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca, [et al]. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa:** Lei 8.249 de 02 de junho de 1992. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa.** 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel et al. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. **Enriquecimento ilícito de agentes públicos- Evolução patrimonial desproporcional a renda ou patrimônio- Lei Federal 8.429/92.** Portal do Ministério Público do Estado de São Paulo. S/D. Disponível em <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao\\_cidadania/Improbidade\\_Administrativa/Doutrina\\_Improbidade/5-enriquecimentoil%C3%ADCito.htm](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Improbidade_Administrativa/Doutrina_Improbidade/5-enriquecimentoil%C3%ADCito.htm)>. Acesso em 23 mar. 2015.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 17 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo.** São Paulo: Editora Atlas, 2013.

SANTOS, Carlos Frederico Brito dos. Improbidade Administrativa Reflexões sobre a Lei 8429/92. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

WALD, Arnold; MENDES, Gilmar Ferreira. **Ação Civil Pública.** In: MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.



# I NDISPONIBILIDADE DE BENS NA AÇÃO CIVIL POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Marina Corrêa da Silva  
Ramony Ramos

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal (CF) definiu princípios e regras a serem observados pela Administração Pública, aqui compreendida como os órgãos que a compõem e os agentes públicos que agem em seu nome, no intuito de garantir a preservação dos interesses da coletividade, entre esses se destaca neste estudo o cânones da moralidade, que tem como sinônimos a probidade e a honestidade.

Nesse contexto, Di Pietro (2007) enfatiza que para assimilar a moralidade administrativa é preciso distinguir não só termos como bem e mal, legal e ilegal, justo e injusto, conveniente e inconveniente, como também honesto e desonesto.

O princípio em tela, de acordo com De Mattos (2010, p. 768) “configura-se como um inibidor de vontades particulares dos agentes públicos, pois, se violarem as normas legais dolosamente, praticarão infrações disciplinares tipificadas como atos de improbidade administrativa”.

Pois bem, caso o agente público não atue com honestidade e boa-fé, sua ação estará desvirtuada do que preconiza o princípio da moralidade e, poderá tal conduta se configurar como ato de improbidade administrativa de que trata a Lei n. 8429/92.

A lei ordinária acima citada foi instituída, portanto, com o propósito de combater a prática de atos ímparos, na medida em que estabelece sanções para os autores dos atos assim considerados.

Desse modo, pode-se dizer que estudar questões que envolvem a lei em tela é de suma relevância, ainda mais, se considerado o fato de que esta foi criada para atender “aos anseios da sociedade, que clamava por uma legislação mais seve-

ra e eficaz contra os agentes públicos que atentassem contra o patrimônio público, ainda que moralmente” (VIVIANI, 2007).

Como os atos ímparobos podem ensejar prejuízos ao erário, geralmente em decorrência do auferimento de vantagem econômica indevida, a própria Lei de Improbidade Administrativa (LIA) definiu medidas com o fito de possibilitar o resarcimento daquilo que foi perdido, é o caso da indisponibilidade de bens, objeto deste estudo.

Nesse sentido, esse trabalho de forma sintética, sem a pretensão de esgotar o tema, que demanda diversas controvérsias na doutrina e na jurisprudência, terá por finalidade apresentar algumas questões materiais e processuais sobre a indisponibilidade de bens, entre elas sua natureza jurídica, momento e ação competente para ser requerida. A título de ilustrar algumas das celeumas relativas ao tema serão apresentados, ao longo desse estudo, alguns julgados de nossos Tribunais pátrios.

Outrossim, no que se refere à indisponibilidade de bens, embora essa seja uma forma de “mitigação do direito de propriedade” (FAZZIO JÚNIOR, 2007, p. 273), percebe-se uma lacuna nos estudos sobre esse tema quanto à maior especificidade sobre a utilização de bens imóveis postos em indisponibilidade, como, por exemplo, se há possibilidade de ser mantido em locação, imóvel que teve decretada sua indisponibilidade. A mencionada lacuna é observada, por exemplo, nas obras de Fazzio Júnior (2007) e Carvalho Filho (2014).

Ainda sobre o tema é importante destacar que nesse trabalho será adotado o posicionamento no sentido de que a indisponibilidade não se confunde com os institutos processuais denominados arresto e sequestro, o que será demonstrado, em momento oportuno.

Como não há como se falar em indisponibilidade de bens, sem tratar da improbidade administrativa propriamente dita, o presente trabalho abordará inicialmente a responsabilidade por improbidade administrativa, dando enfoque aos atos definidos como ímparobos, com base na LIA, ou seja, atos que importam em enriquecimento ilícito, atos que causam prejuízo ao erário e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, ações que podem implicar em recomposição ao erário, no caso de lesão ao patrimônio público.

## 2 Responsabilidade por improbidade administrativa

A lei 8.429, de 02 de junho de 1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa trata da responsabilização do agente público pela prática de ato ímparo. Fazzio Júnior (2007, p. 79) define o ato de improbidade administrativa como “a exteriorização da vontade do agente público, portanto ato humano e, assim, expressa um querer”. Esse “querer” configura o aspecto volitivo da conduta do agente, no caso, o dolo ou a culpa. À visto disso, esses elementos, podem ser compreendidos como os vínculos subjetivos que associam o agente ao fato ilícito (FAZZIO JÚNIOR, 2007), que no caso desse estudo são os atos de improbidade administrativa.

Em síntese, a culpa denota um comportamento voluntário do agente, “com resultado não querido, mas previsível” (FAZZIO JÚNIOR, 2007, p. 81), ao passo que o dolo é “a vontade consciente de realizar a conduta típica” (NUCCI, 2008, p. 217). Assim, no que diz respeito aos atos ímparos, praticados com dolo, pode-se concluir que o agente tem a consciência de que a conduta ilícita pretendida pode gerar um resultado lesivo aos cofres públicos. Nesse caso, ao contrário do que ocorre nas condutas culposas, o resultado é desejado e previsível.

No que diz respeito a esses elementos observa-se que de forma expressa a Lei de Improbidade Administrativa só trouxe a possibilidade de a conduta ímpar ser culposa ou dolosa quando configurar uma das hipóteses de que trata o artigo 10, ou seja, atos que causam prejuízo ao erário. Em relação aos demais atos de improbidade, tais sejam, aos atos que importam enriquecimento ilícito e que atentam contra os princípios da Administração Pública, previstos nos artigos 9º e 11 da LIA, respectivamente, consta no texto legal apenas a previsão de conduta dolosa.

A despeito de constar na Lei n. 8429/92 previsão de conduta ímpar na modalidade culposa, a questão de acordo com Pinto e Barbosa (2012) não está pacificada, pois enquanto há autores que aceitam tal possibilidade, outros “consideram impossível uma conduta culposa ser tipificada como ímpar, razão pela qual seria taxada apenas como ilícito civil”. Embora nesse estudo não seja ignorada tal controvérsia adotaremos a posição de Carvalho Filho (2014, p. 1102):

O legislador teve realmente o desiderato de punir condutas culposas de agentes, que causem dano ao erário. Aliás, para não deixar dúvida, referiu-se ao dolo e à culpa

também no art. 5º, que da mesma forma, dispõe sobre prejuízos ao erário. Em nosso entender, não colhe o argumento de que a conduta culposa não tem gravidade suficiente para propiciar a aplicação de penalidade. Com toda certeza, há comportamentos culposos que, pela repercussão que acarretam, têm maior densidade que algumas condutas dolosas.

Assim, diante dessas considerações fica evidente que a responsabilização de que trata a LIA é subjetiva, não comportando em relação ao agente que pratica ato ímpreto a responsabilização objetiva (FAZZIO JÚNIOR, 2007), ou seja, independente da aferição de dolo ou culpa.

No tocante aos atos de improbidade administrativa propriamente ditos, a LIA dispõe inicialmente sobre os que importam enriquecimento lícito e preceitua no caput do artigo 9º que constitui tal ato “auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade” na administração pública direta, indireta ou fundacional.

Segundo Martins Junior (s/d) o enriquecimento ilícito pode ser definido nos seguintes termos:

[...] qualquer ação ou omissão no exercício de função pública para angariar vantagem econômica, ou a potencialidade de satisfação de interesse privado, como também o simples fato do agente público ostentar patrimônio incompatível com a evolução de seu patrimônio ou renda, sendo exigível, em ambos os casos, que a vantagem econômica indevida seja obtida (para o agente público ou terceiro beneficiário, por ele próprio ou por interposta pessoa) em razão de seu vínculo com a Administração Pública, independentemente da causação de dano patrimonial a esta, porque o relevante significativo da repressão do enriquecimento ilícito tem em si considerada preponderância do valor moral da administração pública, sendo direcionado ao desvio ético do agente público.

Dessa forma, o rol de atos contidos no artigo 9º da Lei 8429/92 é aberto, podendo ser admitidas como enriquecimento ilícito outras condutas, nas quais o agente aufera vantagem econômica indevida.

As sanções aplicáveis aos responsáveis pela prática de qualquer tipo de ato que importe enriquecimento ilícito estão previstas no inciso I, do art. 12 da LIA e são compostas pelo seguinte:

[...] perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, resarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos po-

líticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos.

Além disso, o acréscimo patrimonial poderá motivar ainda o decreto judicial de indisponibilidade de bens, com base no artigo 7º da LIA, medida que objetiva garantir o ressarcimento em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ato de improbidade administrativa (MARTINS JUNIOR, s/d), entretanto, como essa questão é o cerne deste trabalho, faremos um estudo mais aprofundado a respeito da mesma no próximo capítulo deste artigo.

Acerca dos atos ímparobos que causam prejuízo ao erário, de acordo com o art. 10 da Lei n. 8.429/92, caracterizam-se como “qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres” de propriedade do Poder Público. Para melhor assimilação dessa espécie de ato de improbidade é relevante a compreensão do que vem a ser o termo erário. Pinto e Barbosa (2012) definem erário como “o conteúdo econômico-financeiro do patrimônio público”. Os autores citam ainda Pazzaglini Filho (2009, p. 61), para esclarecer a diferença entre patrimônio público e erário:

Enquanto o conceito de patrimônio público é mais abrangente, compreendendo todo o complexo de bens e direitos públicos de valor econômico, artístico, estético, histórico e turístico, o de Erário, é a parte integrante do patrimônio público limitada aos bens e direitos de valor econômico, ou seja, aos recursos financeiros do Estado, ao “Tesouro Público”

As sanções cabíveis para os atos de improbidade que acarretam prejuízo ao erário estão previstas no inciso II<sup>1</sup>, do art. 12 da LIA e se assemelham às aplicáveis aos atos que importam enriquecimento ilícito, com exceção para os prazos e para o valor da multa civil.

Por fim, a LIA trata ainda de outra espécie de ato de improbidade, em seu arti-

<sup>1</sup> [...] II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

go 11 e classifica em atos que atentam contra os princípios da administração pública “qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições”. Como bem esclarece Carvalho Filho (2014, p. 1103) a intenção do legislador foi preservar “os princípios gerais da administração pública”. No que concerne às penalidades aplicáveis a esses atos, essas constam do inciso III<sup>2</sup> do artigo 12 da LIA e inclui o ressarcimento integral do dano, caso se verifique tal ocorrência.

Ademais, no que diz respeito à fixação das penas previstas na LIA, independente do ato de improbidade praticado, o parágrafo único do art. 12 da Lei esclarece que “o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente”.

Outrossim, há que se ressaltar que além de prever a aplicação de sanções severas aos agentes responsáveis pela prática de atos ímparobos, a LIA estabeleceu medidas de natureza cautelar com o fito de assegurar a possibilidade de restituição ao erário, caso ocorra lesão ao patrimônio público. Entre essas medidas destaca-se a indisponibilidade de bens, que é o objeto desse estudo e será explorada no capítulo seguinte do presente trabalho.

### 3 Aspectos da indisponibilidade de bens

A indisponibilidade de bens é tratada no § 4º, do art. 37<sup>3</sup> da Carta Magna como uma das consequências jurídicas da improbidade administrativa. Ademais, a Lei de Improbidade Administrativa, que regulamentou as sanções aplicáveis aos agentes que praticarem atos ímparobos, tratou do tema indisponibilidade de bens em artigo 7º, *in verbis*:

<sup>2</sup> III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

<sup>3</sup> [...]“§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradeção previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.”

Art. 7º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recará sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.

Segundo Figueiredo (2004, p. 67) “a disposição constante do art. 7º tem nítida feição acautelatória”. O autor esclarece ainda que “a indisponibilidade é medida de cunho emergencial e transitório. Sem dúvida, com ela, procura a lei assegurar condições para a garantia do futuro ressarcimento civil.” O autor enfatiza também que esse dispositivo não exige “prova cabal” da lesão, mas elementos que a configurem.

Nesse sentido, diferente das outras implicações descritas no dispositivo constitucional acima citado, a indisponibilidade não tem natureza de sanção, mas a função de garantir o ressarcimento ao erário (ALVES; GARCIA e MARTINS JUNIORapudADÃO, 2011).

Ainda que não seja o foco desse trabalho aprofundar o estudo sobre as sanções de que trata a Lei de Improbidade Administrativa é importante esclarecer, segundo Carvalho Filho (2014, p. 1106), que “as sanções da Lei de Improbidade são de natureza extrapenal e, portanto, têm caráter de sanção civil.” Desse modo, fica evidente o porquê da ação de improbidade administrativa ser considerada ação cível.

Assim, no que diz respeito à indisponibilidade de bens, como já exposto, é ato que não tem natureza de sanção, mas de medida cautelar que visa à constrição do patrimônio do suposto agente ímparo para fins de assegurar o ressarcimento integral de prejuízo causado ao erário. Pode-se dizer, portanto, que a indisponibilidade é ação de caráter preventivo que tem por finalidade propiciar futura recomposição, evitando a perda (desaparecimento ou perecimento) de bens (FAZZIO JÚNIOR, 2007).

A indisponibilidade de bens impossibilita a alienação de bens do investigado (FAZZIO JÚNIOR, 2007), caso, por exemplo, de venda ou doação, no entanto, o “requerido pode continuar com a posse da(s) coisa(s), inclusive utilizando-a(s),

desde que isso não resulte em perecimento” (ADÃO, 2011, p. 223). Dessa forma, a posse do bem fica garantida ao requerido, desde que não seja constatada dilapidação do bem decretado indisponível.

Como bem esclarece Fazzio Júnior (2007, p. 275) trata-se a indisponibilidade de “estagnação provisória, preventiva de eventual consumo ou transmissão, com o fito de assegurar o definitivo perdimento” no caso de ser constatado enriquecimento ilícito ou a necessidade de resarcimento integral do dano.

Importante esclarecer que, a materialização da inalienabilidade do bem ocorre com a inscrição da indisponibilidade no respectivo Registro Imobiliário, em analogia ao disposto no artigo 38 da Lei 6.024/74.

Con quanto possa ser mais recorrente vincular a indisponibilidade a bens imóveis, cabe ressaltar que a mesma também pode ser requerida para outros bens, como explicam Garcia e Alves (2008, p. 749):

O desiderato de “integral reparação do dano” será alcançado, assim, por intermédio da decretação de indisponibilidade de tantos bens de expressão econômica (dinheiro, móveis e imóveis, veículos, ações, créditos de um modo geral etc.) quantos bastem ao restabelecimento do *status quo ante*.

Em respeito ao princípio da proporcionalidade devem ser tornados indisponíveis apenas os bens necessários à reparação ao erário, ou seja, não deve ser declarada a indisponibilidade de bens que ultrapassem o valor do prejuízo causado. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem se posicionado nesse sentido, caso, por exemplo, da decisão proferida pelo Ministro Herman Benjamin, da Segunda Turma, no REsp 1313093/MG<sup>4</sup>.

É importante salientar que o cânones da proporcionalidade é de extrema importância quando a ação civil proposta tiver vários demandados, de modo que é imprescindível a individualização da conduta de cada réu, para que se defina a responsabilidade patrimonial de cada um. Desse modo, se manifestou o Tribunal

<sup>4</sup> Constitucional Administrativo. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Parcial provimento do recurso especial para decretar a indisponibilidade de bens, limitando-a, contudo, ao valor necessário para assegurar o efetivo resarcimento do erário. Princípio da proporcionalidade. Embargos declaratórios que apontam omissão quanto à forma de efetivação da medida no juízo de primeiro grau. Inocorrência. (edcl no resp 1313093/mg, rel. Ministro herman benjamin, segunda turma, julgado em 05/11/2013, DJe 09/12/2013).

Regional Federal da 5<sup>a</sup> Região no julgamento da apelação cível n. 552947<sup>5</sup>.

No que diz respeito à utilização de bens imóveis, após a decretação da indisponibilidade, considerando, como já mencionado nesse estudo, que tal medida obsta a alienação de bens (FAZZIO JÚNIOR, 2007), entendemos que a utilização dos bens em questão poderia ser mantida, desde que isso não representasse risco de deterioração do mesmo. Corrobora essa posição a afirmação de Garcia e Alves (2008, p. 750) no sentido de que “nada impede que o improbo (ou o *extraneus*) continue a exercer sua posse, a não ser que haja notícia concreta de dilapidação do bem.”

Assim, poderia se admitir, por exemplo, tanto a manutenção de um contrato de locação de imóvel celebrado antes da decretação da medida cautelar em tela, como a celebração de um novo contrato. Essa posição tem amparo, em analogia, no entendimento esboçado no julgamento da Apelação nº 0027161-25.2013.8.26.0100, pelo Conselho Superior de Magistratura do Tribunal de Justiça de São Paulo, do qual se destaca o seguinte trecho:

De efeito, o ato de dispor da coisa, vedado por força da indisponibilidade existente, deve ter interpretação restrita, pelo que não vai além da impossibilidade de alienação da coisa, e mesmo assim da alienação voluntária, [...] de modo que não tem o condão de impedir o exercício dos demais direitos inerentes à propriedade - de uso, gozo e fruição - e, consequentemente, não impede a locação do bem, nem tampouco tem o condão de invalidar cláusula contratual que tem por base expressa disposição na lei especial que disciplina a matéria e que autoriza o registro a fim de possibilitar que gere efeitos (artigo 8º da Lei nº 8.245/91).

Da leitura do trecho do acórdão acima transcrito observa-se que além de haver a possibilidade do imóvel que foi decretado indisponível ser alugado, poderá ser feito o registro em Cartório do contrato de locação. Ademais, diante do que já foi exposto ao longo desse estudo, tal entendimento apresenta-se razoável, já que a indisponibilidade é medida de caráter transitório.

Ainda, em relação à locação do bem imóvel decretado indisponível, uma consideração a ser feita é quanto à destinação do valor recebido pelo aluguel. Nes-

<sup>5</sup> Administrativo. Cautelar. Improbidade administrativa. Lesão ao erário. Indisponibilidade de bens. Responsabilidade patrimonial dos envolvidos não individualizada. Necessária individualização dos bens proporcional às condutas imputadas aos réus. (ac - apelação civil - 552947. Desembargador federal edílson nobre, trf 5, quarta turma, dje - data::07/03/2013 - página::357).

se aspecto, apresenta-se uma opinião particular dos autores, no sentido de que se existirem dúvidas quanto à possibilidade do imóvel ter sido adquirido com recursos decorrentes do ato improbo, que o mais razoável seria que o valor da locação fosse depositado em conta bancária aberta para tal finalidade e que o mesmo ficasse retido até que a questão fosse decidida.

Outrossim, como demonstrado, a indisponibilidade de bens é medida que fomenta vários questionamentos para análise pela doutrina, inclusive questões de ordem processual, caso, por exemplo, da ação adequada para requerimento da indisponibilidade de bens: se nos autos de ação autônoma ou nos autos da própria ação principal.

De acordo com posição defendida por Garcia e Alves (2008, p. 754), a indisponibilidade de bens “pode ser requerida nos próprios autos da ação principal, na forma do art. 12 da Lei nº 7.347/85.”

Nesse ponto, destaca-se que o fato da indisponibilidade ter natureza cautelar, como já citado nesse estudo, não obsta seu requerimento ainda nos autos da ação principal, no caso, ação de improbidade administrativa, pois após o advento da Lei n. 10.444/02, o art. art. 273, § 7º, do Código de Processo Civil ganhou nova redação ao implantar a fungibilidade entre a cautelar e a tutela antecipada. Desse modo, é dispensável a instauração de processo autônomo para requerer a indisponibilidade.

Diante da consideração de que a indisponibilidade é medida que visa garantir o efetivo resarcimento ao erário e evitar futura expropriação, essa deve ser requerida pelo autor da ação de improbidade, no curso dessa, antes de ser proferida sentença que declare o dever de ressarcir (ADÃO, 2011). Assim, fica corroborado entendimento já esboçado de que o reconhecimento da indisponibilidade de bens não demanda prova cabal, mas “mera probabilidade da existência do dever de ressarcir” (ADÃO, 2011, p. 217).

Ainda segundo Adão (2011), também é discutido pela doutrina se a indisponibilidade tem natureza de arresto, sequestro ou se trata de medida cautelar autônoma. Ora, a indisponibilidade não tem regulamentação processual, com abordagem de forma expressa no Código de Processo Civil, o que se verifica em relação às outras medidas mencionadas.

Nesse trabalho será adotado o posicionamento de que tais medidas são distintas, não sendo confundida a figura da indisponibilidade de bens com a do sequestro e do arresto. Destaca-se que o sequestro é medida tratada pelo artigo 16 da Lei de Improbidade e que visa recair sobre o produto do ilícito, dessa forma, a “constrição patrimonial se limitará aos bens adquiridos durante o exercício da função pública, mais precisamente àqueles adquiridos a partir e em razão do ato de improbidade” (GARCIA; ALVES, 2008, p. 756). Em relação ao arresto, esse pode constringir “quaisquer bens do requerido até o montante necessário para a recomposição do dano” (ADÃO, 2011, p. 220). Ademais, como a LIA não mencionou a possibilidade de decretação de tal medida de forma expressa, essa poderia ocorrer, mediante aplicação subsidiária do Código de Processo Civil.

Além disso, é admissível a indisponibilidade recair sobre bens adquiridos pelo suposto agente ímparo antes do exercício da função pública, posicionamento que tem sido adotado pelo Superior Tribunal de Justiça e pode ser observado no julgamento do REsp 1176440/RO<sup>6</sup>.

Diante disso, fica evidente que o sequestro recai sobre coisa certa, no caso, o fruto da ilicitude, enquanto que a indisponibilidade é mais ampla, já que visa a recomposição do prejuízo causado aos cofres públicos, podendo, portanto, recair sobre bens de propriedade do requerido, ainda que adquiridos licitamente, com o recebimento de remuneração pelos serviços prestados, ou, obtidos em momento anterior.

#### **4A indisponibilidade perante à impenhorabilidade de bens**

Segundo Garcia e Alves (2008, p. 753) a indisponibilidade de bens não pode alcançar os bens considerados impenhoráveis pelo legislador, caso dos bens de fa-

<sup>6</sup> Recurso especial. Administrativo. Processual civil. Ação civil pública por ato de improbidade administrativa. Embargos de terceiro opostos pela esposa do acionado. Cabimento da juntada de documentos novos em fase de apelação, desde que observado o contraditório. Possibilidade de incidência da constrição patrimonial sobre bens adquiridos em data anterior à suposta conduta ímpresa em montante suficiente para o resarcimento integral do aventureiro dano ao erário. precedentes desta corte. Recurso especial desprovido. (resp 1176440/ro, rel. Ministro napoleão nunes maia filho, primeira turma, julgado em 17/09/2013, dje 04/10/2013).

mília, como forma de preservar a “dignidade da pessoa alcançada pela responsabilização”.

No que concerne à impenhorabilidade específica dos bens de família, essa é tratada pela Lei n. 8.009/90, e de acordo com o que preceitua o artigo 1º dessa lei é impenhorável “o imóvel residencial próprio do casal, ou da entidade familiar” e este imóvel “não responderá por qualquer tipo de dívida civil, comercial, fiscal, previdenciária ou de outra natureza, contraída pelos cônjuges ou pelos pais ou filhos que sejam seus proprietários e nele residam”.

Segundo entendimento do STJ, constante na decisão proferida no julgamento do REsp 1126173 / MG a intenção da lei n. 8.009/90 é “a proteção da entidade familiar no seu conceito mais amplo” e, além disso, a lei resguarda o direito fundamental de moradia. O julgado em tela entendeu pela possibilidade de ser compreendido como bem de família o imóvel no qual residiam as filhas do devedor, pois mesmo após “a separação dos membros da família”, a entidade familiar “não se extingue”.

Além do bem de família, outros bens podem ser considerados impenhoráveis, com base no artigo 649 do Código de Processo Civil, entre eles, móveis e utilidades domésticas que guarneçem a residência do executado e que não sejam de valor grandioso, itens necessários ao exercício de qualquer profissão, seguro de vida, remunerações e proventos de aposentadoria.

Diante disso, verifica-se que além de proteger o direito à moradia, o instituto da impenhorabilidade, visa assegurar também o caráter alimentar das verbas salariais, imprescindíveis ao sustento tanto do devedor como de sua família. Nesse contexto, tais verbas também não podem ser objeto de indisponibilidade, na ação de improbidade administrativa. Fazzio Júnior (2007, p. 282) corrobora esse entendimento, ao exemplificar que “o bloqueio dos valores depositados em contas bancárias do ímparo não pode, evidentemente, avançar sobre seus proventos de aposentadoria, assente a índole alimentícia dessa verba”.

A impossibilidade de ser decretada a indisponibilidade de bens em relação às verbas salariais foi reconhecida pela Primeira Turma do STJ no julgamento do REsp 1164037/RS<sup>7</sup>. Nessa decisão foi enfatizado ainda que, a destinação que o

<sup>7</sup> Recurso especial. Processual civil e administrativo. Medida cautelar de arresto. Ação de im-

trabalhador dá a seus rendimentos “não acarreta a perda de sua natureza salarial”, pois a aplicação “em qualquer fundo de investimento ou mesmo numa poupança voluntária, na verdade, é uma defesa contra a inflação e uma cautela contra os infortúnios”.

Nesse sentido, o STJ comprehende que também tem natureza salarial, e, portanto, não sendo possível a impenhorabilidade e, por consequência, a indisponibilidade de verbas decorrentes de fundo de previdência complementar. Essa posição foi adotada pela Terceira Turma daquela Corte no julgamento do REsp 1121426/SP<sup>8</sup>.

Desse modo, considerando o que foi exposto, o juiz ao apreciar um pedido de decretação de indisponibilidade de bens necessita observar se esses não estão protegidos pela impenhorabilidade, pois caso essa seja verificada, não merece prosperar a indisponibilidade.

Dito isso, parece que a decisão quanto à decretação ou não da medida em tela será adotada após a análise de cada caso concreto, sem que sejam ignoradas as questões mencionadas nesse capítulo, a fim de que sejam respeitados os direitos fundamentais à moradia e à alimentação, não só do suposto agente ímparo, mas também de sua família.

À vista disso, mesmo diante da importância da indisponibilidade para que se garanta o resarcimento ao erário, no caso de dano ao patrimônio público, nos parece que a adoção de tal medida não pode ocorrer em caráter incondicional, sendo limitada pelo instituto da impenhorabilidade.

## 5 Considerações finais

---

probidade. Indisponibilidade de recursos oriundos de reclamatória trabalhista. Natureza salarial. Impenhorabilidade. Art. 649, iv do cpc. Ofensa configurada. Recurso especial provido. I. As verbas salariais, por serem absolutamente impenhoráveis, também não podem ser objeto da medida de indisponibilidade na ação de improbidade administrativa, pois, sendo impenhoráveis, não poderão assegurar uma futura execução.[...] (resp 1164037/rs, rel. Ministro sérgio kukina, rel. P/ acórdão ministro Napoleão Nunes Maia Filho, primeira turma, julgado em 20/02/2014, DJe 09/05/2014).

<sup>8</sup> Processual civil. Recurso especial. Indisponibilidade de bens determinada à luz do art. 36 da lei 6.024/74. Saldo em fundo de previdência privada complementar. Pgbl. Natureza alimentar caracterizada na espécie. Impenhorabilidade reconhecida. Configurada desproporcionalidade da medida imposta..(resp 1121426/sp, rel. Ministro Sidnei Beneti, Rel. p/ Acórdão Ministra Nancy Andrighi, terceira turma, julgado em 11/03/2014, DJe 20/03/2014).

Como visto neste estudo a Lei 8.429/92 foi instituída com o propósito de conter condutas carentes de honestidade, em dissonância do que caracteriza o princípio da moralidade, previsto constitucionalmente, e que, atentam contra o patrimônio público.

Além disso, pode-se dizer com base no estudo de Viviani (2007), que a LIA é uma resposta à sociedade que há tanto tempo clamava por punições mais rígidas para os agentes que não observassem o dever de probidade.

O foco da Lei de Improbidade Administrativa foi a previsão de sanções a serem aplicadas em face de agentes considerados ímparobos, devido à prática de atos que importem em enriquecimento ilícito, que causam prejuízo ao erário e atentam contra os princípios da Administração Pública.

Ademais, a fim de garantir o efetivo ressarcimento ao erário em caso de dano ao patrimônio público a lei em tela, como mencionado neste trabalho, também tratou de medidas de natureza cautelar, caso da indisponibilidade de bens que é o objeto deste estudo.

Diante de tudo o que foi exposto, pode-se observar que a indisponibilidade de bens, embora seja tratada na Constituição Federal no dispositivo que aborda as consequências jurídicas da improbidade administrativa, diferente das demais, não tem natureza de sanção civil, mas de medida cautelar que visa assegurar ao erário ressarcimento em decorrência de prejuízo que lhe foi causado pela prática de atos de improbidade, por meio de constrição do patrimônio do suposto agente ímparoboso.

Como bem assegura Fazzio Júnior (2007, p. 275) “o estado de indisponibilidade significa a paralisação de quaisquer possibilidades de alienação de bens”, em contrapartida, como demonstrado, não impede a utilização do bem, se não houver riscos de degradação do mesmo.

Outrossim, também restou evidenciado que, embora a indisponibilidade possa ser requerida em relação aos bens do investigado por atos de improbidade, adquiridos mesmo antes do ingresso desse no serviço público, a medida não pode alcançar bens do investigado cujo valor ultrapasse o do suposto prejuízo causado aos cofres públicos, ou seja, é imprescindível nesse aspecto a observância do princípio da proporcionalidade.

No campo processual, mostrou que a medida em tela se distingue das com-

preendidas como arresto e sequestro, e, pode ser requerida nos próprios autos da ação de improbidade, pela autoridade que propõe a ação, até a emissão de sentença.

Além do mais, mediante a pesquisa doutrinária e jurisprudencial realizada, foi possível notarquenos estudos sobre indisponibilidade de bens, é imprescindível a associação entre este e o instituto da impenhorabilidade, visto que os bens assim considerados, não podem ser decretados indisponíveis.

Assim, ficou evidenciado que bens de família, ou de reconhecida impenhorabilidade pela lei, e ainda, as verbas salariais incluídas os proventos de aposentadoria, de natureza alimentar, não são passíveis de sofrer indisponibilidade.

Diante disso, observa-se que, embora a indisponibilidade seja uma ação de extrema importância na preservação do patrimônio público, esse instituto não pode se sobrepor aos direitos à moradia e alimentação do “suposto” agente ímprebo e de seus familiares.

## 6 REFERÊNCIAS

ADÃO, Marco Aurélio. **Improbidade Administrativa e Indisponibilidade de bens**. Capítulo do livro “Questões Práticas sobre Improbidade Administrativa”. Coordenado por DOBROWOLSKI, Samantha Chantal. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2011.

BRASIL, **Constituição Federal de 05 de outubro de 1988**. Publicada no Diário Oficial da União em 05 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>, acesso em 10.nov2014.

BRASIL, **Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Publicada no Diário Oficial da União em 17 de janeiro de 1973. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm)>, acesso em 20.nov2014.

BRASIL, **Lei n. 8.009, de 29 de março de 1990**. Publicada no Diário Oficial da União em 30 de março de 1990. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8009.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8009.htm)>, acesso em 03.dez2014.

BRASIL, **Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992**. Publicada no Diário Oficial da União em 03 de junho de 1992. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>, acesso em 10.nov2014.

BRASIL, Portal da Justiça Federal. **Jurisprudência Unificada.** Disponível em <<http://columbo2.cjf.jus.br/juris/unificada/>>, acesso em 13nov.2014.

BRASIL, Portal do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Consulta de Jurisprudência.** Disponível em <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do>>, acesso em 03dez.2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 27 Ed. 2014.

DE MATTOS, Mauro Roberto Gomes. **Administração.** Capítulo do livro “Tratado de Direito Constitucional”. Coordenado por MARTINS, Ives Gandra da Silva. MENDES, Gilmar Ferreira. DO NASCIMENTO, Carlos Valder. São Paulo: Saraiva, Vol. I, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 20 Ed. 2007.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Atos de Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência.** São Paulo: Atlas, 2007.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade Administrativa: Comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar.** São Paulo: Malheiros Editores, 5 Ed. 2004.

GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 4 Ed. 2008.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Enriquecimento ilícito de agentes públicos-Evolução patrimonial desproporcional a renda ou patrimônio- Lei Federal 8.429/92.** Portal do Ministério Público do Estado de São Paulo. S/D. Disponível em <[http://www.mppsp.mp.br/portal/page/portal/cao\\_cidadania/Improbidade\\_Administrativa/Doutrina\\_Improbidade/5-enriquecimentoil%C3%ADCito.htm](http://www.mppsp.mp.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Improbidade_Administrativa/Doutrina_Improbidade/5-enriquecimentoil%C3%ADCito.htm)> Acesso em 28 out. 2014.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Direito Penal.** Parte Geral. Parte Especial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 4 Ed. 2008.

PINTO, Esdras Maciel Fernandes; BARBOSA, Denio Dutra. **Lesão ao erário derivada de ação ou omissão administrativa culposa: Improbidade ou mero ilícito civil?** Revista do Curso de Direito do UNIFOR. v. 3, n. 2. Formiga. 2012. Disponível em <<http://periodicos.uniformg.edu.br:21011/periodicos/index.php/cursodireitouniformg/article/view/143>>. Acesso em 28 out. 2014.

VIVIANI, Rodrigo Andrade. **Indisponibilidade de bens na Lei de Improbidade Administrativa: breve análise quanto aos requisitos necessários à sua decretação.** In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, X, n. 48, dez 2007. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=2727](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2727)>. Acesso em 10 nov 2014



# C OMPRAS PÚBLICAS PELO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS: VANTAGENS E DESVANTAGENS NAS AQUISIÇÕES DE BENS

Hanne Cardoso de Rezende Zamprogno  
Margareth Vetus Zaganelli

## INTRODUÇÃO

As compras realizadas pela Administração Pública devem obedecer aos preceitos estabelecidos na Lei nº 8.666/93. O art. 15 dessa lei estabelece que as compras deverão ser, preferencialmente, realizadas por meio do sistema de registro de preços, contudo, ainda pendente de regulamentação por decreto por cada um dos entes federados para ter ampla utilização pela Administração. Após a edição dos decretos regulamentadores, a Administração Pública passou a utilizar de forma progressiva o sistema de registro de preços, principalmente para aquisição de bens. O sistema de registro de preços é um procedimento licitatório, na modalidade pregão ou concorrência, através do qual será escolhida e registrada a proposta mais vantajosa para Administração.

A base conceitual recorrida inclui um breve relato dos dispositivos legais que regulam o sistema de registro de preços no Brasil e no Estado do Espírito Santo; apresenta as definições dos termos inerentes a esse sistema e expõe as vantagens e desvantagens da utilização do sistema de registro de preços pela Administração Pública. Por fim, com intuito de verificar a se as vantagens e desvantagens desse sistema, apresentadas pela literatura, eram perceptíveis nas aquisições de bens pelo registro de preços da PMES, é relatado o estudo de caso realizado naquele órgão Público.

### Sistema de registro de preços no Brasil

Com a edição da Lei nº 8.666/1993, foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro, o sistema de registro de preços, tal como é e de modo cogente, conforme o art. 15, II e §§ 1º a 6º, *in verbis*:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

(...)

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

§ 2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.

§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I - seleção feita mediante concorrência;

II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III - validade do registro não superior a um ano.

§ 4º A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.

§ 5º O sistema de controle originado no quadro geral de preços, quando possível, deverá ser informatizado.

§ 6º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em Razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado. (BRASIL, 2013)

Percebe-se que, com a redação dada pela Lei nº 8.666/1993, as compras na Administração Pública deveriam ser processadas através do sistema de registro de preços sempre que o caso concreto permitisse. Contudo, apesar de criado, esse sistema ainda padecia de falta de regulamentação para ser amplamente utilizado pela Administração Pública.

Nesse diapasão, em 1998 o sistema de registro de preços foi regulamentado pelo Decreto nº 2.743/1998, que em 2001 foi revogado pelo Decreto nº 3.931/2001, contudo, com alcance somente na esfera federal, tendo os órgãos e entidades federais previstos no art. 117 e 119 da Lei nº 8.666/1993 a faculdade de utilizar esse decreto ou criar sua regulamentação. Já os demais entes federados devem cada um editar seu próprio decreto regulamentador.

Em 2013, o governo federal revogou expressamente Decreto nº 3.931/2001 com a edição do Decreto nº 7.892/2013, cujo principal diferencial foi limitar as adesões às atas de registro de preços ao quíntuplo das quantidades registradas de cada item, a luz do que reiteradamente foi recomendado pelo TCU, além de possibilitar ao órgão participante e ao “carona” aplicar as penalidades por descumprimento da

ata de registro de preços e das compras dela decorrentes.

No âmbito do Estado do Espírito Santo, o sistema de registro de preços foi regulamentado pela primeira vez através do Decreto nº 1.336-R/2004. Em 2007, houve a revogação integral desse decreto pela publicação do Decreto nº 1.790-R/2007, que foi alterado pelo Decreto nº 1.837-R/2007, a fim de possibilitar melhor utilização do sistema de registro de preços.

Com o crescente emprego da modalidade de licitação pregão, o sistema de registro de preços teve sua eficácia aumentada, haja vista a possibilidade de se utilizar dessa modalidade, conforme previsto no art. 11 da Lei nº 10.520/02. Além disso, o avanço tecnológico propiciou à Administração o uso da modalidade pregão eletrônico que foi regulamentada pelo Decreto nº 5.450/05 e prevê procedimentos no pregão eletrônico para o sistema de registro de preços.

Para compreender melhor o presente trabalho, faz-se necessário apresentar as definições de sistema de registro de preços, de ata de registro de preços, de órgão gerenciador, órgão participante e órgão não participante. As definições de cada um desses termos utilizadas no Decreto nº 1.790-R pelo Estado do Espírito Santo são análogas às definições utilizadas pelo Decreto nº 7.892/2013 do governo federal.

O art. 2º, inciso I do Decreto nº 7.892/2013 apresenta a definição de sistema de registro de preços, *in verbis*: “I - Sistema de Registro de Preços - SRP - conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras;” (BRASIL, 2013). Para Fernandes o sistema de registro de preços é “[...] um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão *sui generis*, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração”. (FERNANDES, 2009, p.30)

Justen Filho conceitua registro de preços como sendo “[...] um contrato normativo, constituído como um cadastro de Produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previas no edital.” (JUSTEN FILHO, 2010, p. 191) Nesse sentido, Bittencourt conclui que “[...] o SRP destina-se às licitações para as compras e contratos freqüentes da Administração Pública, o que, inquestionavelmente, agiliza e simplifica, afastando entraves burocráticos que ocorrem nas licita-

ções comuns.” (BITTENCOURT, 2008, p. 20).

Assim, o sistema de registro de preços é um procedimento licitatório, na modalidade pregão ou concorrência, do tipo menor preço, através do qual será escolhida e registrada a proposta mais vantajosa para ser utilizada em contratações futuras sem que haja qualquer obrigatoriedade de contratar por parte da Administração Pública.

O instrumento formal final do procedimento licitatório para registro de preços é a ata de registro de preços, definida no inciso II do art. 2º do Decreto nº 7.892/2013, *in verbis*:

II - ata de registro de preços - documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas; (BRASIL, 2013)

Para Bittencourt, a ata de registro de preços é

[...] o documento onde estarão registrados os preços das propostas classificadas na licitação – e, logicamente, os fornecedores –, de acordo com os critérios estabelecidos no edital, bem como as condições para os contratos que poderão ser celebrados futuramente entre os que registraram os preços e o Poder Público. (BITTENCOURT, 2008, p.43).

A cerca da ata de registro de preços, Fernandes entende que

A Ata de Registro de Preços é um instrumento jurídico que tem finalidade própria e distinta dos demais elementos do SRP. [...]

A Ata de Registro de Preços vincula as partes: Administração Pública e fornecedor ou prestador de serviços. [...] significando que as partes se relacionarão, nos termos definidos na ata. [...] as partes definem pela Ata de registro de Preços o compromisso, o dever, a obrigação, nos termos em que ajustam. É assim, uma manifestação de vontade válida embora encontre nítidos contornos de pré-contrato de adesão. (FERNANDES, 2009, p. 320-321).

Desta forma, o fornecedor vencedor da licitação para registro de preços assinará um instrumento formal, a ata de registro de preços, na qual conterá as regras para sua utilização e cada um dos itens registrados com sua descrição e preço unitário. A ata de registro de preços terá vigência máxima de um ano, computada nesse período eventuais prorrogações.

O art. 2º do Decreto nº 7.892/2013 também apresenta as definições de órgão gestor, órgão participante e órgão não participante, *in verbis*:

III - órgão gerenciador - órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente;

IV - órgão participante - órgão ou entidade da administração pública federal que participa dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços e integra a ata de registro de preços; e

V - órgão não participante - órgão ou entidade da administração pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços. (BRASIL, 2013)

Assim, o órgão gerenciador é o responsável para realizar o procedimento licitatório de registro de preços, de convidar os órgãos participantes, além formalizar e gerir a ata de registro de preços. As atribuições do órgão gestor estão previstas no art. 5º do Decreto nº 7.892/2013.

O órgão participante é aquele, que apesar de não conduzir o procedimento licitatório, participou deste, na fase interna, manifestando o interesse de participar do registro de preços e informando o quantitativo necessário para o órgão. Assim, a ata de registro de preços constará, expressamente, o órgão participante e o seu quantitativo disponível para contratação. Suas atribuições estão estabelecidas no art. 6º do Decreto nº 7.892/2013.

O órgão não participante, também conhecido como “carona”, é aquele que não participou de nenhuma fase da licitação. Somente depois de formalizada a ata de registro de preços é que o órgão carona manifesta o interesse de aderir à ata, porém a utilização da ata de registro de preços está pendente de autorização do órgão gerenciador, após anuência do fornecedor. As formalidades para a realização de adesões estão previstas no art. 22 do Decreto nº 7.892/2013.

## **Vantagens e desvantagens do sistema de registro de preços**

O sistema de registro de preços, a partir do momento que passou a ser adotado pelos órgãos e entidades da Administração Pública, apresentou vantagens e desvantagens em sua utilização e em sua gestão. Por isso, passar-se-á à análise de

cada uma dessas vertentes. Quando comparado com as licitações convencionais (que não tem por objetivo o registro de preços), o sistema de registro de preços apresentou grandes benefícios em sua implantação e gestão, modificando muito a gestão de compras na Administração Pública.

Uma vantagem consiste em não ser necessária de prévia dotação orçamentária para fazer a licitação para registro de preços. Justen Filho (2010) argumenta que, rotineiramente, a liberação de recursos orçamentários para os órgãos e entidades da Administração Pública é tardia, e para que seja licitado de modo convencional qualquer objeto ou serviço, é necessário que haja dotação e reserva orçamentária prévia.

Ainda, Justen Filho (2010) observa que a Administração Pública só pode licitar após a liberação dos recursos orçamentários que muitas vezes ocorre próximo ao fim do exercício financeiro, o que inviabiliza a licitação por falta de tempo hábil para realizar todas as etapas, ou que é feita em quotas mensais ou trimestrais, o que impossibilita a contratação de muitos objetos e serviços que necessitam de grande aporte de recursos para atender as demandas do órgão ou entidade fazendo haver, então, muitas licitações do mesmo objeto.

Deste modo, Fernandes (2009) ressalta que adotando o sistema de registro de preços, a licitação poderá ser realizada mesmo não havendo dotação orçamentária e ficará o fornecedor e os bens ou serviços com seus preços unitários registrados na ata de registro de preços que poderá ser utilizada pela Administração Pública tão logo os recursos orçamentários sejam liberados.

Outra vantagem é a redução do tempo para realizar a contratação através do sistema de registro de preços haja vista que os bens ou serviços já estarão licitados e com seus preços anotados na ata de registro de preços. Fernandes (2009) e Justen Filho (2010) são unânimes em afirmar que ao órgão gerenciador da ata de registro de preços bastará aguardar as solicitações de compra e/ou a liberação dos recursos financeiros para realizar a contratação, sendo o órgão solicitante ser atendido com uma brevidade muito maior do que em uma licitação convencional.

Do mesmo modo, o sistema de registro de preços tem por vantagem o decréscimo do número de licitações e, por consequência, a diminuição do custo das licitações, visto que haverá “[...] a supressão de multiplicidade de licitações contínuas e seguida, versando sobre objetos semelhantes e homogêneos. [...] A admi-

nistração elimina a burocracia, os custos e o desgastes referentes a uma grande quantidade de licitações.” (JUSTEN FILHO, 2010, p. 192). Nesse mesmo sentido, Fernandes (2009) lembra que a diminuição do número de licitações implicará em redução dos custos de licitações.

Também, é apresentada como vantagem na utilização do sistema de registro de preços a possibilidade que demandas imprevisíveis sejam atendidas. Fernandes (2009) lembra que a Administração Pública tem muita dificuldade de prever o consumo de diferentes materiais que são necessários ao desenvolvimento de suas atividades, tais como peças de carro, materiais de expediente e de manutenção predial.

Tanto Justen Filho (2010) quanto Fernandes (2009) concordam que nas licitações convencionais o quantitativo de materiais a ser adquirido tem que estar estabelecido no edital, só podendo haver aumento ou diminuição dessas quantidades em até 25% conforme está previsto no art. 65, § 1º da Lei nº 8.666/93, após instrução de um procedimento de aditamento ao contrato.

Contudo, de acordo com esses autores, o sistema de registro de preços possibilita a ampliação das margens de estimativas de aquisição ao estabelecer as quantidades mínimas e máximas que serão compradas ao longo do período de vigência da Ata de Registro de Preços, sendo que a quantidade máxima ainda poderá ser aumentada em até 25% conforme a Lei nº 8.666/93. Então, as compras serão realizadas de acordo com as reais necessidades do órgão ou entidade.

Igualmente, o sistema de registro de preços tem por vantagem a redução de produtos estocados nos almoxarifados e maior aproveitamento de bens perecíveis. De acordo com Fernandes (2009), a contabilidade moderna busca a modernização dos estoques a fim de reduzir os custos com a estocagem sem perder a economia de compra em escala.

Portanto, a adoção do sistema de registro de preços admite a redução dos custos de estoque, pois o procedimento de compra é mais rápido do que a realização de todo o certame licitatório convencional. Em especial quando se trata de bens perecíveis cujo controle de qualidade e validade dos bens deve ser mais rigoroso para reduzir as perdas.

Outra vantagem é a possibilidade de eliminação do fracionamento de despesa com o sistema de registro de preços. Fernandes (2009) explica que o fraciona-

mento de despesa, que é uma irregularidade, se dá quando, num mesmo exercício financeiro, realizam-se várias licitações de um determinado objeto, muitas vezes de modalidade inferior ao valor total da compra, ou quando se realiza dispensas de licitações seguidas para o mesmo tipo de objeto, que juntas ensejariam na obrigação de licitar.

Pereira Junior e Dotti (2010) explicam que muitas vezes a falta de planejamento e o contingenciamento de créditos orçamentários acabam por levar os gestores a realizar o fracionamento de despesa. Sendo que o grande problema é que a Administração pública perde em economia de escolha. Desta feita, como no sistema de registro de preços os objetos já estarão licitados e registrados, poderão ser realizadas diversas compras do mesmo objeto no exercício financeiro, de acordo com o surgimento da demanda ou a liberação de recursos, sem que seja caracterizado o fracionamento de despesa.

Ainda, a doutrina aponta como vantagem o prazo de validade do registro de preços quando comparado com a licitação convencional. Justen Filho (2010) ensina que, com base art. 64, § 3º da Lei nº 8.666/93, o licitante vencedor, na licitação comum, deverá ser convocado para firmar a contratação em até 60 dias a contar da data de apresentação de sua proposta, após esse prazo ele estará desobrigado de contratar com a Administração.

Em contraposição, no sistema de registro de preços, depois de finalizada a licitação, o licitante vencedor assinará a ata de registro de preços que poderá ter vigência de até um ano, estando o licitante obrigado a contratar com a administração durante toda a vigência da ata.

Por último, o sistema de registro de preços tem por vantagem a possibilidade de haver um único registro de preços para diferentes órgãos e entidades da Administração Pública. Como salienta Justen Filho, “[...] Trata-se da hipótese em que as aquisições poderão ser destinadas a diferentes órgãos ou entidades. [...] Logo, pode produzir-se uma espécie de licitação comum a diferentes órgãos, todos os quais valer-se-ão de suas informações e seus efeitos.[...].” (JUSTEN FILHO, 2010, p. 194). Desta forma, há uma única licitação e um único registro de preços, em que diferentes órgãos poderão realizar suas compras autônomas.

Apesar de todos os benefícios à gestão de compras na Administração Públ-

ca trazidos pelo advento do sistema de registro de preços, também existem problemas em sua utilização. De acordo com Fernandes (2009), o principal problema é a necessidade de mudança da cultura organizacional para implantação do sistema de registro de preços, já que há muita resistência na adoção desse sistema, entretanto os argumentos usados são em geral inconsistentes.

Já Justen Filho (2010) apresenta como desvantagens da utilização do registro de preços, primeiro, a obsolescência dos produtos registrados com os produtos existentes no mercado. Como o bem pode ficar registrado por até um ano, nesse período novos produtos podem ser inseridos no mercado que atendam melhor as necessidades da Administração Pública. Para evitar esse problema, a Administração, antes de solicitar a compra, deve verificar o produto continua a ser o mais apropriado e se os preços estão compatíveis com o de mercado.

Outra desvantagem apresentada por esse autor diz respeito à incompletude dos produtos registrados visto que o sistema de registro de preços impõe uma padronização dos bens, que por diversas vezes contém descrições genéricas que deixam de atender a demandas específicas. Desta forma, deverá ser realizada nova licitação, caso seja constatada a ocorrência tanto da obsolescência quanto da incompletude dos produtos.

Também é apresentada como desvantagem do sistema de registro de preços a possibilidade de órgãos que não participaram do procedimento licitatório para registro de preços possam aderir à ata de registro de preços e utilizá-la para realizar suas compras, essa é a figura do “carona”. De acordo com Justen Filho,

Em síntese, “carona” consiste na contratação fundada num sistema de registro de preços em vigor, mas envolvendo uma entidade estatal dele não participante originalmente, com a peculiaridade de que os quantitativos contratados não serão computados para o exaurimento do limite máximo. De acordo com a prática, a única restrição admitida reside no limite de 100% do quantitativo máximo objeto do registro por entidade. Qualquer órgão alheio ao sistema, independente de órbita federativa, pode valer-se dessa solução. (JUSTEN FILHO, 2010, p. 207)

A doutrina é divergente quanto à legalidade do órgão “carona”. Justen Filho (2010) assevera ser a possibilidade de adesão a atas de registro de preços uma afronta aos princípios da legalidade, por não haver previsão legal na lei nº 8.666/93; da vinculação ao edital, pois possibilita que sejam realizadas compras superiores

aos limites estabelecidos no edital por um órgão não previsto no edital; da República, visto que a Administração Pública perde a economia de escala para o fornecedor que tem seus preços registrados; da isonomia, já que há um favorecimento de um fornecedor, que tem seu produto e preço registrado, em detrimento dos demais, com a realização de contratações indiscriminadas e infinitas.

Ainda, Justen filho (2010) vislumbra o “carona” ser uma burla à disciplina da habilitação na licitação haja vista que as condições de habilitação são estabelecidas de acordo com a qualidade e quantidade do objeto a ser contratado. Também cria uma possibilidade de dispensa de licitação sem que haja prévia previsão legal, bem como viola o limite legal de 25% estabelecido no art. 65, §§ 1º e 2º da Lei nº 8.666/93 de aumento do quantitativo contratado.

Por fim, o próprio TCU recomendou ao Ministério do Planejamento que sejam impostos limites à quantidade de adesões à ata de registro de preços. Nesse mesmo sentido, Mukai (2009) também considera ser o “carona” ilegal e inconstitucional bem como sua prática configura crime tipificado no art. 89 da Lei nº 8.666/93 por dispensar a licitação fora das hipóteses legais.

A fim de diminuir essa celeuma, o governo federal editou o Decreto nº 7.892/2013, pondo limites às adesões no registro de preços. O art. 22, § 4º desse Decreto limitou às adesões ao quíntuplo do quantitativo registrado de cada um dos itens da ata, ou seja, dos itens previstos tanto do órgão gerenciador quanto dos órgãos participantes, não havendo limites quanto ao número adesão de órgãos não participantes. O art. 6º desse Decreto, também impõe o prazo de 90 dias da autorização do órgão gerenciador da ata para a efetivação da contratação ou aquisição. Apesar disso, as discussões doutrinárias relativas à legalidade permanecem.

Apesar de todas as considerações feitas, há doutrinadores contrários a esse posicionamento, como é o caso de Fernandes (2009) que apresenta a possibilidade do órgão “carona” como uma vantagem do sistema de registro de preços, pois possibilita a expansão da vantajosidade da licitação à todos os órgãos que necessitam de objetos semelhantes.

Mesmo a possibilidade de adesão no sistema de registro ser uma vantagem, Fernandes (2009) revela que ser órgão “carona” apresenta a algumas desvantagens, pois fica na dependência do órgão gestor anuir e indicar fornecedor, deste em acei-

tar fornecer e de ter que manter todas as condições previstas na ata de registro de preços. Além disso, esse autor também manifesta haver restrições ao órgão carona, haja vista que

- a) só pode comprar até o limite de quantidade registradas;
- b) somente pode aderir a Atas que tenham licitado quantidade superior a estimativa de sua própria demanda. [...]
- c) deve obedecer as regras de pagamento que o órgão gerenciador “B” colocou no edital;
- d) é seu dever comprovar no processo – como em qualquer outra licitação, – que o preço de aquisição é compatível com o de mercado; (FERNANDES, 2009, p. 675).

## O Caso da Polícia Militar do Espírito Santo

A Polícia Militar do Estado do Espírito Santo é órgão do Poder Executivo Estadual, com 180 anos de existência, responsável constitucionalmente pelo policiamento ostensivo e preservação da ordem pública (Art. 144, §5º, da CRFB/1988). A partir do ano de 2007, a PMES passou a utilizar sistematicamente o registro de preços para realizar aquisições de bens como órgão participante e não participante, passando a realizar licitações para registro de preços (LRP) pelo próprio órgão a partir do ano de 2008.

A fim de verificar se, na prática administrativa, a utilização do sistema de registro de preços para aquisição de bens é mais vantajosa para a PMES, foi realizado um estudo que objetivou analisar o uso desse sistema nas compras públicas realizadas pela PMES no período de 2007 a 2012, em comparação com as compras públicas realizadas por licitação convencional. Para tanto, utilizou-se de uma abordagem qualitativa de pesquisa, com natureza descritiva, para expor as características desse fenômeno, e como técnica de pesquisa o estudo de caso.

Nesse estudo, buscou-se identificar as vantagens e desvantagens do uso do sistema de registro de preços nas aquisições de bens da PMES, através da análise processos de compra por licitação e pelo registro de preços e realizadas entrevistas com três gestores responsáveis pelos setores que instruem os processos de compra de bens.

Foram analisados 66 processos de compras instruídos pela PMES, sendo 28 processos para aquisição por licitação convencional, 26 processos por licitação para

registro de preços, 07 processos por participação em ata de registro de preços de outros órgãos e 05 processos de compra por adesão. Em todos os processos analisados, a licitação foi na modalidade pregão, na forma eletrônica, do tipo menor preço, pois todos os objetos de licitação foram bens considerados comuns.

Nessa pesquisa, contatou-se que, na PMES, a duração dos processos licitatórios para registro de preços são, em média, superiores a duração da licitação convencional. Além disso, o mesmo aconteceu com o tempo médio de contratação, considerando a realização de somente uma compra em suas atas de registros de preços. Assim, foi apontado que a vantagem de dedução no tempo de contratação não foi encontrada em quase metade dos processos de licitação para registro de preços analisados, haja vista que nesses processos ou não houve nenhuma contratação ou em cada ata de registro de preços somente foi realizada uma compra.

A vantagem de ter o tempo de contratação reduzido foram amplamente vislumbrados nos processos em que a compra se deu por ser órgão participante e por adesão, pois foram realmente muito menores. Contudo, deve-se lembrar de que as licitações ocorreram em outros órgãos da Administração Pública, não sendo possível estimar o prazo completo. Mesmo assim, as aquisições por atas de registro de preços em que a PMES é órgão participante são vantajosas haja vista que todo o custo financeiro e humano do processo licitatório foram arcados por outros órgãos da Administração Estadual, sem ter os percalços das adesões que foram apresentadas no referencial teórico. Entretanto, essa faceta do sistema de registro de preços ainda é pouco utilizada pela PMES.

Quando confrontado o valor estimado da compra com o valor que os objetos das licitações foram adjudicados, ficou evidenciado que nos processos de licitação convencional o desconto médio foi maior nas licitações convencionais que nas licitações para registro de preços. O mesmo ocorreu com o número de lotes desertos e fracassados que foi muito maior nas licitações para registro de preços.

Ao comparar o prazo de vigência dos instrumentos contratuais, nos processos de licitação convencional que foram gerados contratos, 95% dos contratos foram firmados a partir do mês de setembro e todos com vigência até o dia 31 de dezembro do respectivo ano, isto é vigoraram por poucos meses e muitos até por dias (os 35% firmados no mês de dezembro).

Nos processos de aquisição pelo sistema de registro de preços, todas as atas de registro de preços tiveram a vigência de 1 ano. Nos processos de licitação para registro de preços, apesar de 70% das atas terem sido viáveis para a realização de compras em 02 anos orçamentários, isto ocorreu em 21% das atas. Assim, a PMES deixou de obter maior vantagem da redução do número de licitações.

Analisando a performance das compras pelo sistema de registro de preços, através do levantado da quantidade registrada com a quantidade comprada de cada um dos itens, obteve-se que, nas licitações para registro de preços, 8,4% dos itens não tiveram nenhuma compra, 27,1% dos itens registrados foram comprados em sua totalidade e 51,5% dos itens registrados tiveram índice de compra de 0,1 a 50%.

Nos processos em que a PMES realizou a compra como órgão participante 71,9% dos itens registrados tiveram índice de compra de até 50%. Nos processos em que a PMES realizou adesão para aquisição de bens, 45% dos itens registrados foram comprados na totalidade, mas deve ser lembrado que nas adesões as quantidades aderida e comprada é de acordo com a necessidade da instituição.

Ao avaliar as licitações para registro de preços, constatou-se que a PMES somente realizou convite a outros órgãos da Administração Estadual em 02 dos 26 processos, e em 05 processos outros órgãos e entidades realizaram adesões. Ao não realizar o convite a PMES deixou de potencialmente aumentar o desconto em suas licitações para registro de preços e possibilitou que muitos órgãos e entidades, potenciais participantes de suas atas, realizassem as compras por meio de adesões.

Foram realizadas entrevistas com os três gestores responsáveis pelas aquisições de bens na PMES. A entrevista foi semiestruturada, possibilitando, assim, fazer uma avaliação da utilização do sistema de registro de preços face às vantagens e desvantagens discutidas pela doutrina, na prática administrativa, através da análise de conteúdo. Ao mesmo tempo, esse tipo de entrevista permitiu aos entrevistados exporem seus pontos de vista livremente.

De acordo com os entrevistados, é perceptível que a PMES passou utilizar o sistema de registro de preços em decorrência da falta de um padrão de orçamentário para atender às suas necessidades, então, passou-se a registrar os preços à espera de suplementações no orçamento. Assim, a PMES foi forçada a adaptar seus procedimentos administrativos para a implantação desse sistema. As demais vantagens

apontadas pela doutrina, ainda não foi percebida por todos os entrevistados, mas de alguma forma foi citada por um ou outro entrevistado. A implantação recente do registro de preços na PMES pode concorrer para essa percepção.

Das desvantagens previamente apontadas, a resistência à mudança na cultura organizacional foi citada bem como as adesões à ata de registro de preços. A obsolescência dos produtos registrados e a incompletude dos bens registrados não é visto como um problema na prática administrativa. Todavia, os entrevistados apontaram outras desvantagens como a tendência do valor do registro de preços ser superior ao valor da licitação convencional, reforço à cultura do não planejamento, e a complexidade da gestão das atas de registro de preços.

Portanto, a premente necessidade de utilização do sistema de registro de preços para aquisição de bens, pela PMES, em face de falta de fluxo financeiro para atender toda a sua demanda, deve ser acompanhada de medidas de visem aperfeiçoarem suas práticas administrativas para que as vantagens desse sistema sejam alcançadas e as desvantagens atenuadas.

## Considerações finais

Com o advento da Lei nº 8.666/1993, houve a imposição legal de preferência de realização das compras públicas pelo sistema de registro de preços. A partir da edição dos decretos regulamentadores desse sistema por cada um dos entes federados, a Administração Pública passou paulatinamente a efetivar suas aquisições de bens pelo sistema de registro de preços. A base conceitual apresentada, mostra que a utilização do sistema de registro de preços para aquisição de bens apresenta algumas vantagens e desvantagens em face de licitação convencional.

Desta feita, é o presente trabalho objetivou analisar a utilização do sistema de registro de preços da PMES para aquisição de bens, no período de 2007 a 2012, em comparação com as compras públicas realizadas por licitação convencional, buscando verificar se as vantagens e desvantagens desse sistema eram perceptíveis nas compras pelo registro de preços da PMES. Conclui-se que a utilização do sistema de registro de preços para a aquisição de bens pela PMES é uma realidade e uma necessidade pela falta de recursos orçamentários disponíveis para a realização

das compras por meio de licitações convencionais. Todavia, a forma como a PMES tem utilizado esse sistema não tem permitido a obtenção de todas as vantagens que ele pode proporcionar.

## REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, Sidney. **Llicitação de registro de preços: comentários ao decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001.** 2 ed. ver. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituciona/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituciona/constituicao.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.743, de 21 de agosto de 1998. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no artigo 15 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 ago. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2743.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2743.htm)>. Acesso em: 24 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no artigo 15 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 set. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3931.htm.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931.htm.htm)>. Acesso em: 24 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 jun. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm)>. Acesso em: 24 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no artigo 15 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 jan. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm)>. Acesso em: 24 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993 e republicação **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 jul. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 24 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei 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 União**, Brasília, DF, 18 jul. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm)>. Acesso em: 24 fev. 2013.

ESPÍRITO SANTO.. Decreto 1.336-R, de 07 de junho de 2004. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços no âmbito da Administração Pública Estadual. **Diário Oficial do Espírito Santo**, Vitória, ES, 08 jun. 2004. Disponível em: <[http://consulta.dio.es.gov.br/Pages/wfFolhear.aspx?d=does\\_20040608&t=75&p=1%2c4-6](http://consulta.dio.es.gov.br/Pages/wfFolhear.aspx?d=does_20040608&t=75&p=1%2c4-6)>. Acesso em: 24 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1.790-R, de 24 de janeiro de 2007. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços, previsto no art. 15, inciso II da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no âmbito da Administração Pública Estadual. **Diário Oficial do Espírito Santo**, Vitória, ES, 25 jan. 2007. Disponível em: <<http://www.compras.es.gov.br/VisualizarArquivos.aspx?SecaoID=107>>. Acesso em: 24 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto 1.837-R, de 23 de abril de 2007. Altera dispositivos do Decreto 1.790-R, de 24 de janeiro de 2007, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços no âmbito da Administração Pública Estadual. **Diário Oficial do Espírito Santo**, Vitória, ES, 24 abr. 2007. Disponível em <<http://www.compras.es.gov.br/VisualizarArquivos.aspx?SecaoID=107>>. Acesso em: 24 fev. 2013.

FERNANDES, J.U.Jacoby. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 3. ed. Atual. e ampl. I. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos**. 14 ed. São Paulo: Dialética, 2010.

MUKAI, Toshio. O efeito “carona” no Registro de Preços: um crime legal? **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, ano 41, n.114, p. 103-108, jan.-abr. 2009.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. O manejo do registro de preço e o compromisso com a eficiência. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, ano 42, n.118, p. 65-76, mai.-ago. 2010.



# CONEXÕES ENTRE MODELAGEM DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E O PROCESSO DECISÓRIO NAS ORGANIZAÇÕES

Carlos Honorato Shuch Santos  
Cláudia Brazil Marques  
Fabrício Moraes de Almeida  
Carlos Henrique Medeiros de Souza

## 1 INTRODUÇÃO

Todas as organizações, sejam elas públicas ou privadas, precisam atingir resultados. Para que isto aconteça, gestores tomam decisões e monitoram o desempenho dessas organizações. Paralelamente, estes gestores sofrem pressão dos diferentes “stakeholders”, no sentido de direcionar suas ações e decisões na busca de resultados muitas vezes conflitantes. Por outro lado, a necessidade de decisões rápidas frente a um ambiente organizacional cada vez mais turbulento e complexo faz com que estes gestores encontrem soluções subótimas, suficientemente adequadas diante de uma dificuldade de curto prazo. Estes dois fatores, a pressão dos stakeholders e a necessidade de rapidez, faz com que os fundamentos da racionalidade das decisões dos diferentes atores da economia fiquem fragilizados. Da mesma forma que, na prática, é quase impossível encontrar “mercado perfeito”, hoje, é quase impossível se pensar em “solução racional” ou solução ótima quando se pensa em processo de tomada de decisão organizacional.

O desempenho das organizações, dessa forma, torna-se consequência de um processo de tomada de decisão condicionado por uma série de fatores. O presente trabalho pretende estudar, as relações existentes entre estes dois elementos: a) os resultados ou desempenho das organizações; e b) o processo de tomada de decisão.

A literatura, de uma forma geral, estuda esses elementos de forma isolada, modelando um e/ou outro elemento, ou deixando implícita esta ligação, especialmente quando se estuda a gestão. Ansoff (1977), no entanto, em 1965, data do lan-

camento de sua obra “*Corporate Estrategy*”, já trabalhava na questão tendo como base o trabalho pioneiro de Simon (1960). Para ele, a decisão pode ser entendida a partir de quatro etapas. São elas: percepção da necessidade ou oportunidade de decisão; formulação de alternativas de ação; avaliação das alternativas; e, finalmente, escolha de uma alternativa.

Ansoff (1977) discute o método, e a partir das contribuições de Chandler (2001), entre outros, melhora o processo, atribuindo de “modelo de tomada de decisões estratégicas”, dessa forma, evidencia-se a ligação entre tomada de decisão e o resultado. Outro importante fator no processo de tomada de decisão é a forma como o gestor ou o decisor se comporta diante deste processo. Muitos são os trabalhos, por exemplo, que mostram como Steve Jobs, chegou onde chegou (GALLO, 2010). Forbes e Prevas (2010), de uma forma bastante original compara alguns dos grandes líderes do mundo antigo (Ciro, Jenefontes, Alexandre, Atila e outros) com os líderes organizacionais a partir do final do século XIX, explorando a personalidade dos mesmos.

## 2 O PROCESSO DECISÓRIO

Kourdi (2003) estudou as forças que condicionam as decisões (social, cultural e comercial), apresenta os limites da racionalidade e intuição das decisões organizacionais construindo um modelo teoricamente racional, que pode ser dividido em seis etapas. São elas: “a) assessing the situation; b) defining the critical issues; c) specifying the decision; d) making the decision; e) implementing the decision; and f) monitoring the decision and make adjustments as events unfold” (KOURDI, 2003, p. 66). Diferente, Kourdi (2003) considera que a implementação, monitoramento e reorientação das ações fazem parte do processo de decisão. Esta visão de processo será explorada no modelo apresentado neste trabalho.

Neely (2002) estabelece com clareza a ligação “decisão-resultado” ao afirmar que: “(...) um sistema de avaliação de desempenho permite a tomada de decisão (...) porque quantifica a eficiência e a eficácia de ações (...)" (p. 20) além disso, demonstra que os elementos diferentes precisam ser gerenciados e os indicadores. Por exemplo, “(...) nem todos os fornecedores são igualmente importantes” (NEELY,

2002, p. 45). Assim, quando se tem ferramentas que conseguem identificar essas diferenças, nesse caso dos fornecedores, pode-se agir de forma estratégica ao considerar essas diferenças.

Recentemente, quando se passou a considerar a implementação estratégica como elemento fundamental, quanto à elaboração estratégica para o atingimento dos objetivos organizacionais (BRACHE, 2006), o processo de “tomada de decisão para resultados” ganhou mais importância, pois os objetivos e resultados organizacionais são, também, função das decisões ao longo do processo de gestão, destarte, não apenas de estratégias brilhantes e difíceis de serem implementadas.

De acordo com Robbins e Decenzo (2004), a capacidade humana para formular e resolver problemas complexos é mínima para atender aos requisitos da racionalidade plena. E os decisores operam dentro dos limites da “racionalidade delimitada”. Eles constroem modelos simplificados que captam as características essenciais dos problemas sem considerar toda sua complexidade. Dessa forma, a escolhida tem como base critérios e alternativas já testadas, fáceis de encontrar e disponíveis, provavelmente longe de uma busca exaustiva. O administrador analisa as alternativas apenas até identificar alguma suficientemente boa, aquela que alcance um nível aceitável de desempenho, e não a melhor escolha, a escolha ótima. Uma vez que os modelos utilizados são simples e limitados, os decisores começam a identificar alternativas óbvias e familiares, muitas imitando a ação de empresas que são consideradas referência do setor.

Analisando o processo decisório, para Eisenhardt (1997) como ocorre no funcionamento de uma banda de música, por analogia, os decisores estratégicos improvisam, atuando de maneira adaptativa e tomando decisões eficientes. A improvisação, no entanto, depende de atores que se comunicam de forma intensa entre si em tempo real, além de minizar o uso das regras específicas. Cirati (2000) usa a mesma analogia e mostra que algumas organizações se comportam mais como orquestra sinfônica, onde as regras são mais claras, ou como banda de jazz, onde a improvisação e o talento individual, num grupo menor, conseguem gerar harmonia.

Apesar de todas as limitações do conceito de racionalidade e da dificuldade de categorizar os processos de decisão, Choo (2003) também trabalha com modelagem de ideias para explicar como as decisões são processadas e como devem ser

processadas dentro das empresas. Segundo o autor, as decisões resultam da adoção do curso de ação e, paralelamente, facilitam esta ação na medida em que organizam, definem e elaboram propósitos ao mesmo tempo em que alocam e autorizam o dispêndio de recursos.

As decisões, consideradas sob uma ótica de informações concretas e materiais, que conduzem para uma solução ótima, tornam-se cada vez mais improváveis em função das organizações estarem cada vez mais expostas a incerteza. Ragsdale (2010) e Gomes e Gomes (2012), apesar de argumentarem sobre impossibilidade de se levar em conta todos os elementos intervenientes em uma decisão, mostram diferentes “modelos” que podem ser aplicados em diferentes “cenários” e lembram que aspectos quantitativos e qualitativos podem e devem ser usados para melhorar a decisão e o seu respectivo resultado. Paralelamente, o mercado e o ambiente onde atuam as organizações estão cada vez mais difíceis de serem entendidos. Huntington (1997), por exemplo, desenha um cenário multipolar e multicivilizacional que, para ele, vai substituir o antigo mundo bipolar da guerra fria, que servia como base e referência para as grandes e pequenas divisões. Em função da inevitabilidade da globalização (MANDELBAUM, 2003; FRIEDMAN, 2006 e 2010) esses cenários macroeconômicos afetam as organizações, pois nesses ambientes as empresas devem tomar suas decisões.

### **3 O MODELO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E A TOMADA DE DECISÃO**

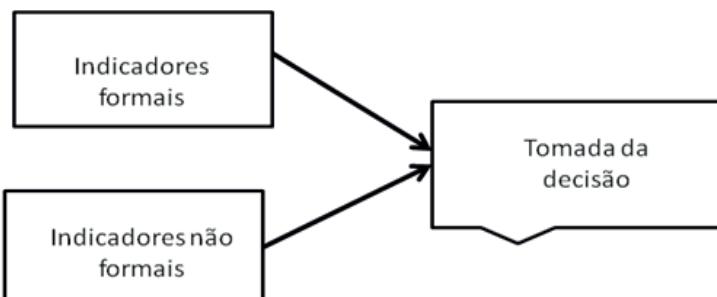
O primeiro elemento que deve ser considerado para modelar um processo de decisão, é o conjunto de indicadores de desempenho. Os indivíduos e as organizações possuem indicadores formais e informais de desempenho que condicionam as decisões de processo e resultado. De forma geral, existem indicadores formais conhecidos e divulgados, mas os usados no processo de tomada de decisão são os informais. Na organização, quando isto acontece, eles são incorporados e direcionados a cultura organizacional.

Nas organizações públicas, por exemplo, existem indicadores formais de desempenho para indivíduos e departamentos, mas a proximidade informal com o

poder do tipo “somos do mesmo partido político” é fator relevante para a tomada de decisão. Pode-se considerar, dessa forma, que as decisões não são necessariamente função dos indicadores formais conhecidos e divulgados, mas em função de um conjunto de indicadores parcialmente conhecidos e formalizados e um conjunto de indicadores, às vezes, pouco conhecidos e que se encontram na penumbra da cultura organizacional.

Em organizações não públicas, as relações externas, sejam elas sociais ou de origem étnica, por exemplo, podem determinar critérios diferentes e pesos diferentes na hora da decisão. Prahalad (2005) em seu clássico “The fortune at the bottom of the pyramid” mostra que as verdades do senso comum podem ser desafiadas. Para ele “... the typical pictures of poverty mask the fact that the very poor represent resilient entrepreneurs and value-conscious consumers” (PRAHALAD, 2005, p. 3). E demonstra o rompimento de uma barreira cultural que se arrasta desde a época pré-industrial, que ligava a pobreza ao não consumo. “The poor represent a latent market for goods and services” (PRAHALAD, 2005, p. 5). Hoje, em função do esgotamento do poder de compra da classe média, a grande locomotiva de consumo da era industrial, as empresas descobriram as classes menos favorecidas economicamente e encontraram novos mercados potenciais. Dessa forma, as proposições de Prahalad (2005) têm conexão lógica.

Tem-se, portanto, que tanto organizações públicas, em suas relações muitas vezes promíscuas com o poder, como as organizações não públicas, com seus preconceitos históricos, possuem um conjunto de indicadores de desempenho “subterrâneos”, pois não são formalmente reconhecidos, e que se misturam com indicadores formais e conhecidos para alimentar e direcionar as decisões organizacionais.



**Figura 1 – Indicadores formais e informais direcionam a tomada de decisão.**

Um segundo elemento de pressão para a tomada de decisão é o que será chamado de “ambiente”. No ambiente podem ser identificados os componentes mais próximos, que formam o microambiente, e os componentes mais distantes, que formam o macroambiente. A literatura é farta em alternativas de mapeamento ambiental. Koch (2000) mostra em seu modelo, bastante simples e didático, a necessidade de considerar o “fit” entre o ambiente interno e o ambiente externo da organização. A sua matriz “growth-growth matrix” (crescimento de mercado – crescimento da empresa) procura localizar o “negócio” da organização para adequar a estratégia ao ambiente. O autor afirma que “... there are many forces of history and economics... that mean that companies may be forced to become larger or more complex in order to compete effectively in particular parts of their business” (KOCH, 2000, p. 90). Essas forças são as escalas, a saber: a) da economia global ou regional; b) da habilidade de alguns consumidores para avaliar preços; c) da tecnologia disponível etc. Todas essas forças, de alguma forma, estabelecem a ligação – fit – do ambiente interno com o externo.

Zatta (2008) trabalha um conjunto de modelos transformados em matrizes para estabelecer a conexão organização-ambiente. Inicia relacionando a taxa de crescimento de mercado x quota relativa do mercado e depois insere quatro matrizes. São elas: “a) matrice grado di attrattività del settore – capacità competitiva del business; b) matrice di portafoglio basata sul ciclo di vita; c) matrice alternativa del Boston Consulting Group; e d) matrice di redditività” (ZATTA, 2008, p. 21). Ainda, mostra a matriz que relaciona importância e performance relativa, isto é, “la matrice dei Vantaggi Competitivi” (p. 27) e tem-se que o “fit” entre ambiente e organização pode ser avaliado de diferentes formas.

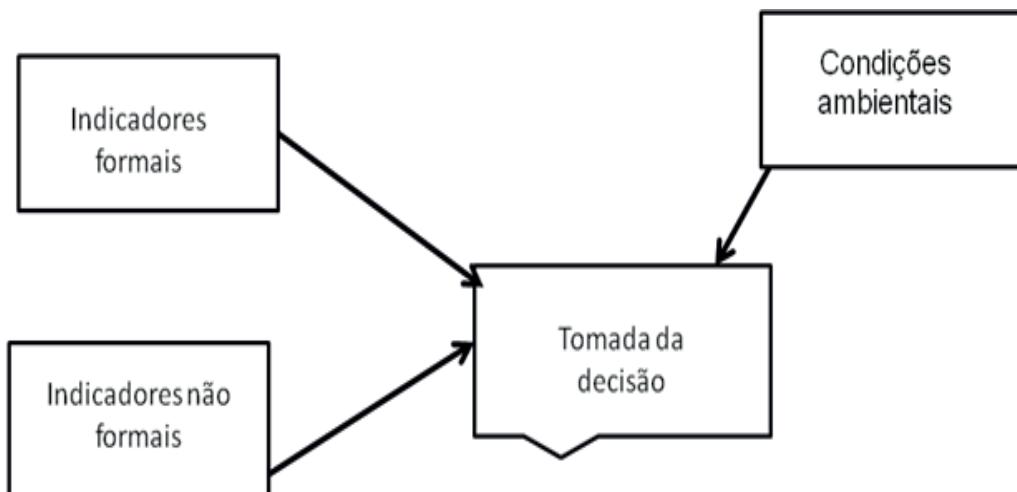
Di Vianna (2003) desenvolve o conceito de “synconomy” e mostra a importância da posição da “rede” (BOVET e MARTHA, 2001) para a organização. Isto é, “... synconomy exist when companies operate synergistically in a network value to generate a value proposition or output great than the one which can be achieved by the sum of the individual organizations” (DI VIANNA, 2003, p. xi). Dessa forma, a competitividade de uma organização passa a ser fortemente dependente do seu entorno próximo, bem como sua capacidade de alinhamento à cadeia de suprimentos, ou rede, da qual ela faz parte. Além disso, o afirma que... “as organization now

enter into synergistic relationships with external entities, great attention to the detailed making elements of each process is essential to optimize processes which cross intra-company, inter-company and international boundaries" (DI VIANA, 2003, p. 29). Para isto, a tecnologia utilizada na rede e o nível e volume de informações que fluí na rede, por exemplo, são fundamentais.

E Di Vianna (2003), com o conceito de “synconomy”, mostra a relevância do micro-ambiente e, especialmente, da importância da cadeia de suprimento ou rede nesse espaço. Keindorfer e Wind (2012) considera que as organizações, antes podiam ser vistas como nós de uma rede e agora são “uma parte integral das redes” (p. 11). Dessa forma, tem-se que as fronteiras organizacionais estão cada vez mais permeáveis e difusas, o que não impede que se gerencie ou orquestre esta rede. Wind, Fung e Fung (2012), por exemplo, apontam as bases desse gerenciamento, que são: “a) design e gestão; b) controle por meio do empoderamento; e c) criação de valor por meio da integração” (p. 288).

Murdick *et al* (2001), apresentam os stakeholders do ambiente organizacional, afirmando que o “fit” ambiente-organização gera a legitimidade. “Legitimacy of a business is secured by satisfying, to a sufficient degree, its stakeholders, such as: a) customers; b) shareholders; c) general public; d) suppliers; e) competitors; f) governments; g) special interest group; and h) employees” (MURDICK *et al*, 2001, p. 5). Dessa forma, constroem uma matriz “stakeholders x policies” para identificar como as ações organizacionais estão alinhadas ao entorno.

Isto posto, pode-se voltar à questão central, de construção de um modelo explicativo da relação decisão-desempenho, e agregar o conjunto de elementos que aqui será chamado de condições ambientais. O processo de tomada de decisão, então, pode ser considerado uma função de três elementos. São eles: a) indicadores formais; b) indicadores informais; c) condições ambientais. (FIGURA 2).



**Figura 2 – Elementos que influenciam o processo de tomada de decisão.**

Os decisores, de forma intencional ou não, possuem “modelos” que são usados para tomar decisões. Esses modelos podem ser dos mais simples e intuitivos, do tipo “causa- efeito”, até os mais complexos, quantificáveis e formalizados, que usam ferramentas estatísticas e computacionais para a sua implementação. Seja qual for o modelo, ele precisa ser alimentado por dados e informações.

Além disso, a informação é um conjunto de dados categorizados e interpretados, isto é, o “input” do próprio modelo de decisão são as informações geradas por ele em situações anteriores. Assim, é possível identificar dois elementos do processo de decisão: a) o modelo teórico; e b) as informações. Um terceiro elemento, e não menos importante do que os anteriores é o que será chamado aqui de “filtro”. O que é filtrado é o resultado da interação dos outros elementos. Este filtro, inteiramente apoiado no decisor é chamado de “modelo mental” e quando se apoia na organização é identificado como parte da cultura organizacional.

Os decisores mais arrojados tendem a interpretar os resultados do modelo teórico e as informações diferentes dos decisores conservadores. E por analogia, para as organizações. Aquelas que possuem maior capacidade de inovar, por exemplo, possuem um histórico de decisões mais arrojadas, enquanto empresas que usam estratégias seguidoras (KOURDI, 2003), normalmente, possuem uma trajetória mais conservadora.

Além disso, mesmo para um modelo teoricamente simples, do tipo “causa e efeito”, duas questões precisam ser levadas em consideração: A primeira é de modelagem, pois Harford (2008) mostra que muitas vezes as causas aparentes e mais próximas tendem a ser falsas. O autor, para sustentar sua argumentação, usa em sua obra “O economista clandestino” (2007) o clássico exemplo de relação “segurança e tolerância zero” nos Estados Unidos. Para ele, esta é uma relação falsa, e justifica o aumento de segurança no país devido à liberação do aborto vinte anos antes. Embora, usando análise simplista e de curto prazo, possa parecer que as regras rígidas tenham gerado maior nível de segurança nos EUA, seu estudo, acompanhando os fatos ao longo de um período maior, demonstram que a causa é completamente diferente do pensamento imediatista.

A segunda questão que deve ser considerada é o filtro. O modelo teórico do decisor ou da organização nunca é neutro. Ele precisa ser interpretado e considerado a luz do modelo mental ou da cultura da organização. O resultado de “vender mais” pode ser interpretado de forma otimista como aumento de receita e aumento da participação no mercado, mas pode ser considerado um problema, pois estrangula a capacidade de produção. As decisões, a partir das diferentes interpretações, serão diferentes e, no caso, opostas. Então, mesmo quando se tem um modelo simples, as decisões não são automáticas e neutras. Paralelamente, os próprios modelos são avaliados constantemente, quanto a sua robustez, a cada nova decisão.

O “modelo teórico do decisor” não é uma questão simples e menos ainda óbvia. Inicialmente é conveniente lembrar que as máquinas de fiar de Hargreaves, o caixilho tocado a água de Arkwright, a mula de Crompton e a mula de Kelly (DOBB, 1973) contribuíram fortemente para a Revolução Industrial, porque alteraram a forma de produção. No início do século XXI uma nova “máquina” está mudando a forma de fazer as coisas. É a “rede”. Hoje, a própria geração do conhecimento, que já foi o segredo industrial e sustentava uma organização específica, se tornou dependente da rede. Tapscott e Williams (2011) chamam de “era da ciência colaborativa” (p. 159). Ora, a partir disso, tem-se que a colaboração em massa é uma forma eficaz de “(...) impulsionar a inovação, solucionar problemas e gerar oportunidades econômicas” (TAPSCOTT e WILLIAMS, 2011, p. 159).

Em paralelo à rede, outro elemento fundamental quando se pensa no modelo

teórico do decisor é a questão do resultado. Watts (2011) mostra que os resultados encontrados são sempre iniciais, pois “a história sempre continua”. Por exemplo, a Cisco Systems, em 2000 era a empresa de maior valor em nível global e depois de 10 anos, caiu, se reergueu, caiu novamente e em 2007 duplicou o valor de suas ações. Diante disso, pergunta-se: a) qual o final da história das decisões tomadas? e b) até quando ela vai do céu para o inferno e deste de volta para o céu no período de alguns anos? Uma decisão considerada desastrosa em 2002 pode ser considerada genial em 2007 (WATTS, 2011).

O efeito rede e o efeito tempo precisam ser considerados na construção do modelo teórico. Primeiro, porque os mais simples modelos teóricos, os baseados no “senso comum” (WATTS, 2011), não conseguem estabelecer um nexo consistente entre a ação e o resultado como mostra Hardford (2009). Usando exemplos não convencionais, tais como a economia do sexo, divórcio e o comportamento dos jovens no início do século XXI, o autor mostra, como já havia feito em sua obra anterior (O economista clandestino, 2007), que o nexo causal precisa ser buscado com rigor, pois existe racionalidade nesta relação, mas ela não é óbvia, ou, como afirmaria Watts (2011), ela não pode ser buscada no senso comum.

Beattie (2010) trabalha com a inevitabilidade da relação causa-efeito dos processos de tomada de decisão e vai buscar, da mesma forma que Hardford (2009), as causas distantes e determinantes dos desempenhos de países. Esclarecedor e óbvio é a relação que o autor faz entre o desenvolvimento argentino e o norte-americano, bem como evolução da agricultura do mundo antigo (Egito, Roma e Grécia) e as relações com o crescimento econômico das regiões estudadas. Inicialmente, ele demonstra que a Argentina pagou caro por uma concentração fundiária enquanto os Estados Unidos acertou em colonizar seu interior. Quanto à agricultura, demonstra a sua importância na fase inicial, mas, insuficiente para galgar patamares superiores de crescimento econômico e de desenvolvimento social. Nos dois casos as escolhas (causas) foram determinantes para explicar as situações atuais (efeitos).

Hardford (2009) argumenta que as pessoas são racionais em suas escolhas (teoria da escolha racional), mas limita esta racionalidade com quatro elementos: a) as pessoas são motivadas por todos os tipos de emoções humanas, nem sempre por motivações financeiras e egoístas; b) as pessoas costumam, em função de circuns-

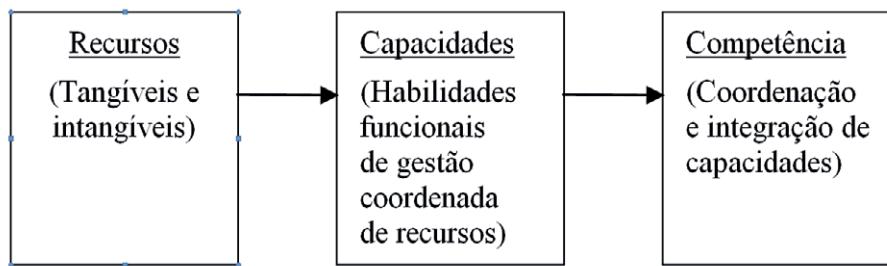
tâncias, não ter tempo para construir cálculos complexos de custo-benefício; c) as pessoas possuem limites para a força de vontade; e d) é característica dos humanos possuírem peculiaridades e pontos fracos irracionais (p. 23-25). Outro elemento lembrado pelo autor é que as pessoas fazem escolhas diferentes conforme a apresentação das opções.

Todos esses elementos anteriormente identificados precisam ser considerados, ou ao menos lembrados, quando se constrói uma heurística como modelo teórico. Tem-se, portanto, que o modelo teórico, presumidamente racional, é afetado, no mínimo, por um conjunto de fatores que podem ser agrupados em: a) efeito rede; b) efeito tempo; c) elementos limitadores da racionalidade. Todos eles possuem o poder de relativizar a racionalidade pretendida.

Tichy e Bennis (2009), focando não no modelo teórico, mas no decisor, consideram que ele precisa possuir quatro tipos de conhecimento. São eles: a) autoconhecimento; b) conhecimento de rede social; c) conhecimento organizacional; e d) conhecimento dos stakeholders. A partir destes quatro tipos de conhecimento o decisor pode chegar a um “bom discernimento” (p. 54) para tomar uma boa decisão.

As organizações que convivem com o sucesso durante largos períodos de tempo são aquelas que conseguem gerenciar de forma adequada as suas competências distintas (CD). O conceito de CD tem sido estudado tanto pelos autores que trabalham com a “economia industrial” (NELSON, 2006; PENROSE, 2006), como por aqueles mais focados na “gestão e administração” (LEONARD-BARTON, 1992; MARKIDES, 2000). Quando estes diferentes autores estudam estratégia, quase inevitavelmente chegam às competências distintivas, pois são elas que podem melhor garantir a competitividade de uma organização. Zornoza (2002) mostra a relação entre recursos (ativos), capacidades e competências (figura 3) para concluir que são as competências e não os ativos tangíveis e intangíveis que podem gerar uma vantagem competitiva “...las competencias son la clase de activos que mejor pueden generar competencias distintivas...” (p. 133). Para ele, a competência está relacionada a três elementos. São eles: a) forma de conhecimento tácito com base cognitiva; b) integração de elementos interfuncionais, oportunizando a alavancagem das capacidades funcionais; e c) o fato de possuir um componente de “intenção”. Para o autor, então, a competência está relacionada à coordenação e

integração das capacidades individuais e organizacionais.



**Figura 3 – Competências**

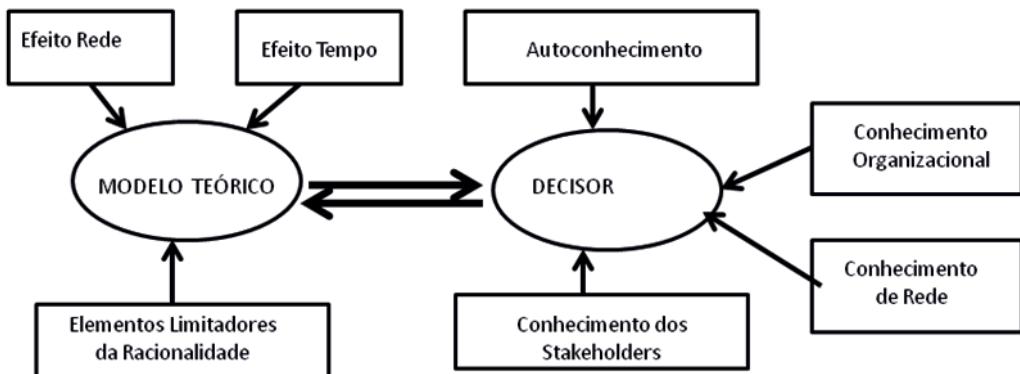
Fonte: Zornoza (2002, p. 144)

Dessa forma a decisão, a partir do conceito de competência desenvolvido por Zornoza (2002), pode ser considerada como a materialização de uma competência organizacional condicionada pelos indicadores de desempenho que monitoram as habilidades funcionais e, simultaneamente, condicionada pelos resultados do comportamento das variáveis ambientais. Estes dois condicionantes, um interno e outro externo, não são determinísticos e sim indicativos, pois cabe ao gestor interpretar tais informações. Esta competência está apoiada em uma capacidade que pode ser chamada de capacidade de leitura ambiental (CLA). A referida CLA, por sua vez, é função não só do conhecimento teórico que amplia o potencial de entendimento do “por que as coisas são da forma como são”, como também é função da experiência, ou conhecimento tácito, que, de alguma forma, valida o próprio modelo teórico de tomada de decisão.

Tem-se, portanto, que o processo de decisão organizacional pode perfeitamente ser considerado uma competência distintiva (CD), pois pode tornar a organização mais ágil ou mais responsável do que suas concorrentes. Muitas vezes afirma-se que o processo de decisão cria vantagem competitiva, esquecendo que o próprio processo de decisão organizacional já pode ser uma vantagem competitiva.

Na figura 4, apresenta-se o “modelo teórico-decisor”, dinâmica e autorreforçadora, e com os elementos condicionadores desses dois elementos. No modelo teórico tem-se: a) efeito rede; b) efeito tempo; e c) elementos limitadores da racio-

nalidade. Enquanto no elemento decisor tem-se os quatro tipos de conhecimento de Tichy e Bennis (2009), pois eles são a base para o que Zornoza (2002) chama de competência.



**Figura 4 – O decisor e o modelo teórico.**

A interação decisor-modelo teórico é que gera a tomada de decisão. Dependendo do “conhecimento” do decisor, ele se aproxima ou se afasta de um determinado modelo teórico. O resultado da decisão, posteriormente, impacta em todos os elementos do modelo, tanto no modelo teórico como no decisor. Este processo de volta serve para validar o próprio modelo teórico e realinhá-lo em função dos efeitos rede e tempo, por exemplo, mas serve também para aumentar o conhecimento do decisor em seus quatro elementos, aumentando, dessa forma, o seu discernimento.

Dito isso, tem-se que o modelo teórico do decisor é, na verdade, parte de um processo que não se fecha ou esgota em si mesmo. Não se tem, em função disso, um modelo teórico ideal e sim um modelo usado em uma determinada situação e em um determinado momento histórico. Pfeffer e Sutton (2007) vão além desta ideia ao proporem o que chamam de “administração empírica” para tomar decisão. Para eles, o modelo deve ser “criado” a partir dos próprios fatos e não de relações de causa-efeito com base na teoria. “El management empírico parte da premissa de que usar una lógica mejor y más profunda y a partir de los hechos...” (PFEFFER e SUTTON, 2007, p. 31).

Na tomada de decisão com o propósito de formular a estratégia, o importante é “escuchar lo que el entorno le manifesta (los clientes, el personal) y obrar

em consecuencia” (PFEFFER e SUTTON, 2007, p. 238). Com isso, fica claro o seu empirismo: é preciso construir um modelo teórico a partir dos fatos e cuidar para continuar desenvolvendo a habilidade de ouvir. É o que também sugere Govindarajan e Trimble (2012) quando falam da inovação reversa, que possui como grande segredo saber escutar o mercado e criar estratégias e produtos a partir disso, como fez, por exemplo, a Nokia na Índia. Steve Jobs seguramente não concordava com esta tese, pois, para ele, como grande inovador que foi, prospectar o comportamento futuro dos clientes desejados sempre foi o seu diferencial. O problema é que Jobs é único e talvez o maior do seu tempo.

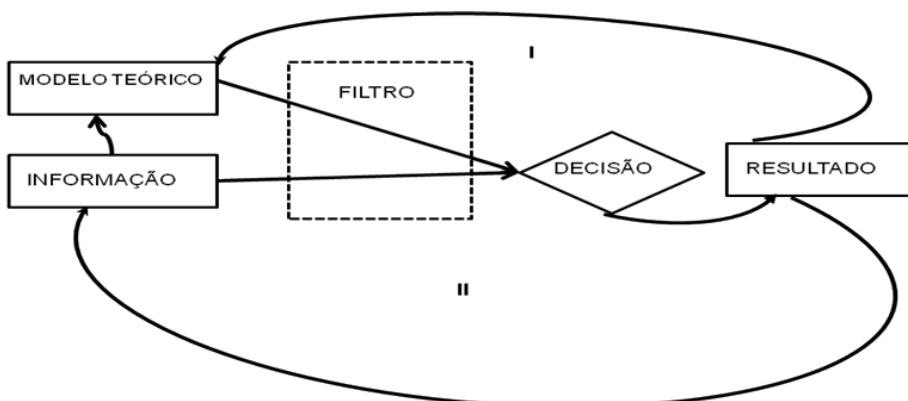
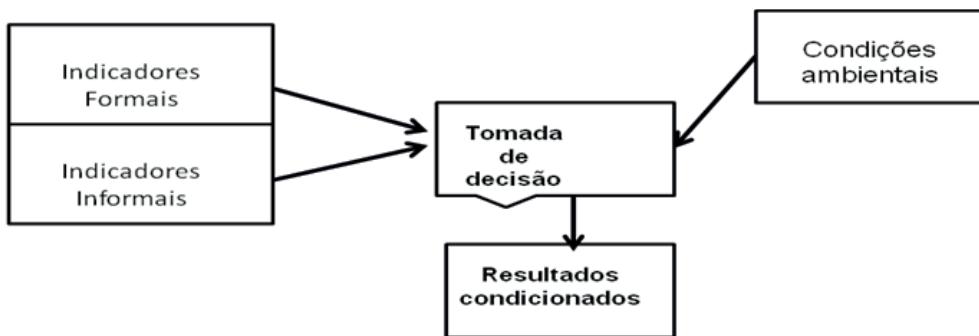


Figura 5 – Processo de tomada de decisão.

As decisões, sejam elas quais forem, geram resultados. Estes resultados podem ser esporádicos ou continuados, quando, por exemplo, afetam elementos mais profundos na organização, como o comportamento. Os resultados esporádicos e continuados acabam revalidando o modelo teórico de decisão e, simultaneamente, armazenando dados que podem ser usados para redefinir as informações. Com isto, criam-se dois processos interativos, I e II, (FIGURA 5) o que torna a tomada de decisão um “processo”.

A tomada de decisão fica desequilibrada quando uma das interações, I ou II, não estão presentes ou são abafadas. É conveniente, portanto, que os três elementos (modelo teórico, informação e filtro) e as duas interações (I e II) façam parte do processo de tomada de decisão. Uma vez tomada a decisão, ela irá gerar resultados que

podem ser auferidos a partir dos indicadores de desempenho formais e informais.



**Figura 6 – Tomada de decisão e resultados condicionados.**

Os resultados dos processos de tomada de decisão serão chamados de condicionados, pois eles são função das condições ambientais e dos indicadores de desempenho. Estes dois conjuntos de elementos, de alguma forma acabam condicionando o próprio modelo teórico de tomada de decisão. Como existe esta forte relação, é fundamental que se tenham indicadores de desempenho adequados para não se desencadear um processo autofágico de tomada de decisão. Um ditado popular ilustra muito bem esta questão: “quando se tem indicadores equivocados, se gera comportamentos não desejados!”

As organizações são locais propícios para a constante criação de indicadores de desempenho inadequados. Um exemplo clássico é o de “horas de treinamento por funcionário”. Quando o gestor precisa cumprir a meta, e é este o indicador estabelecido no planejamento, mas ele não dispõe de condições de alterar numerador do indicador (horas de treinamento) em função da falta de tempo, o gestor modifica o denominador (universo de funcionários), demitindo mão de obra treinada. Com isto, ele atinge a “meta”. Passado o final do ano, onde são apresentados os resultados e os seus indicadores, ele volta a contratar. De quem é o problema? Do gestor que foi induzido a demitir e depois recontratar para atingir o resultado planejado ou do indicador que condicionou este comportamento? Fica claro que o problema é o indicador e não o gestor!

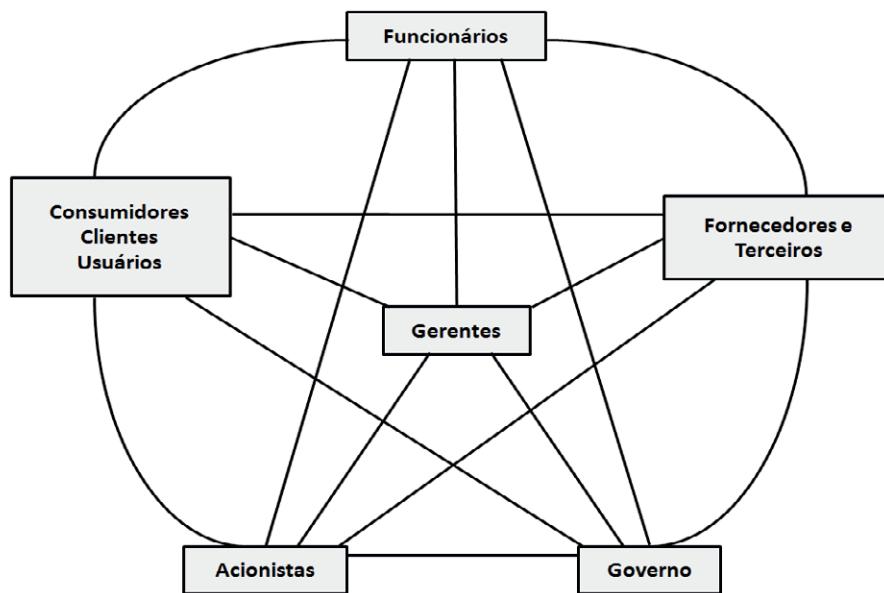
Em paralelo aos processos de tomada de decisão, onde são estabelecidos in-

dicadores de desempenho e os gestores precisam atingi-los, existem os stakeholders das organizações, que estabelecem objetivos, mais formalizados ou menos formalizados e precisam ser alcançados. Sabe-se que as organizações possuem diferentes interessados no seu desempenho. Os interessados internos (gestores, funcionários e acionistas) e outros externos (fornecedores, terceiros, consumidores, clientes, governo, comunidade, concorrentes, instituições de classe, de ensino, financeiras e outras). Cabe à gestão, satisfazer simultaneamente todos os stakeholders sabendo-se que, na maioria das vezes, os seus objetivos são conflitantes.



**Figura 7 – Resultados desejados pelos diferentes stakeholders**

O problema dos resultados desejados pelos stakeholders é que estes resultados não são comparáveis e ajustáveis na sua totalidade, pois são de natureza diferente. Por exemplo, a diferença entre resultados esperados pelos acionistas (dividendos, que é quantificável e possui tempo de resposta) e os esperados pelos gerentes (oportunidade de crescimento, que não é quantificável e não possui tempo preciso de resposta). Além de ser de natureza diferente, esses indicadores se modificam com tempo e a velocidade. Por exemplo, os acionistas, em tempo de crise, podem reduzir suas expectativas de retorno financeiro, mas, ao mesmo tempo, os gerentes aumentam suas expectativas, pois podem desejar mais oportunidades para arriscar e aproveitar o momento da crise. O que foi dito em relação a estes dois stakeholders pode ser estendido para os demais. Simplifica-se as relações entre stakeholders, ao reunir fornecedores e empresas terceirizadas no mesmo grupo, clientes e consumidores e, ainda, desconsiderar os demais envolvidos como, por exemplo, para os concorrentes, tem-se um conjunto de seis stakeholders. Na figura 8, a seguir, eles são apresentados com as relações estabelecidas.



**Figura 8 – Relações entre stakeholders**

Dessa forma, cabe ao gestor administrar no mínimo quinze (15) diferenças (conflitos). Visto por este ângulo, pode-se considerar que a função de gestão de desempenho pode ser vista como a arte de satisfazer simultaneamente e harmonicamente os diferentes desejos dos stakeholders da organização, ao longo do tempo.

Para minimizar as diferenças, é desejável que os gestores conseguissem quantificar e estabelecer prazos para os diferentes desejos dos stakeholders. Com isto, é possível mapear as diferenças para melhor entendê-las e melhor gerenciá-las. Algumas delas, no entanto, não são nem quantificáveis e nem limitadas no tempo, como por exemplo: segurança (funcionários), confiabilidade (fornecedores), satisfação (clientes). Isto posto, os resultados desejados não podem ser agrupados de forma estática e organizada, pois eles formam o que se pode chamar de “nuvem de resultados desejados”.

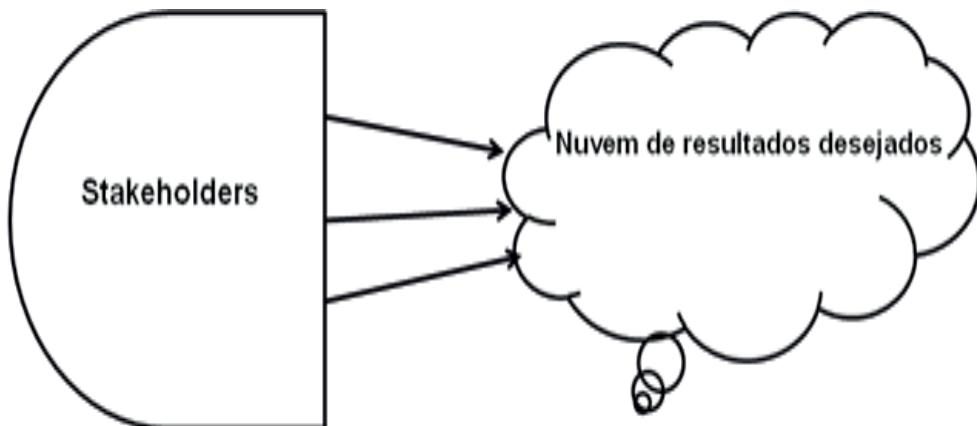


Figura 9 – Nuvem de resultados desejados pelos stakeholders

Portanto, o desempenho organizacional apresenta os resultados condicionados pelos indicadores de desempenho e pelas condições ambientais, dessa forma, se afastam dos resultados desejados pelos stakeholders, gerando os “GAPs” de desempenho.

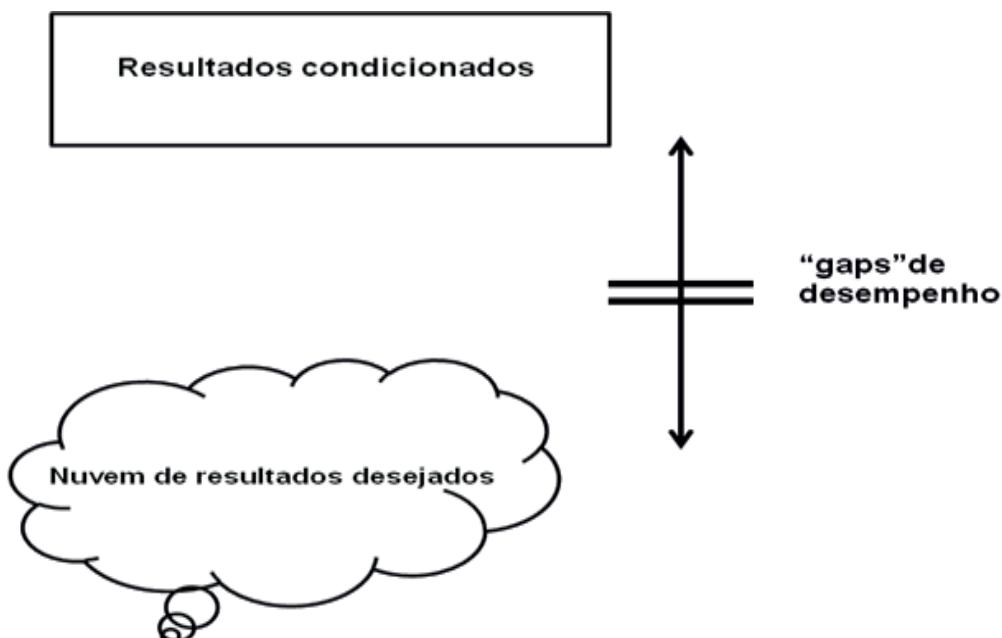
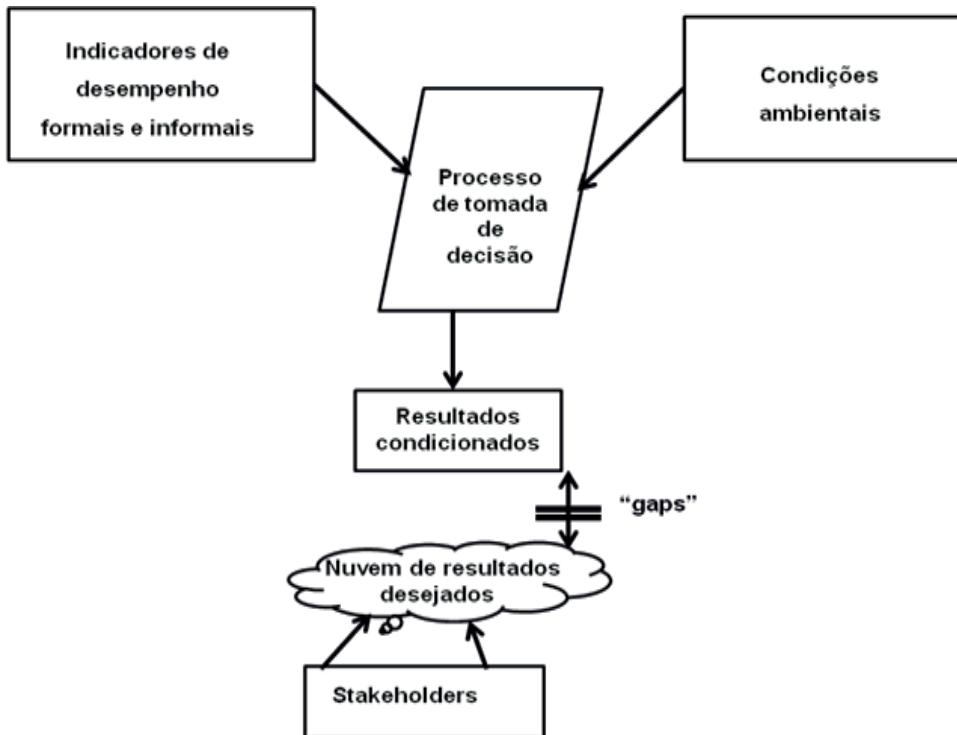


Figura 10 – GAPs de desempenho

Cabe à organização e, mais especificamente, aos seus gestores minimizar estes “GAPs” e negociar com os diferentes envolvidos a readequação dos indicadores de desempenho organizacionais e a realocação de metas e objetivos dos stakeholders. Para isto, devem-se minimizar as diferenças entre o conjunto de indicadores de desempenho da organização e, ao mesmo tempo, melhorar os resultados desejados pelos stakeholders.



**Figura 11 – Modelo decisão-resultados (D-R)**

Reunindo o que foi mostrado nas figuras anteriores, pode-se construir um Modelo de decisão e resultados (D-R). A representação gráfica evidencia os três conjuntos de variáveis independentes (indicadores de desempenho formais e informais; condições ambientais; e nuvem dos resultados desejados pelos stakeholders) e as duas variáveis dependentes: processo de tomada de decisão e resultados condicionados. Na figura 10, percebe-se que o modelo considera a preocupação básica

da gestão: redução do gap entre os resultados condicionados (atingidos pela organização) e os resultados desejados pelos stakeholders. Uma boa gestão, teoricamente, conseguiria reduzir este gap de forma continuada.

A construção de mapas estratégicos (KAPLAN e NORTON, 1997) contribui na minimização referida, anteriormente. O quadro de controle estratégico, “QCE”, construído a partir dos mapas estratégicos, possui como vantagem adicional mostrar partindo do ciclo de vida e das condições ambientais, os indicadores de desempenho desejáveis. É uma ferramenta de negociação na busca de indicadores que satisfaçam os desejos dos diferentes stakeholders.

## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, o modelo construído (D-R), relaciona o processo de tomada de decisão (D) e o conjunto de resultados atingidos e desejados (R), mostra os condicionadores das decisões dos gestores (indicadores e ambiente). E mostra como o processo de tomada de decisão pode influenciar na redução dos “gaps” (resultados condicionados e resultados desejados). Para implementar o modelo D-R, deve ser adotada uma matriz formada pelos indicadores geradores dos resultados e os desejos dos diferentes stakeholders (matriz DxR). É suficiente para o gestor monitorar e avaliar os resultados organizacionais em relação aos resultados desejados pelos diferentes stakeholders. Mas, o modelo D-R e a matriz Dx R devem ser validados. Isto é, deve ser testado o modelo estabelecendo a conexão entre o sucesso da organização e as recomendações do modelo.

## 5. REFERÊNCIAS

ANSOFF, H. I. **Estratégia empresarial**. São Paulo: McG Hill, 1977.

BEATTIE, A. **Falsa economia**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

BOVET, D.; MARTHA, J. **Redes de valor**. São Paulo: Negócio, 2001.

- BRACHE, A.; BODLEY-SCOTT, S. **Implementation**. New York: McGraw-Hill, 2006.
- CHANDLER JR., A. **Strategy and structure**. Massachusetts: MIT, 2001.
- CHOO, Chun Wei. **A organização do conhecimento**. São Paulo: SENAC, 2003.
- DOBB, M. **A evolução do capitalismo**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- FORBES, S. e PERVAS, J. **Poder, ambicón y gloria**. Bogotá: Norma, 2010
- FRIEDMAN, T. **O mundo é plano**. Lisboa: Actual, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Quente, plano e lotado**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.
- GALLO, C. **Inovação**. São Paulo: Lua de papel, 2010.
- GOMES, L. F. e GOMES, C.F. **Tonada de decisão gerencial**. São Paulo: Atlas, 2012.
- GOVINDARAJAN, V. e TRIMBE, G. **Inovação**. Rio de Janeiro: Campus, 2012.
- HARFORD, T. **A lógica da vida**. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- KAPLAN, R.; NORTON, D. **A estratégia em ação**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- KEINDORFER, P.; WIND, Y. O imperativo das redes: comunidade ou contágio? IN: KEINDORFER, P.; WIND, Y. **O desafio das redes**. Porto Alegre: Bookman, 2012.
- KOCH, R. **Strategy**. Glasgow: PHall, 2000.
- KOURDI, J. **Business strategy**. London: The Economist, 2003.
- MANDELBAUM, M. **As ideias que conquistaram o mundo**. Rio de Janeiro: Campus, 2003.
- MARKIDES, C. **En la estrategia está el éxito**. Bogotá: Norma, 2000.

MURDICK, R.; MOOR, R.; BABSON, H.; TOMLINSON, W. **Business policy and strategy.** Boca Raton: Slucie P, 2001.

NEELY, A. **Avaliação do desempenho das empresas.** Lisboa: E Caminho, 2002.

NELSON, R. **As fontes do crescimento econômico.** Campinas: Unicamp, 2006.

PENROSE, E. **A teoria do crescimento da firma.** Campinas: Unicamp, 2006.

PFEFFER, J.; SUTTON, R. **El fin de La superstición en el management.** Barcelona: Activa, 2007.

PRAHALAD, C. **The fortune at the bottom of the pyramid.** Pennsylvania: Wharton, 2005.

RAGSDALE, C. **Modelagem e análise de decisão.** São Paulo: Cengage, 2009.

SIMON, H. A. **Administrative behavior:** a study of decision-making processes in administrative organization. 3. ed. Nova York: Free Press, 1976.

SIMON, H. A. **Comportamento administrativo:** estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. 2.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1965.

TICHY, N.; BENNIS, W. **Decisão.** Porto Alegre: Bookman, 2009.

WATTS, D. **Tudo é óbvio.** São Paulo: Paz e Terra, 2011.

WIND, Y.; FUNG, V.; FUNG, W. Orquestração de redes: criando e gerenciando cadeias de suprimento sem possuí-las. IN: KEINDORFER, P.; WIND, Y. **O desafio das redes.** Porto Alegre: Bookman, 2012.

ZATTA, D. **Management estratégico.** Milão: Hoepli, 2012.

ZORNOZA, C. Las competencias distintivas baseadas em activos intangibles. In: MORCILLO, P.; AGUADO, J. **Nuevas claves para la dirección estratégica.** Barcelona: Ariel, 2002.

# C RIMES CONTRA AS FINANÇAS PÚBLICAS: ANÁLISE DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL

Cristiano Fim  
Alvaro Guilherme Ayres Capistrano  
Thanísia Valim Ferraz  
Margareth Vetus Zaganelli

## INTRODUÇÃO

O presente estudo não busca esgotar o tema dos crimes contra as finanças públicas, o intuito foi trazer uma discussão atualizada sobre o artigo 359-C da Lei 10.028/2000 a luz da doutrina e jurisprudências.

A expressão “finanças públicas” designa os métodos, princípios e processos financeiros por meio dos quais os governos federal, estadual, distrital e municipal desempenham suas funções: alocativas, distributivas e estabilizadoras (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2005).

A função alocativa é o meio pelo qual o governo destina verbas aos serviços primordiais que serão utilizados pelos cidadãos; a função distributiva assegura que o governo destine receitas aquilo que a sociedade considera correto; e a função estabilizadora passa pela aplicação de políticas com o intuito de promover o crescimento econômico sustentável diante da incapacidade do mercado (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2005).

Sendo assim, os entes federativos criam ações político-administrativas que definem a maneira como deverão planejar, executar e prestar contas das receitas e dos gastos realizados a fim de atingir seus fins. Para tanto, dispõe-se de instrumentos de planejamento, tais como: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2005) que estão fora do escopo deste artigo.

De acordo com Carvalho e Tonet (1994), o pagamento de impostos, taxas e

contribuições realizados pela população sustentam o governo, logo a administração pública tem o dever de suprir as necessidades da sociedade fazendo bom uso dos recursos arrecadados.

Buscando cumprir este dever, a Administração Pública Brasileira passou por três grandes reformas, são elas: a era Patrimonialista (1500-1930), marcada pelo nepotismo e corrupção, onde os bens públicos eram tratados como se contemplassesem os bens privado do gestor público; a era Burocrática (1930-1990), caracterizada pela criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), objetivava o fim das práticas inadequadas da era anterior, porém ressalta-se que no Brasil não houve a sua plena implantação uma vez que disfunções burocráticas foram constatadas, como a lentidão no serviço público e a centralização no Governo Federal. E por último a era Gerencial, inspirada na administração empresarial, voltada para o atendimento das necessidades da população com eficiência, destaca-se a ocorrência de privatizações e terceirizações nesta fase. (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014).

Neste contexto observa-se a evolução das leis relacionadas à temática dos crimes contra as finanças públicas, buscando a eficiência e transparência das atividades do setor público para a construção de uma administração objetivando sanar as necessidades da população (SILVA, 2012).

Vale ressaltar que a administração pública apresenta cinco pilares fundamentais ao seu funcionamento para alcançar o bem comum aliado a concordância com os princípios Constitucionais e do Direito Administrativo, são eles: a legalidade, a moralidade, a impessoalidade, publicidade e eficiência, destaca-se a importância do cumprimento de tais princípios uma vez que transgredidos o agente público envolvido responderá judicialmente por seus atos (SILVA, 2012).

## **LEI 10.028/2000**

A Carta Magna da República Federativa do Brasil de 1988 define os princípios norteadores da Administração Pública em seu artigo 37, a partir do qual deriu diplomas como a Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) e a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Essas fundamentaram o

estabelecimento dos crimes contra as finanças públicas na seara penal.

Os crimes contra as Finanças Públicas foram introduzidos por meio da Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000 que acrescentou oito novos artigos, do 359-A até o 359-H, no Código Penal Brasileiro de 1940, com intuito de regrar a conduta dos agentes públicos coercitivamente através do estabelecimento de penas que variam do pagamento de multas à reclusão por até quatro anos. A Lei em comento explicitou as atuações e as condutas danosas que ao serem praticadas pelo agente público implicarão em sanções.

Tratam-se de crimes próprios, ou seja, o sujeito ativo é o Agente Público que tenha atribuição legal para praticar as condutas acondicionadas. O não funcionário público pode ser coautor do crime e também penalizado, desde que atue em conjunto com o autor. Os sujeitos passivos devem ser a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Até a promulgação deste diploma, em outubro de 2000, as normas que visavam dar tutela penal às finanças públicas, eram estabelecidas em outros dispositivos, como a Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000, que define os crimes de responsabilidade, regula o respectivo processo de julgamento e prevê a punição pelas infrações ali previstas segundo: o Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei 1.079, de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento; o Decreto-Lei 201, de 27 de fevereiro de 1967 que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências; a Lei 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; e demais normas da legislação pertinente.

Neste contexto, pode-se auferir que a Lei 10.028/2000 foi obrada pelo legislador com intuito de especificar diretamente crimes contra as finanças públicas na esfera penal, com a finalidade de resguardar o equilíbrio e regularidade das contas públicas, especialmente no que tange o controle de orçamento, proteção ao erário, proteção da administração ulterior e o controle da dívida pública.

## IMPLICAÇÕES PENAIS E PROCESSUAIS

As penas de reclusão impostas para os crimes contra as finanças públicas previstos na Lei 10.028/2000 possuem duração que variam de seis meses até quatro anos, sendo que nos crimes em que a pena mínima combinada for igual ou inferior a um ano, poderá ocorrer a suspensão do processo, prevista no artigo 89 da Lei 9.099/95, desde que o agente público não esteja sendo processado ou não tenha sido condenado por outro crime e ainda aceite cumprir a obrigação de reparar civilmente o dano decorrente do crime cometido. Cabe observar que a suspensão do processo é uma situação em que a punibilidade é extinta, dessa forma o réu permanece primário, como se nada tivesse acontecido.

Exclusivamente o sujeito ativo deverá ser um agente público, contudo, somente poderá ser enquadrado nas condutas ilícitas previstas nesse Diploma, aquele que possuir atribuição legal para realizar os atos administrativos, sob consequência de anulação do ato pelo próprio poder público, o que tornaria o comportamento praticado atípico. Deve-se realçar que o sujeito ativo poderá ser tanto o agente público que emite o ato administrativo, como aquele funcionário (subordinado) que o realiza conscientemente das implicações. O sujeito passivo será sempre a União, Estado, Distrito Federal ou Municípios, relativamente ao dinheiro público, ou seja, às Finanças Públicas, nas respectivas searas.

Por serem enquadrados como crimes formais e de perigo abstrato, geralmente de baixa periculosidade, e ainda pela reconhecida superlotação do sistema prisional brasileiro (VIANA, 2012), é comum nas jurisprudências a substituição da pena restritiva da liberdade por uma pena restritiva de direitos, qual seja, prestação de serviços gratuitos a entidades públicas durante o tempo da condenação e a prestação pecuniária, também conhecida como pena alternativa, que é abordada no artigo 45 do Código Penal.

Quanto a aplicabilidade das penas Bitencourt (2010) afirma que quando a pena aplicada não for superior a um ano, será possível substituí-la por pena de multa somente (art. 44, § 2, do CP), desde que os requisitos objetivos e subjetivos se façam presentes, tais requisitos estão previstos no artigo 44 do Código Penal, *verbis*:

*“Art. 44. As penas restritivas de direitos são autônomas e substituem as privativas de liberdade, quando:*

*I – aplicada pena privativa de liberdade não superior a quatro anos e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça à pessoa ou, qualquer que seja a pena aplicada, se o crime for culposo;*

*II – o réu não for reincidente em crime doloso;*

*III – a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do condenado, bem como os motivos e as circunstâncias indicarem que essa substituição seja suficiente.”*

Cabe a observação de que mesmo que a pena seja aplicada, esta não traz ao condenado os efeitos extrapenais de perda de cargo, função pública ou mandato eletivo, previstos no artigo 92 do Código Penal, isso ocorre devido ao fato da pena máxima privativa de liberdade não extrapolar 4 (quatro) anos. No entanto, é obrigatória a indenização do dano como é previsto no artigo 91 do mesmo Código. Ressalta-se que o agente público envolvido em ações que causem enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou que atentem contra os princípios da administração pública, independente das medidas repressivas das esferas políticas, administrativas e civis está sujeito ao previsto Artigo 12 da Lei 8.429/1992.

Além disso, pode ocorrer prescrição da pretensão punitiva do Estado em casos que se configure a retroatividade, por exemplo, se entre a data do fato criminoso e o recebimento da denúncia, transcorreu tempo superior ao lapso prescricional verificado pela pena em concreto fixada para o crime, gera a extinção da punibilidade do agente.

Observa-se que decorrido o curso do prazo prescricional, o estado perde o poder de cumprimento da decisão condenatória acerca do crime imputado ao réu, não tendo mais resultado a possibilidade jurídica de lhe ser imposta qualquer sanção.

A responsabilização pela prática de crimes contra as finanças públicas, requer o preenchimento de um requisito, ser sujeito ativo, sendo que a doutrina tem fixado o entendimento de que esta configuração é preenchida por todos aqueles que são agentes públicos investidos nos poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário. A consumação criminal ocorre com a ordem, a autorização ou a execução de ato proibido, independentemente da concretização de prejuízo efetivo para a Adminis-

tração Pública.

A ação penal pode ser cancelada, desde que comprovada a falta de justa causa através de conduta atípica, seja por ausência absoluta de dolo, seja por erro de proibição previsto no artigo 21 do Código Penal, seja por inexigibilidade de conduta diversa prevista no artigo 22 do Código Penal, seja pela premente necessidade da realização de despesas para movimentação da máquina pública.

Mesmo observando o arcabouço legal acerca das finanças públicas e do agente público, os crimes elencados na Lei 10.028/2000 são tidos como “lei penal em branco”. Bitencourt (2000) aclara que leis penais em branco são as de conteúdo incompleto, vago, lacunoso, que necessitam ser complementadas por outras normas jurídicas, geralmente de natureza extrapenal.

As infrações elencadas na Lei 10.028/2000 não admitem penalização na modalidade culposa, ou seja, é necessária a intenção e consciência na prática do ato ilícito que fere as finanças públicas.

As ações processuais de crimes contra as finanças públicas são caracterizadas como pública incondicionada (artigos 513 a 518 do Código de Processo Penal), cabendo a suspensão condicional do processo (artigo 89 da Lei 9.099/1995) e também a transação (artigo 2º, parágrafo único da Lei 10.259/2001). Segundo Sandalowski (2006) a ação pública incondicionada é iniciada pelo Estado através do Ministério Público sem a necessidade de denúncia, já a transação é cabível aos interessados em prevenir ou encerrar as pendências realizando concessões mútuas como abordado no artigo 840 Código Civil. Já a suspensão do processo prevista no artigo 89 da Lei 9.099/95 é condicionada a:

- I - reparação do dano, salvo impossibilidade de fazê-lo;*
- II - proibição de frequentar determinados lugares;*
- III - proibição de ausentar-se da comarca onde reside, sem autorização do Juiz;*
- IV - comparecimento pessoal e obrigatório a juízo, mensalmente, para informar e justificar suas atividades.”*

As descrições das condutas coibidas são objetivadas nos artigos de 359-A ao 359-H do Código Penal Brasileiro, incluídos pela Lei 10.028/2000. Neste estudo será dada atenção especial para o crime de assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, previsto no artigo 359-C da

Lei 10.028/2000. Através de pesquisas jurisprudenciais no site do Superior Tribunal de Justiça, pode-se afirmar que se trata de um dos crimes mais incidentes contra as finanças públicas.

O artigo 359-C estabelece que “ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa” é crime punível com reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

Além de ser um crime próprio e de perigo abstrato, conforme já comentado anteriormente, o crime configura-se também como formal e instantâneo, uma vez que se considera consumado no momento da prática da ação, independentemente do resultado obtido, ou seja, no exato instante em que a dívida é deixada para ser paga no exercício seguinte sem que exista suficiente disponibilidade de caixa para quitá-la.

A situação criminosa passível de punição é configurada por três atos que devem ser praticados cumulativamente para que o crime seja consumado. O primeiro é contrair dívida no período de 30 de abril a 31 de dezembro do último ano do mandato de cargo político, o segundo, admitindo-se que a dívida seja contraída, transferi-la total ou em parte para ser paga no ano seguinte e, por fim, o terceiro ato, requer que os dois primeiros já tenham sido praticados, não deixar dinheiro em caixa para quitar a dívida que foi deixada para o ano seguinte. A ausência de prática de qualquer um desses atos torna a conduta do administrador público atípica. Esta vedação tem como finalidade impedir o endividamento descontrolado da máquina pública, o que pode inviabilizar a gestão seguinte.

A inserção deste artigo no Código Penal vem corroborar o contido no Parágrafo Único, do artigo 21 da Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual versa que “Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão”.

## ANÁLISE JURISPRUDÊNCIAL

A Lei 10.028/2000, que estabeleceu os crimes contra as finanças públicas, conforme dito anteriormente é considerada uma lei penal em branco, desta forma há julgados de toda sorte, e por isso a pesquisa jurisprudencial foi realizada nos sites oficiais dos tribunais superiores deste país. A pesquisa abrangeu todos os tipos de julgados que citavam o supramencionado artigo do Código Penal desde a promulgação da Lei.

Não foram encontrados acórdãos, súmulas, decisões monocráticas ou informativos de jurisprudência relacionados no site do Superior Tribunal de Justiça. Quando pesquisado no site do Superior Tribunal Federal não foram encontrados informativos, súmulas, súmulas vinculantes, decisões da presidência, questões de ordem e repercussão geral, contudo foram encontrados 2 acórdãos e 6 decisões monocráticas que estão listados na Tabela 1.

**Tabela 1 – Julgados do Superior Tribunal Federal que citam o artigo 359-C do Código Penal.**

Tipo de decisão	Julgado	Julgamento	Publicação	Órgão Julgador
Decisão Monocrática	PET 4183 / SP – SÃO PAULO	11/02/2008	18/02/2008	Min. EROS GRAU
Decisão Monocrática	INQ 2597 / SP – SÃO PAULO	03/08/2008	08/08/2008	Min. MENEZES DIREITO
Decisão Monocrática	INQ 2181 / RJ – RIO DE JANEIRO	01/04/2009	27/04/2009	Min. ELLEN GRACIE
Decisão Monocrática	AI 774952 / GO – GOIÁS	04/12/2009	17/12/2009	Min. CÁRMEN LÚCIA
Acórdão	AI 774952 AGR / GO – GOIÁS	06/04/2010	30/04/2010	Primeira Turma
Acórdão	AP 470 / MG – MINAS GERAIS	17/12/2012	22/04/2013	Tribunal Pleno
Decisão Monocrática	INQ 2820 / DF – DISTRITO FEDERAL	01/08/2013	05/08/2013	Min. TEORI ZAVASCKI
Decisão Monocrática	AP 622 / DF – DISTRITO FEDERAL	07/02/2014	17/02/2014	Min. TEORI ZAVASCKI

**Fonte:** Site do Superior Tribunal Federal (compilado pelos autores).

Buscando identificar o entendimento do STF sobre a matéria analisaremos as jurisprudências supracitadas, contudo para tanto não analisaremos a Ação Penal 470 / MG – MINAS GERAIS (conhecido popularmente como Mensalão) pelos motivos expostos a seguir.

A Ação Penal 470 foi um processo único na história do país tendo em vista o grande apelo popular e a ampla cobertura midiática, outro fato importante a se relatar é a diversidade de tipificações penais contidas, sendo quase a totalidade fora do escopo deste trabalho. Desta forma entendemos que a Ação Penal 470 merece um estudo individual e aprofundado a fim de que não se desmereça a sua importância para a história jurídica nacional e assim a mesma não será avaliada no neste trabalho. Dito isto apreciamos o teor das decisões e resumimos abaixo:

### **PET 4183 / SP – São Paulo**

Procedimento investigatório decorrente de representação oferecida pelo Partido Democrático Trabalhista contra ex-prefeita de São Paulo, imputando-lhe a suposta prática de crime contra as finanças públicas, consistente, em síntese, no descumprimento da Lei Complementar 101/2000, implicando endividamento exacerbado daquele município durante o seu mandato.

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo entendeu que a ação do Poder Executivo no tocante à assunção de despesas, cancelamento de empenhos e inscrição em restos a pagar encontrou amparo no art. 30, II, da LDO, que conferiu interpretação autêntica ao art. 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em suma, embora se tenham verificado algumas irregularidades de cunho formal, a Corte de Contas constatou a necessidade da execução das despesas realizadas e dos procedimentos adotados para a contínua atuação da administração em satisfação ao interesse público.

No caso em tela, as irregularidades apontadas no julgamento das contas do exercício de 2004 não foram suficientes para configurar o descumprimento do art. 42 da LRF, o que afasta o crime previsto no art. 359-C.

## INQ 2597 / SP – São Paulo

O inquérito foi instaurado com o objetivo de apurar suposta prática dos delitos tipificados nos artigos 359-B e 359-C, ambos do Código Penal (crimes contra as finanças públicas), atribuídas, em tese, um Deputado Federal e diversos outros réus.

O Ministério Público Federal requereu o arquivamento do feito em relação ao Deputado Federal, por entender que o delito tipificado no artigo 359-B, do Código Penal, já teria sido alcançado pela prescrição, razão pela qual estaria extinta a punibilidade nos termos do artigo 109, inciso V, do Código Penal e, em relação ao delito tipificado no artigo 359-C, não teria sido comprovada a autoria delitiva por parte do parlamentar.

## INQ 2181 / RJ – Rio de Janeiro

O inquérito foi instaurado para apuração de suposta prática por um Deputado Federal do crime previsto no art. 359-C do Código Penal.

A conduta delitiva ocorreu em 29/12/2000, sem que tenha havido até o momento qualquer causa suspensiva ou interruptiva da prescrição, é forçoso reconhecer que transcorreu lapso temporal superior a 08 (oito) anos e consumou-se, portanto, a prescrição. Ante o exposto, manifestou-se pelo reconhecimento da extinção da punibilidade nos termos do art. 107, IV, do Código Penal.

Acolhendo, integralmente, o parecer da Procuradoria-Geral da República e, em consequência julgando extinta a punibilidade do parlamentar, em face da prescrição da pretensão punitiva, nos termos do art. 107, IV c/c art. 109, IV, ambos do Código Penal. Determinado, ainda, o arquivamento do presente inquérito policial.

## AI 774952 / GO – Goiás

O agravo de instrumento foi impetrado contra decisão que não admitiu recurso extraordinário, interposto com base no art. 102, III, alínea a, da Constituição da República.

O recurso extraordinário foi tentado pelo Ministério Público do Estado de

Goiás para reverter decisão que extinguiu punibilidade devido à inexistência do lapso temporal, um dos elementares do tipo previsto no art. 359-C do Código Penal. Nota-se que na decisão original não há dúvida quanto a assunção de obrigação.

### **AI 774952 AGR / GO – Goiás**

O Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 774952 foi negado com base nas súmulas 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal, verbis:

“É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada.” (Súmula 282)

“O ponto omissو da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento.” (Súmula 356)

### **INQ 2820 / DF – Distrito Federal**

Em 06 de maio de 2011, a Procuradoria-Geral da República, com base nas informações apuradas no presente inquérito, ofereceu denúncia contra um Deputado Federal pela prática, em tese, dos delitos previstos no art. 1º, XVII, do Decreto-Lei 201/67 e artigo 359-C, do Código Penal.

O relator ao examinar o ofício percebeu a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva pelos delitos imputados ao réu. Ocorre que entre a consumação do delito, em 31/12/2004, e a data de apreciação se passaram mais de 8 anos sem que houvesse qualquer causa de interrupção ou suspensão do prazo prescricional. Desse modo, com fundamento no art. 21, XV, do Regimento Interno do Superior Tribunal Federal e art. 3º, II, da Lei 8.038/90, foi extinta a punibilidade do réu, pelos delitos a ele imputados, em virtude da ocorrência da prescrição da pretensão punitiva (art. 109, IV c/c art. 111, I, todos do Código Penal).

### **AP 622 / DF – Distrito Federal**

A Ação Penal 622 foi proposta pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios contra parlamentar por suposta prática das condutas tipificadas nos arts.

1º, V e XI, do Decreto-Lei 201/67, 89, 359-C e 359-D, do Código Penal. Após consultar o sítio eletrônico da Câmara dos Deputados verificou-se que o réu deixou de exercer o cargo de Deputado Federal. Assim sendo, não mais subsiste competência do STF, ante a cessação da prerrogativa de foro do réu, razão pela qual foi determinada a remessa dos autos à 2ª Vara Criminal da Circunscrição Especial Judiciária de Brasília para as providências cabíveis.

**Tabela 2 – Decisões do Superior Tribunal Federal que citam o artigo 359-C do Código Penal.**

Tipo de decisão	Julgado	Decisão
Decisão Monocrática	PET 4183 / SP – SÃO PAULO	<p>Arquivamento dos autos, juntada aos autos a Petição PG/STF 182.694/2007.</p> <p>O pedido de arquivamento, fundado na atipicidade dos fatos imputados à requerida, é de atendimento compulsório quando feito pelo Procurador-Geral da República, titular exclusivo da ação penal pública incondicionada.</p>
Decisão Monocrática	INQ 2597 / SP – SÃO PAULO	<p>Arquivamento do feito (artigos 21, inciso XV, do RISTF e 3º, inciso I, da Lei 8.038/90) em relação ao parlamentar e a remessa dos autos ao Ministério Público do Estado de São Paulo para as providências que julgar cabíveis em relação aos demais querelados.</p>
Decisão Monocrática	INQ 2181 / RJ – RIO DE JANEIRO	<p>Extinção da punibilidade, em face da prescrição da pretensão punitiva, nos termos do art. 107, IV c/c art. 109, IV, ambos do Código Penal.</p>
Decisão Monocrática	AI 774952 / GO – GOIÁS	<p>Negado provimento ao agravo de instrumento que pleiteou recurso extraordinário contra decisão do Tribunal de Justiça de Goiás de extinguir a punibilidade.</p>
Acórdão	AI 774952 AGR / GO – GOIÁS	<p>Negado provimento ao agravo regimental no agravo de instrumento, nos termos do voto da Relatora. Unâime.</p>
Decisão Monocrática	INQ 2820 / DF – DISTRITO FEDERAL	<p>Extinção da punibilidade com fundamento no art. 21, XV, do RISTF e art. 3º, II, da Lei 8.038/90, em virtude da ocorrência da prescrição da pretensão punitiva (art. 109, IV c/c art. 111, I, todos do Código Penal).</p>
Decisão Monocrática	AP 622 / DF – DISTRITO FEDERAL	<p>Autos remetidos à 2ª Vara Criminal da Circunscrição Especial Judiciária de Brasília para as providências cabíveis uma vez que não mais subsiste competência desta Corte, ante a cessação da prerrogativa de foro do réu.</p>

**Fonte:** Site do Superior Tribunal Federal (compilado pelos autores).

## CONCLUSÃO

A pesquisa das questões legais que cerciam as finanças públicas possibilitou evidenciar um conjunto diversificado de leis que buscam regrar as ações dos gestores públicos. O presente estudo abordou, em especial, um crime recorrente no cenário da administração pública, previsto no Artigo 359-C da Lei 10.028/2000, que trata da assunção ilegal de obrigações durante os períodos finais de mandatos políticos eletivos.

A configuração da ilegalidade na assunção de obrigações requer a observação da qualidade do agente ativo ser gestor público legalmente investido em cargo que possua atribuições para praticar o ato.

Através de análise jurisprudencial apresentada é possível afirmar que para a configuração do ilícito é necessário observar ainda o cenário no qual o ato foi praticado, uma vez que a assunção de obrigações que sejam indispensáveis ao funcionamento da máquina pública não é entendida como crime. Esta é uma série de outras situações não previstas na Lei são levadas em consideração no momento da emissão de sentenças, isto se deve pelo fato da Lei 10.028/2000 ser configurada como lei penal em branco, onde não estão dispostos todos os elementos necessários para aclarar as situações nas quais os atos ilícitos ocorrem.

Foram observadas diversas direções que podem ser tomadas no curso das ações penais, dentre elas destacou-se a transação, a suspensão do processo, a prescrição retroativa e a substituição da pena restritiva de liberdade por multa e penas restritivas de direitos. Essas possibilidades desviam a eficácia penal da Lei, tornando trivial, diminuindo assim sua função de coibir os crimes contra as finanças públicas.

A pesquisa jurisprudencial aponta aspectos controversos do artigo 359-C da Lei 10.028/2000, e também a enorme variedade de argumentos que podem ser usados para se esquivar das penalidades. Este cenário enfatiza a necessidade de repensar a aplicabilidade do instrumento jurídico para que sejam obtidos resultados efetivos que vão ao encontro dos anseios da sociedade e que de fato protejam as finanças públicas.

Tem-se em conta a importância de leis para responsabilizar os agentes en-

voltados em crimes que afetem os princípios da administração pública, elucidações sobre tal temática são necessárias tanto para subsidiar maiores estudos na área quanto para promover maior divulgação de informações para a sociedade.

## REFERÊNCIAS

**BITENCOURT, C. R. Tratado de Direito Penal, parte especial 5 dos crimes contra a administração pública e dos crimes praticados por prefeitos.** 6.ed. rev. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2012.

**BRASIL. Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de Dezembro de 1940.** Código Penal. Publicado no Diário Oficial da União em 31/12/1940. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm)>. Acesso em 30/09/2014.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 1.079, de 10 de Abril de 1950.** Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Publicada no Diário Oficial da União em 12/04/1950. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm)>. Acesso em 30/09/2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 201, de 27 de Fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União em 27/02/1967. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0201.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm)>. Acesso em 28/09/2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Publicada no Diário Oficial da União em 05/10/1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constitucional.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitucional.htm)>. Acesso em 24/09/2014.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 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. Publicada no Diário Oficial da União em 03/06/1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em 30/09/2014.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.099, de 26 de Setembro de 1995.** Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União em 27/09/1995. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm)>. Acesso em 29/09/2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 101, de 04 de Maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União em 05/05/2000. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/lei\\_s/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/lei_s/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em 25/09/2014.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.259, de 12 de Julho de 2001.** Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da justiça Federal. Publicada no Diário Oficial da União em 13/07/2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10259.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10259.htm)>. Acesso em 30/09/2014.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.406, de 10 de Janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Publicada no Diário Oficial da União no dia 11/01/2002. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em 27/09/2014.

\_\_\_\_\_. **Superior Tribunal Federal. Pesquisa de Jurisprudência. Acórdãos.** Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28CP-1940+mesmo+ART-0359C%29&base=baseAcordaos>> Acesso em 08/12/2014.

\_\_\_\_\_. **Superior Tribunal Federal. Pesquisa de Jurisprudência.** Decisões Monocráticas. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28CP-1940+mesmo+ART-0359C%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas>> Acesso em 08/12/2014.

CARVALHO, M.S.M.V. de; TONET, H.C. Qualidade na administração pública. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, v.28, n.2, abr/jun. 1994.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Secretaria Federal de Controle Interno. Gestão de recursos federais: manual para agentes municipais. Brasília, Distrito Federal, 2005. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e->

fiscalizacao/arquivos/cartilhagestaorecursosfederais.pdf>. Acesso em 27/10/2014.

DELMANTO, C.; DELMANTO, R.; DELMANTO, F. **Código Penal Comentado**. 6.ed. São Paulo: Renovar, 2002.

DRUMOND, A.M.; SILVEIRA, S.F.R.; SILVA, E.A. Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. **Revista de Administração Pública**, v.48, n.1, Rio de Janeiro, Jan./Feb. 2014.

TOLEDO, Assis. **Princípios básicos de direito penal**. 5. ed. São Paulo: Saraiva 1994.

SANDALOWSKI, M.C. Sistema de justiça criminal e violência doméstica contra as crianças e os adolescentes: um estudo sociológico. **Katálysis**, Florianópolis, v.9, n.1, 107-116, jan./jun. 2006.

SILVA, M.C. As punições previstas na legislação inibem a prática de ilícitos contra as finanças públicas. **Caderno Gestão Pública**. Curitiba, ano 1, n.1, jul./dez. 2012.

VIANA, Johnnatan Reges. **A crise do sistema carcerário brasileiro**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 104, set 2012. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/p/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=12228&revista\\_caderno=3](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/p/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12228&revista_caderno=3)>. Acesso em 02/12/2014.

# GESTÃO HUMANIZADA NA ASSISTÊNCIA À SAÚDE: ESTUDO DE CASO NO CENTRO DE SAÚDE DE BRASILÂNDIA DE MINAS

Fabiana dos Santos Pereira  
Maria Célia da Silva Gonçalves  
Margareth Vetus Zaganelli

## INTRODUÇÃO

A pesquisa analisou a gestão na assistência à saúde pública, por meio de um estudo de caso em um Centro de Saúde municipal no município de Brasilândia de Minas, município localizado na porção Noroeste do Estado de Minas Gerais a 307 km de Brasília-DF e a 491 km de Belo Horizonte, possuindo área Territorial de 2.512,49 km<sup>2</sup> e uma população de 14.226 habitantes de acordo com IBGE (2014).

A presente investigação objetivou investigar a contribuição que a implantação do PNNAH – Programa Nacional de Humanização da Assistência Hospitalar do Ministério da Saúde (PNNAH, 2001), o que poderia proporcionar ao Centro de Saúde, no sentido de buscar estratégias que possibilitassem a melhoria do contato humano entre o profissional e o usuário, dos profissionais entre si, e do hospital com a comunidade, visando o bom funcionamento do Sistema de Saúde municipal.

A pesquisa estabeleceu como meta responder às seguintes questões: quais as condições de atendimento que a recepção oferece para os pacientes? O profissional de triagem possui equipamentos e ambiente adequados para realizar os seus procedimentos? O Centro de Saúde atende as expectativas dos pacientes? Existem condições necessárias para a implantação do PNNAH no Centro de Saúde? Quais as sugestões de melhorias para a implantação do PNNAH?

Os dados coletados foram obtidos mediante a aplicação de questionários aos pacientes, visitas ao consultório médico, à recepção e ao setor de triagem de informações, bem como de entrevista com o gestor hospitalar. Buscou-se evidenciar se a humanização no atendimento é um dos problemas que o centro de atendimento à saúde vem enfrentando no decorrer dos anos de 2013 e 2014.

A metodologia utilizada foi o estudo de caso, com uma abordagem qualitativa utilizando de instrumentos quantitativos, a partir da aplicação de questionários no Centro de Saúde para os pacientes, atendimento na recepção, triagem e consultório médico, onde foram entrevistados em um total 25 (vinte e cinco) pessoas, foram realizadas 3 (três) visitas ao mesmo, e aplicado questionários para a recepcionista, enfermeira responsável pelo setor de triagem, médico plantonista do hospital, Diretora e 20 pacientes. As visitas e a aplicação dos questionários foram realizadas nos dias 5, 6 e 26 do mês de novembro de 2014, no período da tarde. Os resultados obtidos estão representados neste trabalho através de gráficos. A presente pesquisa também utilizou pesquisa bibliográfica e documental.

## I - GESTÃO HOSPITALAR

A Gestão hospitalar é fundamental para um bom desenvolvimento e crescimento de um Hospital, Clínica ou Centro de Saúde, seja ele público ou privado, para que possa ter qualidade nos serviços, com resultados eficientes e eficazes.

Até o século XVIII, a principal função do hospital era separar e excluir os mais pobres e enfermos da sociedade, minorando possíveis riscos sociais e epidemiológicos, não se separando os doentes, não havendo, portanto, a função médica (FOUCAULT, 1979, p. 102 *apud* FERRARI E PEREIRA, 2011).

Os avanços tecnológicos e o aparecimento da medicina científica nas últimas décadas vêm provocando uma verdadeira revolução na função dos hospitais, enfatizando a necessidade de não só um gestor clínico, mas também um gestor administrativo, pois hoje deixaram de ser um local onde os pobres e os doentes eram deixados para morrer, se transformando em uma instituição destinada ao cuidado e tratamento de enfermidades, com infraestrutura suficiente para oferecer atenção médica à sociedade, buscando soluções para os problemas de saúde da comunidade (RUTHES; CUNHA, 2007 *apud* FERRARI E PEREIRA, 2011).

O administrador passou a ter um papel de grande importância também no setor hospitalar, que com todos esses avanços tecnológicos e aumento de infraestrutura, precisa de um planejamento, para estabelecer suas metas e objetivos com mais qualidade e eficiência nos seus processos e resultados para com seus pacientes.

Como também saber gerenciar o setor de recursos humanos, com treinamentos especializados para seus funcionários, para facilitar não só nos processos e atividades do hospital, mas melhorar na qualidade do atendimento aos pacientes, que hoje são cada dia mais exigentes.

Sobretudo na área hospitalar, o cuidado com o atendimento e o processo de humanização se torna ainda mais complexo, visando também o cumprimento da legislação pertinente. A gestão hospitalar constitui uma das estruturas mais complexas da sociedade moderna, pois possui especificidades incontornáveis do setor, por ter que desempenhar funções cada vez mais complexas ao longo da história, tais como recuperar, manter e incrementar os padrões de saúde de seres humanos. Essas funções demandam um conjunto complexo de atividades, tais como a realização de atendimentos, exames, diagnósticos e tratamentos, o planejamento e execução de internações, intervenções cirúrgicas, dentre outros procedimentos (SENHORAS, 2007, *apud* FERRARI e PEREIRA, 2011, p.5). Desta forma, a área hospitalar passou a funcionar como uma empresa tendo uma grande necessidade de um administrador especializado na área, que possa gerenciar todos esses processos, fazendo com que alcancem excelência na qualidade dos seus resultados que faz toda a diferença nos dias atuais, com um mercado cada dia mais competitivo e exigente, até mesmo na área hospitalar, seja ela pública ou privada.

## 1.1 Compromisso Com a Qualidade Hospitalar (os fundamentos da excelência)

Historicamente pode-se situar a preocupação com qualidade nos serviços de saúde em tempos imemoriais (BURMESTER, 2012), sendo pouco provável que, mesmo nos primórdios do que seriam serviços de saúde, se atuasse sobre um ser humano sem ter maior preocupação com a qualidade do resultado desse trabalho. Na metade do século XIX, Floresce Nightingale, lançou as bases da moderna profissão de enfermagem, desenvolvendo um processo de atendimento que visava o máximo em qualidade (FELICISSIMO, 2002 *apud* BURMESTER, 2012, p.21).

No Brasil, a partir de 1995 o programa Gaúcho de Qualidade e produtividade, baseado no Prêmio Nacional da Qualidade, desenvolveu, inclusive entre hospitais do Rio Grande do Sul, uma cultura Organizacional voltada para a qualidade

gerencial inspirou programas como o CQH – Compromisso com a Qualidade Hospitalar, também influenciado pelo programa de qualidade do hospital da Universidade Johns Hopkins), criado em 1991, e o programa de acreditação hospitalar da organização Pan-Americana da saúde que, no Brasil, se concretizou na organização Nacional de Acreditação, em 1999.

Segundo Burmester (2012, p.27) a execução do modelo de qualidade hospitalar demanda tempo e acompanhamento, antes que os resultados possam ser contabilizados. Trata-se de incorporar modernas técnicas de gestão ao segmento da saúde, mesmo em hospitais públicos, essas técnicas podem e devem ser copiadas de outros ramos da atividade econômica. Um modelo de gestão aplicado a um hospital deverá contemplar: elementos relacionados à liderança do hospital; ao planejamento estratégico; aspectos ligados ao marketing e à epidemiologia; aspectos ligados à informação com o elemento necessário para a análise crítica dos resultados e subsídios para o planejamento; a gestão dos recursos humanos; a gestão dos processos de atendimento realizados no hospital.

Na gestão dos processos está a maior diferença entre hospital e empresas de outras áreas de atividade econômica. Sendo neles que se propõem ações concentradas para orientar hospitais na sua preocupação com qualidade. Talvez a principal seja englobar todas as iniciativas existentes no hospital, dentro de um sistema de qualidade que não seja atribuição específica de nenhuma pessoa, de nenhum grupo, mas preocupação de toda a instituição, pois qualidade é consequência de uma ação coletiva e não do “departamento da qualidade” ou da “gerencia de qualidade”, ou do “grupo da qualidade”, ou de qualquer outra denominação que se queira dar a algumas pessoas que teriam preocupação com o tema. “Todos na organização devem ter preocupação com o assunto, e o principal executivo é o “gerente da qualidade”, diretor da qualidade” ou “chefe do grupo da qualidade” (BUMESTER, 2012).

## 1.2 Gestão Centrada nos Pacientes

Em segundo lugar, mas não menos importante, vem à valorização dos pacientes que compram os serviços do hospital, que mesmo sendo público, pagam seus impostos para terem direito a esse serviço, dando ao hospital viabilidade fi-

nanceira. Pois os pacientes não são diferentes de clientes e são através deles que o hospital se mantém, sendo assim devem ser valorizados com muita qualidade no atendimento. (BUMESTER, 2012, p.31)

“São necessidades e expectativas dos clientes que devem servir de base para o planejamento estratégico dos hospitais. A qualidade é inerente ao serviço, mais julgada pelo cliente. Não existe Cliente que não consegue captar a nossa qualidade”. (BUMESTER, 2012, p. 31).

### **1. 3 Necessidade de um administrador hospitalar para melhoria da gestão profissional de saúde**

A importância do administrador na assistência à saúde pública é fundamental para que os serviços tenham maior qualidade, eficiência e eficácia nos seus resultados.

Zoboli (2002, p.56, *apud* AUGUSTO; VELOSO, 2008, p.13)

[...] a profissionalização da administração é um instrumento imprescindível para a adequação dos serviços de saúde às necessidades da sociedade, pois constata-se que há um corpo de conhecimento formal capaz de possibilitar um melhor entendimento desses serviços e de facilitar a compreensão e a solução de vários dos problemas complexos de sua organização.

O Administrador Hospitalar deve estar atento à especificidade da administração dos serviços de saúde no exercício de suas atividades e na tomada de decisões. Pois é necessário que o Administrador Hospitalar tenha segurança nas suas ações, serenidade, fé na missão, autoridade, espírito de decisão, iniciativa disciplina, energia realizadora, interesse, compromisso, serviço, lealdade, sinceridade, transparência, acerto, rapidez e eficácia. (MEZOMO, 2001, *apud* AUGUSTO; VELOSO, 2008).

Os Administradores não são os únicos participantes do processo de administração de saúde, pois a complexidade do sistema exige equipe e divisão de responsabilidade entre administradores, médicos, enfermeiros, dentre outros profissionais, políticos, líderes de comunidades etc., na alocação e aplicação de recursos para a obtenção de resultados de saúde com sucesso. (MEZOMO, 2001 *apud* AU-

GUSTO E VELOSO, 2008).

Portanto, o Administrador precisa contar com o apoio e o trabalho de toda uma equipe multiprofissional e treinada para que assim possa ajudá-lo a planejar e controlar seus processos, para que possa conquistar sucesso e qualidade em seus resultados, com isso esse trabalho em equipe é de grande importância para uma boa gestão. Mas isto não diminui sua função no sistema, pois ele é o responsável final pelas atividades da organização que dirige, e isto inclui a qualidade do cuidado e a eficiência na alocação dos recursos. (MEZOMO, 2001 *apud* AUGUSTO E VELOSO, 2008).

## II - HUMANIZAÇÃO NA ASSISTÊNCIA À SAÚDE PÚBLICA

O dicionário Aurélio (2002) define humanização, como “Ato ou efeito de humanizar (-se); humanizar: tornar humano; dar condição humana a; tornar benévolos, afáveis; fazer adquirir hábitos sociais polidos; civilizar;”. Então, o que é humanizar? Humanizar é garantir à palavra a sua dignidade ética.

Para que o sofrimento humano, as percepções de dor ou de prazer sejam humanizadas, é preciso que as palavras que o sujeito expressa sejam reconhecidas pelo outro. É pela linguagem que fazemos as descobertas de meios pessoais de comunicação com o outro. Sem isso, nos desumanizamos reciprocamente. Em resumo: sem comunicação, não há humanização. A humanização depende de nossa capacidade de falar e de ouvir, depende do diálogo com nossos semelhantes. (PNHAH, Brasil/Ministério da Saúde, 2001).

O desenvolvimento científico e tecnológico tem provocado uma série de benefícios, mas tem como efeito adverso, o incremento à desumanização. O preço que pagamos pela suposta objetividade da ciência é a eliminação da condição humana da palavra, que não pode ser reduzida, no caso do atendimento hospitalar, à mera descrição técnica dos sintomas e da evolução de uma doença, por exemplo. Quando se é preenchida uma ficha de histórico clínico, não esta escutando a palavra do paciente. As informações são indispensáveis, sem dúvida. Mas o lado humano ficou excluído.

O ato técnico, por definição, elimina a dignidade ética da palavra, pois esta

é necessariamente pessoal, subjetiva e precisa ser reconhecida na palavra do outro. Pois se deve ter o lado técnico, não se esquecendo do lado humano, tendo comunicação com o paciente para que ele se sinta mais valorizado. (PNHAH, Brasil/Ministério da Saúde, 2001)

A ciência e a tecnologia se tornam desumanizantes quando ficamos reduzidos a objetos despessoalizados de nossa própria técnica, de uma investigação fria e objetiva. Um hospital pode ser nota dez do ponto de vista tecnológico e, mesmo assim, ser desumano no atendimento. Isso acontece quando ele trata os pacientes como simples objetos de intervenção técnica e considera desnecessário e até mesmo perda de tempo ouvir suas angústias, temores e expectativas. Ou quando os pacientes nem sequer são informados sobre o que está sendo feito com eles. (PNHAH, Brasil/Ministério da Saúde, 2001).

A dificuldade, muitas vezes, é o excesso de demanda causado por problemas que poderiam ter sido resolvidos em um primeiro atendimento. Outras vezes, é a procura exagerada de ofertas técnicas e tecnológicas, na busca voraz de lucros. Outras, ainda, é a falta de condições técnicas, de capacitação, de materiais, de gerência, de espírito de acolhimento. (PNHAH, Brasil/Ministério da Saúde, 2001).

Segundo o PNHAH (2001) os serviços tornam-se desumanizantes pela má qualidade resultante no atendimento e sua baixa resolubilidade. Essa carência geral ou específica de condições gerenciais, técnicas e materiais induzem à desumanização, já que profissionais e usuários passam a se relacionar de forma desrespeitosa e impessoal, devido ao cansaço, ao descompromisso, ao acúmulo de irritações e desalentos ou ao terror do crônico fracasso das expectativas, em tudo piorando uma situação já precária. Neste sentido, a importância de um administrador especializado na área hospitalar para que com boas estratégias e planejamento consiga controlar esse excesso, fazendo com que o paciente tenha um atendimento com mais qualidade e mais humano.

É importante lembrar que, mesmo em momentos e condições difíceis, podemos ser polidos e generosos. A voz cálida, o bom dia, o gesto de acolhimento demonstram nosso esforço em atenuar os problemas. Diante de circunstâncias adversas, sempre podemos nos questionar sobre o que fazer para melhorá-las.

No campo das políticas públicas de saúde ‘humanização’ está relacionada à transformação dos modelos de atenção e de gestão nos serviços e sistemas de saúde,

indicando a necessária construção de novas relações entre usuários e trabalhadores e destes entre si. A ‘humanização’ em saúde volta-se para as práticas concretas comprometidas com a produção de saúde e produção de sujeitos (CAMPOS, 2000, *apud* PASSOS; BENEVIDES), de tal modo que atender melhor o usuário se dá em sintonia com melhores condições de trabalho e de participação dos diferentes sujeitos implicados no processo de produção de saúde.

“Define-se, assim, a ‘humanização’ como a valorização dos processos de mudança dos sujeitos na produção de saúde”. (BENEVIDES; PASSOS, 2005, p.1). Sendo assim para que se tenha Humanização é necessário que haja a valorização em todos os processos de mudanças dos profissionais de saúde para que possam assim prestar um serviço de qualidade e obtendo a valorização dos pacientes.

## 2. 1 Valorização das Pessoas

Os hospitais, mais do que qualquer outra empresa, são feitos de pessoas (Burmester : 2012, p. 30) s. São as pessoas que trabalham num e outro hospital, que os diferenciam entre si, que devem ser valorizadas tanto pacientes como profissionais que trabalham na organização, pois a empresa depende dos mesmos para que possa desenvolver com eficiência e eficácia seus processos e alcançar sucesso.

Em um mundo competitivo em que tecnologias estão ao alcance de quem tiver dinheiro para compra-las (e se não tiver dinheiro, poderá financia-las ), assim como a construção de instalações físicas também está ao alcance de todos, o fator diferencial entre empresas é o potencial humano de que ela dispõe. Sendo as pessoas que podem criar novas condições para empresa, adaptando-a e flexibilizando-a conforme as necessidades do meio ambiente. Portanto, valorizar as pessoas deve ser mais do que uma figura retórica de efeito demagógico.

É necessário que seja compreendido que a empresa depende de pessoas para formar sua força de trabalho, sem a qual ela nada produzirá. Isso sem falar nas pessoas que constituem o mercado comprador. Valorizar as pessoas significa permitir que elas desenvolvam todo o seu potencial humano e profissional dentro da empresa, a fim de que elas possam se realizar integralmente.

O sucesso de uma organização depende, cada vez mais, do conhecimento, das habili-

dades, da motivação e da criatividade de sua força de trabalho. Por sua vez, sucesso das pessoas depende, cada vez mais, das oportunidades para aprender, experimentar novas habilidades e utilizar a criatividade. As organizações necessitam investir continuamente no desenvolvimento das pessoas por meio de educação, de treinamento e de novas oportunidades de crescimento profissional. (BURMESTER, 2012, p.30).

Sendo assim essas oportunidades podem incluir: Treinamento em salas de aula e na execução da atividade; rodízio de funções; remuneração baseada no conhecimento, habilidade e na criatividade. Os maiores desafios, no que se refere ao desenvolvimento de pessoas são: a integração das práticas de recrutamento, seleção, desempenho, reconhecimento, treinamento, progresso profissional, substituição e afastamento; a gestão da mudança, ou seja, o alinhamento da gestão de pessoas com os processos de mudança estratégica. (BURMESTER, 2012, p.30).

## 2.2 PNNAH – Programa Nacional de Humanização na Assistência Hospitalar

Segundo o programa PNNAH (2001) a eficácia do Sistema de Saúde está fortemente ligada à qualidade do relacionamento humano estabelecido entre os profissionais e os usuários no processo de atendimento hospitalar. Por isso mesmo, a implantação do Programa Nacional de Humanização da Assistência Hospitalar vem obtendo uma repercussão tão extraordinária, agregando esforços de Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde por todo o País.

Um programa que ambiciona promover as relações humanas como valor fundamental no seio das práticas públicas de saúde deve empenhar-se em tornar todas as experiências de humanização já existentes acessíveis àqueles que desejem conhecê-las e empregá-las em sua própria realidade. E são tantas e tão singulares essas realidades, que seria enganoso supor uma receita única para todos os hospitais do País. (PNNAH, Brasil/Ministério da Saúde, 2001).

Este manual deve servir como instrumento de apoio para que cada instituição possa trilhar seu próprio caminho, buscando soluções de humanização adequadas à sua realidade. Para estimular a incorporação gradual de todos os 6.500 hospitais do SUS ao PNNAH, estão sendo adotadas outras importantes iniciativas de disseminação do programa. Entre elas, vale ressaltar a criação de uma Rede Nacional de Humanização, através da Internet, para capacitação a distância, intercâmbio

de ideias e difusão permanente de informações úteis à coletividade. Vale destacar, também, a adoção de uma política especial de incentivos, que inclui a outorga do prêmio “Hospital Humanizado”. Com certeza a somatória desses esforços irá contribuir para a melhoria dos serviços públicos de saúde, em benefício dos que nele trabalham e dos que dele se utilizam. (PNNAH, Brasil/Ministério da Saúde, 2001).

## **2. 3 O processo de humanização dos serviços de saúde: a experiência do Programa Nacional de Humanização da Assistência Hospitalar – PNNAH**

O Programa Nacional de Humanização da Assistência Hospitalar – PNNAH foi criado para os gestores e todos os profissionais de saúde preocupados com a humanização das relações entre administradores, profissionais e usuários no atendimento hospitalar. Ele alinhava os princípios e as diretrizes básicas para um processo de humanização dos serviços de saúde, com base na experiência produzida com a implantação do Programa Nacional de Humanização da Assistência Hospitalar – PNNAH. (PNNAH, Brasil/Ministério da Saúde, 2001).

O PNNAH surgiu de uma iniciativa estratégica do Ministério da Saúde: de buscar iniciativas capazes de melhorar o contato humano entre profissional de saúde e usuário, entre os profissionais, o hospital e a comunidade, de modo a garantir o bom funcionamento do Sistema Único de Saúde – SUS. (PNNAH, Brasil/Ministério da Saúde, 2001).

O desenvolvimento das ações do PNNAH tem como princípios fundamentais o respeito à singularidade dos hospitais e a estreita cooperação entre os diversos agentes que compõem o SUS – o Ministério da Saúde, as Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde e as instituições hospitalares. Essencial, também, é a integração dos vários programas, já existentes, que têm como foco a humanização. Esta intercomunicação tem sido de grande importância não só para multiplicar as ações propostas pelo PNNAH, como também para consolidar bases próprias de serviço humanizado em cada um dos hospitais. (PNNAH, Brasil/Ministério da Saúde, 2001).

O PNNAH oferece uma orientação global para os projetos de caráter humanizador desenvolvidos nas diversas áreas de atendimento hospitalar. Sua principal função é estimular a criação e a sustentação permanente de espaços de comunicação entre esses

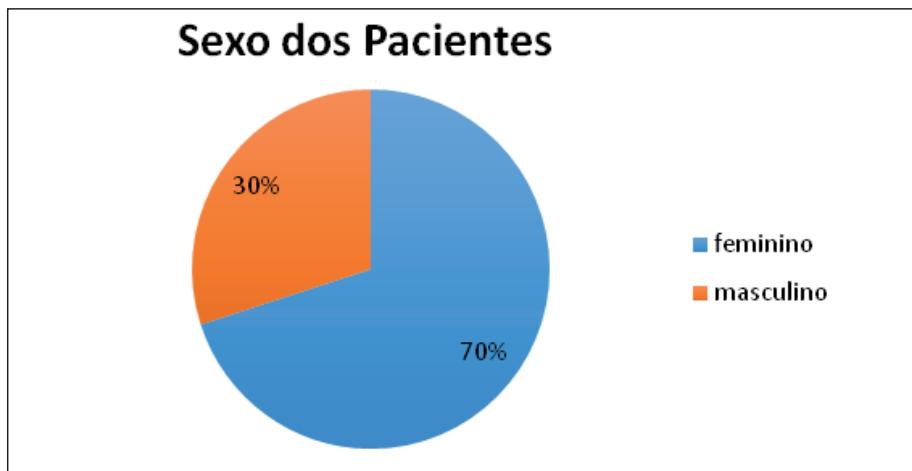
vários setores de atendimento da instituição de saúde. Espaços onde a regra é a livre expressão, a educação continuada, o diálogo, o respeito à diversidade de opiniões e a solidariedade. (PNNAH, Brasil/Ministério da Saúde, 2001).

A constituição de Grupos de Trabalho de Humanização nas instituições hospitalares e a formação de uma Rede Nacional de Humanização entre as instituições públicas de saúde são exemplos importantes de espaços de comunicação estimulados pelo PNNAH. Ambos representam instrumentos fundamentais para a consolidação do processo de humanização nos hospitais. (PNNAH, Brasil/Ministério da Saúde, 2001).

### III - ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA

O Centro de Saúde universo da pesquisa atende em média 60 pessoas por dia, mas de acordo com o clima, quando ele está mais seco ou muito quente, crianças e idosos costuma ficar doentes, essa quantidade chega até 140 pessoas por dia. Os questionários foram aplicados para 20% dos pacientes, 1 (um) funcionário da recepção, triagem e 1 (médico), nos dias 06 e 07 de novembro do ano de 2014. Após aplicação dos mesmos, foram analisadas as seguintes informações:

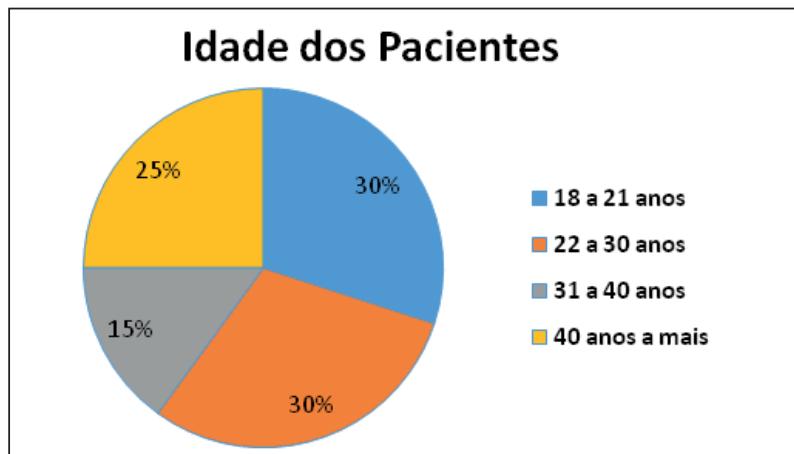
A primeira pergunta teve como objetivo elaborar um perfil social dos pacientes entrevistados, que pode ser visualizado no gráfico a seguir.



**Gráfico 01 :** Sexo dos Pacientes

**Fonte:** Pesquisa direta 2014

Observou-se que 70% dos pacientes são do sexo feminino e 30% do sexo masculino. Analisando os resultados acima, pode-se observar que a maioria das pessoas que procura os serviços de atendimento do Centro de Saúde Sinval Faria de Sá são mulheres. A segunda questão identificou a idade dos pacientes, sendo observadas no gráfico abaixo:



**Gráfico 02 :** Idade dos Pacientes

**Fonte:** Pesquisa direta 2014

Pode-se observar no gráfico acima que 30% dos pacientes tem idade de 18 á 21 anos, 30% de 22 á 30 anos, 25% de 40 anos á cima e 15% de 31 á 40 anos de idade. Tendo uma sendo maior parte dos pacientes com faixa etária de 18 á 21 anos e 22 á 30 anos de idade.

A pergunta a seguir foi feita com o intuito de analisar o grau de satisfação dos pacientes do Centro de Saúde Sinval Faria de Sá e saber se o mesmo está atendendo as expectativas dos pacientes.



**Gráfico 03:** Expectativas de satisfação dos pacientes

**Fonte:** Pesquisa direta 2014

Através desse resultado acima podemos observar que 75% dos pacientes estão satisfeitos com atendimento do Centro de Saúde, ou seja, o mesmo atende suas expectativas e está conseguindo atender as necessidades dos pacientes, por mais que tenha uma pequena porcentagem de 25% dos pacientes que não estão satisfeitos.

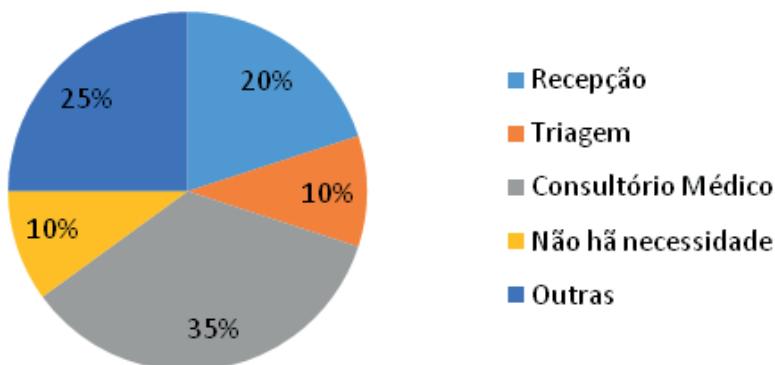
São as necessidades e expectativas dos clientes que devem servir de base para o planejamento estratégico dos hospitais. A qualidade é inerente ao serviço, mas julgada pelo cliente. Não existe “o cliente não consegue captar a nossa qualidade”. Assim qualidade deve levar em conta todas as características básicas e relevantes dos serviços que adicionam valor para o cliente, intensificam sua satisfação e determinam sua preferência. (BURMESTER, 2012, p. 31)

Nenhuma organização, principalmente pública, consegue satisfazer 100% dos seus pacientes, pois dependem de muitos órgãos que estão acima do executivo para que consiga verbas suficientes para trabalhar e desenvolver suas atividades e estrutura com mais eficiência, mas ainda assim deve-se ter um cuidado, e analisar os motivos pelo qual essa quantidade não está satisfeita, procurando melhorar cada vez mais seus processos e qualidade, para alcançar essa satisfação dos mesmos. Desta forma, a busca por essa qualidade nos serviços deve ser constante para que não ocorram problemas e insatisfação não só dos pacientes, como também dos seus

funcionários buscando a cada dia motivá-los e treiná-los para obter resultados eficientes e eficazes.

A quarta pergunta teve por objetivo identificar as sugestões de melhorias que os pacientes consideram necessárias no Centro de Saúde, nos setores da recepção, triagem e consultório médico, dentre outros.

## Setores de sugestões de melhoria dos Pacientes



**Gráfico 04:** Setores de sugestões de melhoria dos Pacientes

**Fonte:** Pesquisa direta 2014

Dos pacientes entrevistados, 20% acham que deve haver melhoria na qualidade no setor da recepção, 10% no setor da Triagem, 35% no consultório médico, 10% diz que não há necessidade de melhoria e 25% dos mesmos sugerem melhoria em outras áreas, sendo uma delas no suporte.

De qualquer forma, redução de erros e defeitos e a eliminação das causas de insatisfação contribuem significativamente para a percepção da qualidade pelo cliente e são desse modo parte importante da qualidade centrada no cliente. Além disso, o êxito obtido pela organização ao se recuperar de erros e defeitos, corrigindo-os, evitando sua repetição e compensando o cliente por eventuais falhas é crucial para relacionamento com os clientes e sua retenção. (BURMESTER, 2012, p.31)

Analizando os dados acima podemos observar que não houve uma diferença muito significativa nas sugestões de melhorias entre os pacientes, ainda que maior parte dos pacientes respondesse que suas expectativas estão sendo atendidas, ainda há setores que necessitam de melhorias, devendo o Centro de Saúde estar atento, principalmente com o atendimento no consultório médico que teve uma maior porcentagem.

A quinta pergunta teve o intuito o de analisar se os pacientes do Centro de Saúde conhecem ou já ouviram falar do Programa Nacional de Humanização – PNNAH, obtendo as seguintes informações no gráfico abaixo:



**Gráfico 05:** Pacientes que conhecem o PNNAH

**Fonte:** Pesquisa direta 2014

Analizando os dados acima podemos observar que a maior parte dos pacientes nunca ouviu falar ou não conhecem o PNNAH – Programa Nacional de Humanização na assistência hospitalar, isso se torna um ponto positivo de observação do Centro de Saúde caso venha ser implantado, devido alguns setores segundo os pacientes entrevistados necessitarem de melhorias, pois o mesmo poderá ter uma grande contribuição para ajudar a aperfeiçoar ainda mais a qualidade dos serviços prestados pelo Centro de Saúde, e ser cada dia mais humanizado.

O PNNAH oferece uma orientação global para os projetos de caráter humanizador

desenvolvidos nas diversas áreas de atendimento hospitalar. Sua principal função é estimular a criação e a sustentação permanente de espaços de comunicação entre esses vários setores de atendimento da instituição de saúde. Espaços onde a regra é a livre expressão, a educação continuada, o diálogo, o respeito à diversidade de opiniões e a solidariedade. A constituição de Grupos de Trabalho de Humanização nas instituições hospitalares e a formação de uma Rede Nacional de Humanização entre as instituições públicas de saúde são exemplos importantes de espaços de comunicação estimulados pelo PNHAH. Ambos representam instrumentos fundamentais para a consolidação do processo de humanização nos hospitais. (PNHAH, Brasil/Ministério da Saúde, 2001 p.17).

Como a maioria dos pacientes não conhecem o programa, caso o Centro de Saúde venha implantá-lo, deve-se fazer uma divulgação para os pacientes, conscientizando-os sobre o que é humanização e a sua importância e contribuição de melhorias para o Centro de Saúde.

O questionário a seguir foi aplicado para as funcionárias do Centro de Saúde, responsável pelo setor da recepção e triagem. A primeira pergunta teve o objetivo de identificar o sexo das profissionais de saúde nas respectivas áreas citadas acima, sendo que todos os entrevistados são do sexo feminino. A segunda pergunta teve o intuito de analisar o grau de escolaridade das funcionárias, tendo a recepcionista ensino médio completo e a profissional de triagem ensino superior completo no curso de Enfermagem.

A terceira pergunta identificou a idade das entrevistadas sendo que a recepcionista possui idade de 31 á 40 anos e a profissional de triagem de 22 á 30 anos de idade. Na quarta pergunta, buscou-se analisar se as mesmas receberam algum treinamento específico para suas funções.

*“Não, apenas orientações.” (Repcionista).*

*“Sim, para triagem do Protocolo de Manchester, foi realizado sim o curso.” (Triagem).*

Capacitar os profissionais de saúde, é fundamental para a qualidade dos serviços.

O treinamento, como método de capacitação e de desenvolvimento das pessoas para apoiar a obtenção das estratégias do hospital, é fundamental para a excelência gerencial. Treinamento se faz ao introduzir um novo serviço ou procedimento; para

reforçar as práticas já assimiladas, mas que sempre precisam ser revistas num contexto educativo para sedimentar domínio do conhecimento, para preparar pessoas para assumirem novas funções dentro da organização ou para adaptação funcional de pessoas por quaisquer razões que sejam. (BURMESTER, 2012, p.115)

Considerando as informações das profissionais do Centro de Saúde, pode-se perceber que a recepcionista não recebeu nenhum tipo de treinamento para que possa realizar sua função, sendo importante que a mesma receba um curso ou treinamento específico para sua área, principalmente por estar em um setor de grande importância que é onde se tem o primeiro contato com o paciente.

A quinta pergunta teve o objetivo de avaliar se as mesmas encontram dificuldades em realizar suas funções, sendo assim responderam que:

*“Não encontro nenhuma dificuldade” (Recepcionista)*

*“Sim, são várias dificuldades, uma delas é o acúmulo de atividades e funções, pouco tempo para realizar as atividades corretamente dentro dos padrões. E a política que atrapalha bastante” (Triagem)*

Percebe-se o quanto acúmulo de atividades influencia na qualidade dos serviços ao paciente como também pode causar desmotivação do profissional de saúde, interferindo na sua produtividade com mais eficiência e eficácia.

A baixa qualidade dos serviços acaba sobrecarregando o sistema. A explicação é simples. Se o profissional tem dificuldades na realização de seu trabalho, o usuário fica insatisfeito com o atendimento e o gestor não consegue ter uma boa comunicação e interação com outras instâncias, os encaminhamentos são desorganizados e geram um número considerável de consultas, exames complementares e internações adicionais. Boa parte das demandas dos pacientes poderia ser resolvida em um primeiro atendimento, se houvesse um bom sistema de comunicação e um bom relacionamento profissional - usuário. (PNHAH, Brasil/Ministério da Saúde, 2001 p.7).

Observando as respostas das profissionais observa-se que a profissional da recepção diz não ter nenhuma dificuldade em desempenhar sua função, mas ao visitar o Centro de Saúde no setor da mesma, observa-se que não há um sistema de informação que possa facilitar o processo de organização das fichas dos pacientes. Por serem preenchidas manualmente, seria importante a implantação de um sistema que possa agilizar suas atividades.

Já a profissional de triagem tem a dificuldade no acúmulo de atividades, as

quais podem ser analisadas e melhor distribuídas entre os outros profissionais de enfermagem, para que a mesma tenha um tempo maior para realizar seus procedimentos com mais qualidade. Isso ajudaria não só a profissional como também o próprio Centro de Saúde e demais profissionais por distribuir melhor as atividades e proporcionar um resultado com maior qualidade e conforto para os funcionários.

A sexta pergunta questionou sobre as sugestões de melhorias das profissionais para o Centro de Saúde, sendo assim responderam que:

*“Nenhuma” (Repcionista)*

*“Acumular menos atividades aos enfermeiros, dividir as responsabilidades, dar autonomia para resolver problemas democráticos e a direção apoiar e dar suporte de material para realizar com qualidade as funções” (Triagem).*

De acordo com Manual PNHAH (2001, p. 8):

Não se trata de mais uma sobrecarga em um trabalho que já demanda muito investimento. Gestores e equipes de profissionais deparam-se, dia a dia, com uma enormidade de tarefas, responsabilidades e compromissos. Mais do que isso, têm de atender às necessidades de pessoas que se encontram em situações de fragilidade, dependência, dor e sofrimento, muitas vezes em situações difíceis de trabalho. É justamente a realização dessas duas tarefas – a construção de um espaço coletivo para reflexão sobre a realidade institucional e profissional e a busca de saídas criativas para os desafios encontrados – que poderá facilitar o trabalho dos profissionais de saúde e melhorar a qualidade do atendimento aos usuários.

Analizando as informações acima, observa-se que o acúmulo de atividades, que é uma das partes que a profissional se refere, como também um suporte maior da direção precisam de atenção. Sendo assim o gestor deve analisar melhor essas dificuldades, saber o motivo pelo qual estão acontecendo e propor possíveis soluções, para que não ocorra um desgaste dos profissionais, ocasionando em uma redução de produtividade nas suas funções.

A sétima pergunta buscou saber se as profissionais conheciam o PNHAH, onde as mesmas responderam que:

*“Não conheço” (Repcionista)*

*“Conheço o programa, ajudaria bastante se a demanda for menor, pois o serviço teria uma boa qualidade” (Triagem).*

Observando-se as informações da profissional de saúde, pode-se observar a importância de implantação do PNNAH – Programa Nacional de Humanização na Assistência Hospitalar, para melhorar ainda mais a qualidade dos serviços, tanto para os profissionais como também para os usuários.

Os objetivos do programa PNNAH, Manual (2001, p.3) são:

- Melhorar a qualidade e a eficácia da atenção dispensada aos usuários da rede hospitalar brasileira credenciada ao SUS.
- Modernizar as relações de trabalho nos hospitais públicos, de modo a recuperar a imagem pública dessas instituições junto à comunidade.
- Capacitar os profissionais dos hospitais públicos para o novo conceito de atenção à saúde, que valoriza não só a integralidade dos processos de atendimento, como também as crenças e o estilo de vida do paciente, a subjetividade e a cidadania.
- Estimular a realização de parcerias e intercâmbio de conhecimentos, experiências e pesquisas em humanização da assistência hospitalar. Fortalecer e articular todas as iniciativas de humanização já existentes na rede hospitalar pública.
- Conceber e implantar novas iniciativas de humanização que venham a beneficiar os administradores, os profissionais de saúde e os usuários do sistema de saúde. Desenvolver um conjunto de parâmetros de resultados e um sistema de incentivo ao serviço de saúde humanizado. (PNNAH, Brasil/Ministério da Saúde, 2001 p.3).

Mediante as informações acima se comprehende que a recepcionista não tem conhecimento do PNNAH; já a profissional de triagem conhece e percebe o quanto este programa pode ser importante para melhorar o desenvolvimento e crescimento com qualidade de um Centro de Saúde, facilitando as atividades para os funcionários como também alcançar ainda mais a excelência na qualidade dos seus serviços, pois com o GTH (Grupo de Trabalho de Humanização), os problemas que muitas vezes pela grande demanda dentro de um Centro de Saúde fazem com que o gestor não consiga visualizar todos os problemas para solucioná-los em curto prazo, sendo assim esse grupo de trabalho criado através do PNNAH, ajudaria muito o gestor, pois estariam responsáveis somente para identificar, analisar esses problemas e propor soluções que poderiam melhorar a qualidade do Centro de Saúde.

A oitava pergunta foi feita somente para a profissional de triagem, a qual buscou identificar se a mesma possui os equipamentos necessários para realizar suas atividades. Sendo assim, a mesma respondeu que: “*Não, nos trabalhamos na base do improviso e o material não é de boa qualidade e a maioria das vezes en-*

*contra-se em péssimas condições e muitas vezes não tem.” (Triagem).*

É de grande importância para um Hospital ou Centro de Saúde, avaliar as condições e equipamentos utilizados na execução dos seus serviços, pois isso influencia tanto no atendimento ao paciente, como também na qualidade dos serviços e motivação dos seus profissionais de saúde, prejudicando o bom funcionamento do mesmo.

As organizações de saúde existem para prevenir doenças, promover ou recuperar a saúde das pessoas que utilizam seus serviços, bem como reabilitar suas possíveis sequelas; é, portanto, de todo justo que faça o mesmo com sua força de trabalho para que ela esteja em condições de atender bem os usuários. (BURMESTER, 2012, p. 122).

Observa-se que a profissional de triagem não possui todos equipamentos necessários para desempenhar sua função, a qual faz parte de uma das etapas mais importantes do processo de atendimento ao paciente, na qual é aferida a pressão, febre, peso, graus de riscos do paciente dentre outros procedimentos, que são muito importantes principalmente por estar lidando com vidas, e não pode ter erros, sendo necessários todos os materiais e que sejam de qualidade para evitar problemas e facilitar para o consultório médico, onde será o próximo procedimento que o paciente irá passar. Muitas vezes a questão de falta de materiais e a qualidade dos mesmos não é por uma falta de responsabilidade do gestor ou do executivo, mas sim pela dificuldade que os órgãos públicos e principalmente municípios menores tem com relação à disponibilidade de verbas para os hospitais, pois há uma burocracia muito grande em consegui-las por meio dos órgãos que estão acima do executivo, onde a demanda é muito grande, e acabam não tendo controle desses processos de liberação de verbas para alcançarem essa excelência na qualidade dos serviços. Pode-se também compreender o quanto essa falta influencia no atendimento dos pacientes e que existe uma necessidade maior de humanização, pois não só os profissionais de saúde merecem ter equipamentos de qualidade e necessário para realizar suas atividades, como principalmente o paciente merece qualidade no seu atendimento.

No entanto, de acordo com informações da Secretaria de Saúde, esses equipamentos são adquiridos de acordo com o projeto arquitetônico e vistoria da vigilância sanitária de Patos de Minas que é a central de regulação do município, onde eles analisam toda estrutura do hospital e determinam quais os tipos de equi-

pamentos e materiais necessários para cada setor, e principalmente o setor de triagem, sendo que o Centro de Saúde possui alvará Sanitário e alvará de localização sem restrições. Nesse sentido, percebe-se mais uma vez a grande importância desse Programa Nacional de Humanização o PNHAH criado pelo Ministério da Saúde, o quanto ele pode ajudar os gestores a alcançarem um hospital mais humanizado e facilitar suas atividades e a satisfação dos pacientes, garantindo os direitos que todo cidadão espera e deve receber. Neste caso, é necessário que o gestor analise quais os motivos da falta e qualidade desses materiais e busque alternativas para ampliar os recursos e materiais fornecidos ao Centro de Saúde.

O terceiro questionário foi aplicado ao médico plantonista do Centro de Saúde, que é do sexo masculino e tem de 22 á 30 anos de idade. Foi questionado sobre quais as principais dificuldades enfrentadas no Centro de saúde onde respondeu que a maior dificuldade enfrentada é a: “*Falta de Recursos*” (*médico*)

Para melhor qualidade no atendimento médico é fundamental que tenha recursos necessários para realizar o seus procedimentos.

A necessidade de transformação nas organizações de saúde está gerando o aparecimento de um novo tipo de gestor: o gerente profissional, voltado para a melhoria da qualidade, focada nos desejos e anseios dos clientes com vistas a aumentar a procura dos mesmos por serviços prestados pelo seu hospital, com benefícios para a eficiência e a qualidade da assistência médica (NEIRA, 2000, p.25 *apud* AUXILIADORA E TEIXEIRA 2004, p. 20)

A faltar de recursos é algo que em qualquer organização prejudica muito nos processos da empresa, principalmente em um hospital ou Centro de Saúde público onde lida com vidas e casos de urgências e emergências, que necessitam de recursos imediatos. Sendo assim, muitas vezes os pacientes acabam tendo que ser encaminhados para hospitais de outra cidade por não ter recursos suficientes para atendê-los. Em caso de emergências graves pode piorar a situação da saúde do paciente como até mesmo perder a vida. Essa falta de recursos não significa que seja uma falta de responsabilidade de má gestão do executivo ou gestor do hospital mas sim o que diz respeito às dificuldades de se conseguir mais verbas para reestruturar o Centro de saúde.

A quarta pergunta teve como objetivo verificar as sugestões de melhorias do

médico para o Centro de Saúde, no qual respondeu que são nas áreas de: “*Exames laboratoriais e radiologia gratuitos*” (*Médico*)

A necessidade de transformação nas organizações de saúde está gerando o aparecimento de um novo tipo de gestor: o gerente profissional, voltado para a melhoria da qualidade, focada nos desejos e anseios dos clientes com vistas a aumentar a procura dos mesmos por serviços prestados pelo seu hospital, com benefícios para a eficiência e a qualidade da assistência médica (NEIRA, 2000, p.25 *apud* AUXILIADORA E TEIXEIRA 2004, p. 20).

Observou-se que uma das áreas que o médico plantonista acha necessário que se tenha melhorias é na parte de exames laboratoriais e radiologia gratuitos, pois na maioria das vezes há necessidade de um exame com resultado rápido para que ele possa diagnosticar o paciente, e no Centro de saúde não oferece exames gratuitos e muitos deles principalmente o de radiologia não tem na cidade, o que atrapalha muito o atendimento médico, tendo que transferir os pacientes para hospitais de outras cidades. Muitas vezes não é falta de vontade do mesmo ou falta da gestão e executivo, mas das dificuldades de se conseguir verbas para reestruturar o Centro de Saúde, pois todos esses recursos segundo informações da Secretaria de Saúde depende de autorização da central de regulamentação do município de Patos de Minas-MG, que determinam todo o projeto arquitetônico do hospital e estrutura para permitirem a reestruturação do mesmo. Também informou que já estão sendo tomadas medidas necessárias para que possam conseguir melhorar essas questões que prejudica muito a qualidade do atendimento.

A quinta pergunta teve como objetivo verificar se o médico conhece o programa PNNAH, sendo assim o mesmo respondeu que: “*Não conhece*” (*Médico*)

O programa PNNAH é um programa que nasceu de uma iniciativa do Ministério da Saúde no Ano de 2001, que pode trazer grandes benefícios para melhorar a qualidade dos serviços da assistência a saúde e principalmente para o atendimento médico.

Um programa que ambiciona promover as relações humanas como valor fundamental no seio das práticas públicas de saúde deve empenhar-se em tornar todas as experiências de humanização já existentes acessíveis àqueles que desejem conhecê-las e empregá-las em sua própria realidade. Esperamos, confiantes, que a somatória desses esforços possa contribuir para a melhoria dos serviços públicos de saúde, em benefí-

cio dos que nele trabalham e dos que dele se utilizam. (PNNAH, Brasil/Ministério da Saúde, 2001 p.1).

Pode-se perceber mediante as informações adquiridas e a resposta do médico a importância de maior divulgação desse programa, pois é necessário que os profissionais de saúde principalmente os médicos conhecerem dos grandes benefícios que este programa pode trazer, para facilitar o atendimento deles e a excelência na qualidade dos seus serviços. Sendo assim, caso o Centro de Saúde deseje implantar esse programa, será necessária a divulgação do mesmo, apresentando para os profissionais de saúde e também para a população através de panfletos, cartazes ou até mesmo uma reunião pública apresentando o programa a sociedade em geral.

A sexta pergunta analisou se o PNNAH contribuiria para o desenvolvimento de qualidade do centro de saúde e se facilitaria no atendimento médico. Como o mesmo não conhecia o programa, a pesquisadora apresentou ao profissional qual os objetivos do mesmo e os seus benefícios. A partir das informações, o médico respondeu que a implantação do PNNAH: “*Facilitaria o atendimento médico*” (*Médico*)

O programa PNNAH com certeza contribuiria muito para melhorar todos os serviços do hospital facilitando para os profissionais que nele trabalham e para os pacientes que utilizam seus serviços.

“Esperamos, confiantes, que a somatória desses esforços possa contribuir para a melhoria dos serviços públicos de saúde, em benefício dos que nele trabalham e dos que dele se utilizam.” (PNNAH, Brasil/Ministério da Saúde, 2001 p.1)

Mediante a informação do médico plantonista, pode-se observar o quanto o programa ajudaria a melhorar o atendimento de suas consultas, pois um bom planejamento estratégico bem preparado pelo grupo GTH dentro de um centro de saúde pode facilitar em todas as atividades, pelo processo que é feito com o paciente até chegar ao consultório médico. Esses procedimentos bem planejados desde o início com a maior qualidade possível, faz com que esse paciente ao chegar ao consultório médico, alcance resultado de satisfação ainda maior. Ao mesmo tempo, o grupo analisaria todas essas dificuldades citadas pelo médico, procurando soluções em um espaço menor de tempo, pois o trabalho desse grupo é específico somente para

solucionar esses problemas.

O quarto questionário foi aplicado a diretora do hospital, no qual é do sexo feminino, com idade de 31 á 40 anos, possui ensino superior completo e exerce a função há 2 (dois) anos. Dias depois de aplicado o questionário a Diretora foi promovida como Secretária de Saúde do município. Foi questionado à diretora quais as principais dificuldades enfrentadas por ela, no qual respondeu que:

*“As principais dificuldade foram:*

*Falta de compromisso e interesse dos profissionais concursados;*

*Falta de compreensão da população quanto às mudanças e adequações da unidade, em atendimento de Urgência e Emergência;*

*Dificuldades na infraestrutura não quanto ao que se diz responsabilidade Municipal, mas no que diz respeito ao SUS, o Sistema Único de Saúde, é muito bonito no que diz em cartilha e em Leis, mas quando vemos na prática encontramos várias dificuldades com vaga em transferência e em exames de alto custo.” (Diretora)*

Percebe-se a dificuldades que a Diretora cita com relação ao Sistema Único de Saúde – SUS, no qual é quem determina as regras e processos da saúde pública, e a grande dificuldade que a mesma encontra.

A operacionalização do SUS exige planejamento e articulação dos gestores municipais e estaduais. A articulação política entre as Secretarias Estaduais de Saúde e as Secretarias Municipais de Saúde de cada microrregião é fundamental para que o cidadão brasileiro tenha condições de acesso à saúde básica em seu município, ocorrendo referência para serviços de média e alta complexidade apenas quando necessário. Quanto mais o planejamento desse sistema estiver articulado, mais garantia teremos de que os serviços de saúde não vão estar sobrecarregados com uma demanda excessiva e não pertinente ao seu objetivo institucional. (PNHAH, Brasil/Ministério da Saúde, 2001 p.1).

Observou-se que a direção teve dificuldades com relação aos funcionários concursados, devido à estabilidade em seus cargos, que muitas vezes dificulta para o gestor em dar autonomia para que os mesmos desempenhem alguma função que não queira, e muitas vezes faltam profissionais contratados para que a Direção coloque na determinada função que necessita. Sendo assim a direção pode analisar essa situação com os profissionais concursados, analisar quais os seus direitos e deveres, fazendo uma reunião e conversando com os mesmos para que se conscientizem das necessidades e que possam contribuir para o melhor desenvolvimento do hospital.

Percebe-se também a grande dificuldade com relação à infraestrutura no qual prejudica muito as tomadas de decisões do gestor para melhor o atendimento, devido essa falta de estrutura que ocasiona na demanda de recursos já relatada também pelo médico, atrapalhando muito nos procedimentos do hospital, principalmente na questão de exames laboratoriais e radiologia, dentre outros. E sendo ainda mais difícil para o gestor por não depender da responsabilidade municipal e sim de órgãos federais e estaduais que determinam essas regras para pequenos municípios, o que causa muitos transtornos para o gestor e funcionários e principalmente para o paciente, pois influencia na qualidade do atendimento do mesmo.

A sexta pergunta analisou as sugestões de melhorias da Diretora para o Centro de Saúde no qual respondeu que seria:

*“Ampliar UTIS, em todo estado; exames como Tomografia e Ressonância em custo mais baixo ou liberar mais vagas pelo SUS; Curso de Reciclagem para todos profissionais; Investimentos em pequenos hospitais para realização de cirurgias para desafogar as grandes capitais entre outros, como investir em médicos para melhorar a capacitação.” (Diretora).*

Percebe-se a grande importância de melhoria com relação à ampliação de UTIS em todo o estado, e para exames de alto custo para serem liberadas uma maior quantidade de vagas pelo Sistema Único de Saúde (SUS) com um custo mais acessível para os pacientes.

O desafio da eficiência é destacado por La Forgia e Couttolenc (2009). Os autores afirmam que os hospitais podem avançar muito no que diz respeito à utilização dos recursos disponíveis no SUS e a eficiência pode ser aumentada a partir de investimentos em instituições de maior porte, uma vez que foi encontrado pelos autores sensível aumento na eficiência dos hospitais à medida que o número de leitos cresce. Mesmo sendo sensíveis os avanços obtidos pelo SUS no campo da Atenção Primária (Brasil, 2009), ainda está presente nos hospitais a sobrecarga de atendimentos imposta pelos casos não atendidos na atenção básica. Lobato (2000) destaca que, muitas vezes, devido à falta de funcionamento pleno da atenção básica ou mesmo pela falta de uma estrutura mínima de operação, recai sobre os hospitais o peso das questões de saúde não resolvidas no nível primário. Os usuários tendem a procurar unidades de emergência em hospitais, o que sobrecarrega o atendimento nas mesmas. Com isso, problemas de saúde mais simples passam a competir com emergências reais de atenção. Essa questão onera duplamente a rede: por um lado, diminui a capacidade de atendimento hospitalar das reais demandas de média e alta complexidade e, por outro, onera financeiramente a máquina estatal, uma vez que procedimentos realizados em serviços es-

pecializados custarão mais aos cofres públicos. (CAMPUS; CLAUDIUS, 2013, p. 6).

Neste caso mediante as informações da Diretora o estado juntamente com os pequenos municípios, devem analisar essa situação e procurar ampliar a estrutura dos Centros de Saúde e Hospitais menores, para que possam atender as necessidades dos pacientes no próprio município, o que diminuiria o acúmulo de pacientes nas capitais, podendo todos atender melhor as necessidades dos seus pacientes.

A superação dos desafios relativos às questões de recursos humanos na área da saúde é abordada por diversos autores. Podem ser resumidas, segundo Pierantoni, Varella e França (2004), em quatro grandes objetivos: aumentar a cobertura e a fixação das equipes de profissionais, objetivando assegurar a prestação de serviços de saúde de forma adequada e equitativa; garantir competências e habilidades-chave para a força de trabalho em saúde; aumentar o desempenho da equipe de profissionais diante de objetivos definidos; e fortalecer a capacidade de planejamento e gerenciamento de RH no setor saúde. (CAMPUS; CLAUDIUS, 2013, p. 7).

Através das informações da diretora pode-se perceber a necessidade de mais treinamentos para os profissionais que podem fazer toda diferença no desempenho das suas atividades, e refletir em um atendimento com maior qualidade. Percebe-se também que uma das maiores dificuldades como já foram citadas, é a questão de mais investimentos do governo nos pequenos hospitais e centros de saúde, por muitas vezes serem vistos por eles apenas como hospitais que trabalham mais na prevenção e não tanto na questão de urgência e emergência, e que acaba muitas vezes acontecendo ao contrário. Acontecem muitos casos de urgência e emergência principalmente em exames, o hospital não está totalmente estruturado para receber esses pacientes, e acaba acumulando os hospitais das capitais, pelo aumento da demanda, dificultando as vagas, e prejudicando o paciente, pois, acaba piorando o seu estado de saúde pela a demora de atendimento, e muitas vezes dependendo do estado do paciente pode vir a óbito.

A sétima pergunta teve como objetivo saber se a Diretora do Centro de Saúde conhece o PNHAH e se acha que o mesmo pode contribuir para um desenvolvimento e crescimento de qualidade do Centro de Saúde, no qual a mesma respondeu que:

*“Sim, já ouvi falar, mas não tenho muito conhecimento de seu funcionamento. Sim, isso seria de grande importância para a comunidade e até mesmo para o funcionamento da unidade.” (Diretora).*

O PNNAH nasceu de uma iniciativa estratégica do Ministério da Saúde: buscar iniciativas capazes de melhorar o contato humano entre profissional de saúde e usuário, entre os próprios profissionais e entre o hospital e a comunidade, de modo a garantir o bom funcionamento do Sistema Único de Saúde – SUS. (PNNAH, Brasil/Ministério da Saúde, 2001 p.1).

Mais uma vez mediante as informações percebe-se a importância da implantação do PNNAH, e o quanto ajudaria o Centro de Saúde a melhorar suas dificuldades e seu funcionamento.

A oitava pergunta teve como objetivo, verificar se o Centro de Saúde possui condições necessárias para implantação do PNNAH, e quais. Sendo assim a mesma respondeu que:

*“Se for feito um trabalho voluntário com certeza tem, mas se tiver que custear em contratação de profissionais pelo Município infelizmente não tem como. Acredito que se esta atitude partisse do Estado ou até mesmo como um trabalho do SUS, seria melhor para todos”. (Diretora)*

O programa PNNAH pode ser implantado de acordo com a realidade de cada instituição sendo assim:

Para facilitar esse trabalho e orientar a construção e implantação de um processo de humanização em seu hospital. A metodologia e as estratégias de cada um deles não precisam ser seguidas à risca. Podem ser adaptadas à realidade de sua instituição. (PNNAH, Brasil/Ministério da Saúde, 2001 p.15).

Observando a dificuldade citada pela diretora do hospital com relação a profissionais para participarem da criação do grupo GTH de implantação do programa, pode ser analisada a possibilidade desse trabalho voluntário, pois:

Quando é desenvolvido de forma organizada, com critérios e objetivos bem claros, o trabalho voluntário é uma fonte significativa de recursos e competências qualificadas. Afinal, ele conta com a participação direta da comunidade e pode responder com mais visibilidade e credibilidade às necessidades e expectativas dos usuários. Integrada em um processo de humanização, a ação voluntária implica uma tomada de consciência de si mesmo e uma transformação pessoal inseparáveis de uma mudança na compreensão do mundo e de uma transformação mais ampla da sociedade. (PNNAH, Brasil/Ministério da Saúde, 2001 p.10).

Observou-se que a Diretora do Centro de Saúde conhece e sabe o quanto o

programa PNHAH pode ajudar o Centro de Saúde, mas tem dificuldade com relação à formação do grupo de trabalho GTH que é criado para desenvolver o PNHAH, devido à dificuldade de contratação desses profissionais. Mas ainda assim pode-se analisar a possibilidade caso seja implantado o PNHAH no Centro de saúde, de introduzir os próprios funcionários que trabalham no hospital, fazendo um trabalho de conscientização com os mesmos sobre o que é a humanização e a importância dela para todo o Centro de Saúde, não só para os pacientes como para os funcionários e comunidade em si, na facilidade e agilidade nas suas funções. Podendo então analisar outras possibilidades de recompensa por estarem sendo voluntários nesse grupo.

#### **IV- CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Considerando todas as informações adquiridas nas visitas e aplicação dos questionários nesta pesquisa, com relação ao Centro de Saúde Sinval faria de Sá, observou-se que a recepção ainda trabalha com preenchimento de prontuário e ficha de pacientes manual, não tem um sistema de informação para lançar esses dados e facilitar nas suas atividades. Nas sugestões de melhoria dos pacientes, a recepção obteve um percentual de 20% para que haja melhoria.

Por outro lado na questão de atender as expectativas dos pacientes, obteve-se um percentual de 75%, sendo apenas 25% dos mesmos não estar insatisfeitos com atendimento do Centro de Saúde. Percebe-se também que a mesma não tem dificuldades em relação à recepção, mas ainda assim observa-se que a profissional não recebeu um treinamento específico para sua função, somente orientações, o que seria importante para melhorar ainda mais o atendimento e satisfação dos pacientes, um curso ou treinamento para melhor qualificação da sua função, para que a qualidade do seu serviço e do Centro de Saúde seja ainda maior com mais eficiência e eficácia. Pode-se observar no setor de triagem com relação às informações adquiridas na entrevista com a profissional de triagem, que não possui todos os equipamentos necessários para realizar seus procedimentos, e devido o acúmulo de atividades acaba não tendo um tempo maior para desempenhar sua função com mais qualidade. Mas segundo as informações da Secretaria de Saúde com relação

aos equipamentos e ambiente de atendimento aos pacientes na triagem, existe um órgão específico de regulamentação do Município da Cidade de Patos de Minas - MG a GRS – Gerência Regional de Saúde, que analisa todo o projeto arquitetônico do hospital e dá vistoria sanitária, sendo o mesmo que determina quais os equipamentos necessários para realizar os procedimentos no hospital, como também o local adequado para cada aparelho e sala específica, e que o Centro de Saúde possui o alvará Sanitário e Alvará de localização sem nenhuma restrição. Com relação às expectativas de satisfação dos pacientes, observou-se que 75% dos pacientes estão sendo atendidas suas expectativas de satisfação e 25% dos mesmos não estão sendo atendidas, isso é um ponto de grande satisfação para o Centro de Saúde, pois alcançou um alto percentual de satisfação dos mesmos, mas ainda assim deve continuar na busca de melhorar a qualidade dos serviços ainda mais, para que alcance os 25% que não estão satisfeitos, e assim consiga obter um resultado de sucesso. Observou-se também que mesmo os pacientes que estão satisfeitos com os serviços do Centro de Saúde, existe algumas áreas que houve sugestões de melhorias pelos pacientes, sendo elas as seguintes: atendimento consultório médico que obteve um maior percentual, com 35% e recepção com 20%.

De acordo com BURMESTER (2012, p.109)

Os produtos e serviços hospitalares tornam-se cada vez mais complexos, exigindo uma cultura de excelência gerencial humanizada para compensar a avassaladora presença da tecnologia intermediando os contatos humanos. É preciso lembrar que serviços médico – hospitalares são prestados por pessoas a pessoas. O sucesso de uma organização depende cada vez mais do conhecimento, habilidades, criatividade e motivação das pessoas que nela trabalham.

Pode-se analisar que o mesmo no momento, tem muitas dificuldades com relação à humanização, principalmente por problemas que não dependem do poder Municipal mais sim de órgão Federais e Estaduais que determinam e liberam as verbas necessárias, sendo um a Central de Regulação do Município de Patos de Minas-MG, o que dificulta muitas vezes a resolução dos problemas por serem demorados. Percebe-se também que a outra dificuldade maior que o Centro de Saúde enfrenta para a implantação do PNHAH é a criação do grupo GTH, que é o grupo de trabalho de humanização criado dentro do hospital ou Centro de Saúde, para

solucionar esses problemas, pois se o Centro de Saúde tiver que contratar pessoas para realizar esse trabalho o mesmo não pode custear esse serviço.

Segundo as informações e visitas ao mesmo e informações adquiridas no decorrer da pesquisa, pode-se perceber que não é impossível à criação desse Grupo no Centro de Saúde de Brasilândia de Minas, pois este programa pode ser aplicado à realidade de qualquer Hospital ou Centro de Saúde, verifica-se então a possibilidade de conscientizar os funcionários com relação à importância da Humanização para o Centro de Saúde, seus benefícios, fazer um trabalho voluntário entre os próprios funcionários do Centro de saúde e nas demais áreas da saúde do município de Brasilândia de Minas - MG, sendo ele enfermeiro, médico, recepcionista, assistente social, psicólogo e uma pessoa da comunidade, para que possa ter um bom grupo de apoio. Com relação ao custeio desse grupo, como foi citado pela Diretora do Hospital, já que os integrantes são voluntários e funcionários do Centro de Saúde, o grupo pode receber apenas uma bonificação, não necessariamente um salário específico, que seria de baixo custo para o Município, mas que traria grandes resultados de qualidade, e ajudaria muito a melhorar todos esses problemas e alcançar a excelência na qualidade dos seus serviços, fazendo com que a humanização seja prioridade na saúde, pois todos merecem e esperam essa qualidade.

Observa-se também que um dos motivos que mais atrapalha o Centro de Saúde no seu desenvolvimento é a política, pois muitos dos problemas para serem solucionados depende da união de políticos de outros municípios para que possam fazer um planejamento especificando todas essas dificuldades e transtornos com relação à falta de recursos para os pacientes, tendo que ser encaminhados para as capitais, e na maioria das vezes não encontram vagas devido à alta demanda, pois os mesmos tendem a seguir as Regras do Sistema Único de Saúde e que devido a esse aumento na demanda não consegue ter um controle nas vagas, influenciando na qualidade do atendimento merecido pelos pacientes, que devem ser mais valorizados, como também para os profissionais de saúde por não terem todos os recursos necessários para atender com mais qualidade os pacientes.

Com isso percebe-se a grande importância de uma boa gestão hospitalar e a necessidade de um administrador com especialização nessa área para que a assistência à saúde seja ainda melhor e com mais qualidade nos seus serviços, pois

o mesmo saberá montar o planejamento e as estratégias de trabalho corretas e eficientes para obter resultados de sucesso e enfim alcançar um grau de satisfação dos pacientes e profissionais de saúde.

## V – REFERÊNCIAS

BURMESTE, Haino. **Manual de Gestão Hospitalar**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 1991.

FERRARI, Vania Marcia Lemos, PEREIRA, Marcius Hollanda da Rocha, **A gestão das organizações hospitalares e suas complexidades**, oficial X real. In: VII congresso de nacional de excelência e gestão, 7, 2011, P.16

AUGUSTO, João da Silva, VELOSO, Máglice da Silva. **O administrador hospitalar nas organizações públicas de saúde frente as novas concepções de administração**, Saber Científico, Porto Velho, jul./dez, 2008, n.1, p. 323-341

CAMPOS, Marina Morici; CLAUDIUS, Allan Queiroz Barbosa. **A Gestão de Recursos Humanos em hospitais do Sistema Único de Saúde (SUS) e sua relação ao modelo de assistência: um estudo em hospitais de Belo Horizonte, Minas Gerais**, Adm. Pública, Rio de Janeiro, jan./fev. 2013, n.47 , p.205-225

AUXILIADORA, Maria Souza Seixas, TEIXEIRA, Hermes de Melo. Desafios do Administrador Hospitalar, **Gestão e Planejamento**. Salvador, jan./jun. 2004, n.9, p. 16-20

PASSOS, Eduardo Henrique Pereira, BENEVIDES, Regina Duarte de Barros. **Humanização, Dicionário da Educação Profissional em Saúde**, 2009. URL. <http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/hum.html> acesso em 03/12/2014. MANUAL PNHAH ( BRASIL, Ministério da Saúde, 2001)



## SOBRE AS ORGANIZADORAS

### **Maria Célia da Silva Gonçalves**

Doutora em Sociologia e Mestre em História pela Universidade de Brasília - UnB. Especializada em História pela Universidade Federal de Minas Gerais- UFMG. Professora de História do Direito, Metodologia Científica e de Sociologia na Faculdade FINOM. Membro Laboratório Transdisciplinar de Estudos da Performance (TRANSE) SOL/UnB. E-mail: mceliasg@yahoo.com.br

### **Margareth Vetus Zaganelli**

Mestre em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo – UFES. Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Estágio Pós-Doutoral em Bioética e Filosofia do Direito na Scuola di Giurisprudenza da Università degli Studi di Milano-Bicocca -UNIMIB. Estágio Pós-Doutoral em Bioética e Filosofia do Direito em andamento na Alma Mater Studiorum Università di Bologna - UNIBO. Professora Associada da Universidade Federal do Espírito Santo-UFES, atuando como docente no curso de Graduação em Direito e no Mestrado em Gestão Pública. E:-mail:mvetis@terra.com.br



## SOBRE OS AUTORES

### **Aires Zarina Bonifácio Mombassa**

Professor Assistente da Universidade Eduardo Mondlane. Mestre em Educação pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação – CAEd da Universidade Federal de Juiz de Fora.

### **Alcimere Cristiani Degen Baptista**

Aluna do Mestrado Gestão Pública na Universidade Federal do Espírito Santo-UFES. E-mail: meredegen@hotmail.com

### **Alexandre Barcelos Júnior**

Mestrando da Turma 2014 do Mestrado Profissional em Gestão Pública da Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: alexandrebarcelosjunior@gmail.com.

### **Alvaro Guilherme Ayres Capistrano**

Email: alvarocapistrano@gmail.com

### **Ana Amélia Fabres Prando**

Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Espírito Santo e servidor público da mesma instituição.

### **Andressa Cattafesta de Oliveira**

Servidora pública federal do Departamento Nacional de Produção Mineral desde 2010, graduada em Direito, especialista em Gestão Pública Municipal e Mestranda em Gestão Pública pela Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: andressa.vix@hotmail.com

### **Carlos Henrique Medeiros de Souza**

Doutor em Comunicação e Cultura pela UFRJ. Coordenador do programa de Mestrado e Doutorado em Cognição e Linguagem (PGCL-UENF). E-mail: chmsouza@gmail.com

**Carlos Honorato Shuch Santos**

Doutor em Engenharia de Produção pela UFSC e Professor da Universidade Federal de Rio Grande. E-mail: chonorato@terra.com.br

**Celio Vivas Cosme**

Servidor público federal do Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo desde 1991, graduado em Administração e Direito, especialista em Recursos Humanos e Mestrando em Gestão Pública pela Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: celiovvc@gmail.com

**Cláudia Brazil Marques**

Economista - Mestre em Turismo- Professora no Centro Universitário do Vale do Taquari- UNIVATES. E-mail: cbmarque@gmail.com

**Cristiano Fim**

Email: cristiano.fim@ifes.edu.br

**Debora Cristina Alexandre Bastos e Monteiro de Carvalho**

Mestre e Doutoranda em História pela Universidade Federal de Juiz de Fora- UFJF. E-mail debbyhistoria@yahoo.com.br

**Esther Nunes Klein Gama**

Servidora pública federal da Universidade Federal do Espírito Santo, graduada em Direito, especialista em Gestão Pública e Contábil, mestrandona em Gestão Pública pela Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: esther\_nklein@yahoo.com.br

**Fabiana dos Santos Pereira**

Bacharel em Administração pela Faculdade Cidade de João Pinheiro- FCJP. E-mail: bianasantos19@hotmail.com

**Fabiana Vidal Monteiro da Silva Marques**

Advogada, Técnico-Administrativo em Educação do Quadro de Pessoal da Univer-

sidade Federal do Espírito Santo. Mestre em Gestão Pública pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: fabiana.v.silva@ufes.br

### **Fabrício Moraes de Almeida**

Professor no Doutorado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente (PGDRA – UNIR). Líder do grupo de Pesquisa (GEITEC-UNIR).E-mail: prof.fabricio@unir.br

### **Fernando Mota Monteiro**

Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Espírito Santo e servidor público da mesma instituição.

### **Giselda Shirley da Silva**

Mestre em História Cultural pela Universidade de Brasília-UnB. Especialista em História do Brasil pela PUC-MINAS - Integrante do grupo de pesquisa (TRANSE) laboratório Transdisciplinar de Estudos Sobre a Performance (Sol/UnB).Membro do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural de João Pinheiro Minas Gerais. Professora de Metodologia. Educação das Relações Étnico Racial. E-mail: E-mail: giseldashyrley@hotmail.com

### **Giany do Nascimento Terra**

Mestrando da Turma 2014 do Mestrado Profissional em Gestão Pública da Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: gianyt@hotmail.com

### **Hanne Cardoso de Rezende Zamprogno**

Mestre em Gestão Pública e 1º Tenente da Polícia Militar do Espírito Santo.

### **Hideliza Lacerda Tinoco Boechat Cabral**

Estudante de doutorado em Ciências Jurídicas na Universidad Nacional de Plata (UNLP), La Plata, Argentina. Mestre em Cognição e Linguagem – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). Graduada em Direito e Li-

cenciada em Pedagogia. Especialista em Educação, em Direito Público e em Direito Privado. Docente de Direito Civil do Curso de Direito na Universidade Iguaçu (Itaperuna) e na FAMESC e docente do Curso de Medicina na Universidade Iguaçu (Itaperuna). Atua em Bioética e Direito Civil com ênfase em Direito das Sucessões, Responsabilidade Civil e Direito do Consumidor. Advogada inscrita na OAB – RJ sob o nº 134442. Desenvolve Projetos de Iniciação Científica e Projetos inscritos no Diretório do CNPq. E-mail: hildeboechat@gmail.com

### **José Ivan Lopes**

Mestre em Ciência da Religião pela PUC Minas, Especialista em Pedagogia Empresarial pela Faculdade do Noroeste de Minas FINOM e Graduado em Filosofia pela PUC Minas. Atualmente é Diretor Acadêmico da Faculdade do Noroeste de Minas FINOM. E-mail: peivan3@hotmail.com

### **Júlia Garcia Silva Azevedo Santiago**

Mestre em Direitos Fundamentais pela Universidade de Itaúna. Especialista em Psicopedagogia e Interdisciplinaridade pela mesma Universidade. Advogada do Núcleo de Prática Jurídica da Universidade de Itaúna desde 03/2011. E-mail: ju-liagsa@yahoo.com.br.

### **Lílian Nássara Miranda Chequer**

Professora e Assessora Jurídica da Universidade de Itaúna. Mestre em Direitos Fundamentais pela Universidade de Itaúna. Especialista em Psicopedagogia e Interdisciplinaridade pela mesma Universidade. E-mail: lilianchequer@hotmail.com.

### **Luciana Helmer Fonseca**

Aluna do Mestrado Gestão Pública na Universidade Federal do Espírito Santo - UFES. E-mail:lucianaarq@bol.com.br;

### **Margareth Vetus Zaganelli**

Mestre em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo – UFES. Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Estágio Pós-Dou-

toral em Bioética e Filosofia do Direito na Scuola di Giurisprudenza da Università degli Studi di Milano-Bicocca -UNIMIB. Estágio Pós-Doutoral em Bioética e Filosofia do Direito em andamento na Alma Mater Studiorum Università di Bologna - UNIBO. Professora Associada da Universidade Federal do Espírito Santo-UFES, atuando como docente no curso de Graduação em Direito e no Mestrado em Gestão Pública. E-mail:mvetis@terra.com.br

### **Magda Maria Pereira**

Doutora e Mestre em Ciências da Educação. Especialista em Educação a Distância, História do Brasil, Gestão Ambiental e Língua Portuguesa. Graduada em Geografia, História e Letras. Professora da Faculdade do Noroeste de Minas (FINOM) nas áreas de História, Geografia e Pedagogia, Colégio Equipe Objetivo ministrando as disciplinas História e Geografia, Colégio Soma de Paracatu-MG atuando na área de História. Professora autora NEAD-UNIPAM. mmpgeo@yahoo.com.br

### **Maria Célia da Silva Gonçalves**

Doutora em Sociologia e Mestre em História pela Universidade de Brasília - UnB. Professora de Metodologia Científica e de Sociologia na Faculdade FINOM. Membro Laboratório Transdisciplinar de Estudos da Performance (TRANSE) SOL/UnB. E-mail: mceliasg@yahoo.com.br

### **Maria José Rassele Soprani**

Mestranda da Turma 2014 do Mestrado Profissional em Gestão Pública da Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: mjosopranij@hotmail.com.

### **Maria Zeneide Carneiro Magalhães de Almeida**

Possui graduação em Pedagogia pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (1975), mestrado em Mestrado Em Educação Filosofia e História da Educa pela Universidade Estadual de Campinas (1991) e doutorado em História pela Universidade de Brasília (2009). Atualmente é professor adjunto da Pontifícia Universidade Católica de Goiás. E-mail: zeneide.cma@gmail.com

### **Marina Corrêa da Silva**

Mestranda em Gestão Pública pela Universidade Federal do Espírito Santo-UFES. Especialista em Direito Material e Processual do Trabalho pelo Centro Universitário de Volta Redonda - UNIFOA. Servidora Pública Federal da Universidade Federal do Espírito Santo - UFES, desde 08/2008. E-mail: marinabotan@yahoo.com.br.

### **Pedro Demo**

Possui graduação em Filosofia - Bom Jesus (1963) e doutorado em Sociologia - Universität Des Saarlandes/Alemanha (1971). Professor titular aposentado da Universidade de Brasília, Departamento de Sociologia. Professor Emérito. Fez pós-doutorado na UCLA/Los Angeles (1999-2000). Tem experiência na área de Política Social, com ênfase em Sociologia da Educação e Pobreza Política. Trabalha com Metodologia Científica, no contexto da Teoria Crítica e Pesquisa Qualitativa. Pesquisa principalmente a questão da aprendizagem nas escolas públicas, por conta dos desafios da cidadania popular. Publicou mais de 90 livros.

### **Ramony Ramos**

Mestrando em Gestão Pública pela Universidade Federal do Espírito Santo – UFES, graduado em Ciências Econômicas pela mesma universidade. Técnico em Informática pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo - Campus Colatina. Técnico-Administrativo em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES, desde 04/2011. E-mail: ramony@gmail.com.

### **Renato Lírio Coutinho**

Aluno do Mestrado Gestão Pública na Universidade Federal do Espírito Santo-UFES. E-mail: renatojob@hotmail.com

### **Rosa Jussara Bonfim Silva**

Mestre em Educação, atuando como especialista da Secretaria Municipal de Educação de João Pinheiro - MG na área de Legislação Educacional, professora de Metodologia da Pesquisa Jurídica, Metodologia Científica e Orientação de TCC I e II no curso de Direito e Pesquisa em Educação no Curso de Pedagogia da Fa-

culdade FINOM. Membro do Núcleo de Apoio Pedagógico (NAP) da Faculdade FINOM, Coordenadora do Pólo IFTM – Rede E-tec de João Pinheiro, Orientadora do PNAIC 2013/2014 João Pinheiro/MG. E-Mail: rosa.jsilva@catolica.edu.br

**Thanísia Valim Ferraz**

Email: thanisia.vf@gmail.com

**Vandeir José da Silva**

Mestre em História Cultural pela Universidade de Brasília-UnB. Especialista em História do Brasil pela PUC-MINAS - Integrante do grupo de pesquisa (TRANSE) laboratório Transdisciplinar de Estudos Sobre a Performance (Sol/UnB). Coordenador do NIC - Núcleo de Iniciação Científica - Faculdade do Noroeste de Minas - FINOM. Presidente do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural de João Pinheiro Minas Gerais. Professor de Sociologia Jurídica, Antropologia Jurídica e Metodologia Científica. E-mail: vandeirj@hotmail.com



PRAÇA GOV. MAGALHÃES PINTO, 295  
CENTRO - PARACATU - MG  
TEL.: (38) 3671-2760  
E-mail: graficaptu@gmail.com