

**Guia**

**CIDADES EFICIENTES**

**GOVERNANÇA RESPONSÁVEL**



**José Carlos Rassier**

# **CIDADES EFICIENTES GOVERNANÇA RESPONSÁVEL**



Associação Brasileira de Municípios

**2ª Edição**

# **CIDADES EFICIENTES – GOVERNANÇA RESPONSÁVEL**

**2º Edição**

**REALIZAÇÃO: EGP/IGETEC**

**APOIO: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS –ABM**

José do Carmo Garcia – Presidente do Conselho Diretor

Antônio Carlos Poletini – Tesoureiro Geral

Waldenir de Bragança – Presidente do Conselho Deliberativo

## **PRODUÇÃO EDITORIAL:**

Autor: José Carlos Rassier, sociólogo, diplomado em Desenvolvimento Local e Regional pela Comisión Económica para América Latina y el Caribe-ONU, especialista em Direitos Difusos e Coletivos pela UNAMA e em Gestão Pública pelo Observatório da Descentralización Local da Unión Européia.

**COORDENAÇÃO:** Laura Cristina Maia / EGP - IGETEC

## **EQUIPE**

Administrativo: Luciene Botelho  
Orlucia Lima  
Rosimar Magalhães  
Larissa Carvalho

Editoria: Silvia Slene

Pesquisa: Débora Maia  
Matheus Gonzalez Rassier

Projeto Gráfico e Editoração: Fusion Comunicação Visual

**\* Todos os direitos deste GUIA estão reservados ao autor, sendo proibida sua comercialização. Sua reprodução parcial ou total é permitida, desde que citada à fonte.**

## **Cidades Eficientes - Governança Responsável Reconhecimento Internacional.**

Este guia foi selecionado e reconhecido, em setembro de 2008, pela Escuela Superior de Gobierno Local e pelo Instituto de Investigación Urbana de La Unión Iberoamericana de Municipalistas – UIM, com sede em Granada, Espanha, como publicação de destaque e recebedora do mérito especial na área de Estudos Avançados sobre Governos Locais.

*“O bom governo não é o que mais idealiza obras, investimentos ou projetos quantitativos, mas sim aquele que adquire e desenvolve a habilidade gerencial e qualitativa de dotar-se das competências necessárias para realizar o que se propõe e atender as demandas da sociedade. O novo horizonte da administração pública aponta para a governabilidade e a governança, com responsabilidade fiscal e social e compromisso com o diálogo democrático. Tornar-se mais eficiente, eficaz e transparente, para avaliar, medir e focar a gestão de resultados, atuando com metodologias de planejamento participativo e potencializando o uso racional dos recursos tecnológicos, humanos e sociais, implica em governar o governo a serviço da sociedade. Melhorar a qualidade da gestão implica reconhecer em última instância que a política deve servir as pessoas”.*

*José Carlos Rassier*

# **CIDADES EFICIENTES - GOVERNANÇA RESPONSÁVEL**

- **PROGRESSO PARA AS CIDADES, DESENVOLVIMENTO PARA AS PESSOAS**
- **FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO: HABILIDADES DEMOCRÁTICAS PARA UMA NOVA GOVERNANÇA**
- **MUNICÍPIOS SUSTENTÁVEIS**
- **PLANEJAMENTO E METODOLOGIA GERENCIAL**
- **TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL**
- **TECNOLOGIA A SERVIÇO DO CIDADÃO**

## **Agradecimentos especiais:**

Ao longo dos últimos anos, na condição de gestor, acadêmico e pesquisador dos temas relacionados à gestão pública, compartilhei a enriquecedora experiência da convivência com pessoas em distintas partes, que dedicam parcela de suas vidas aos interesses comunitários. Este singelo trabalho não seria possível sem as observações, o estímulo e a sensibilidade das mesmas as quais publicamente agradeço:

Alexandre Padilha, Alice Maria Scherer, Álvaro Hall, Álvaro Machesi, Álvaro Manuel de Boavida Neto, Ana Irene Silveira, Ana Olímpia, Antônio Carlos Poletini, Artur Messias, Atanagildo Brandolt, Ben Sangari, Betina Ferraz, Bruno Quick, Carlos Alberto Gril, Carlos Chase, Carlos Pereira, Cezar Miola, Cinara Dias Custódio, Claoni Garcia, Daniel Gomes, Denys Teney, Diana Segovia, Dilma Roussef, Edson Silva, Eduardo Grin, Elbio Flores, Elcio Moreira, Eliezer Tavares, Emília Fernandes, Erick Souto, Federico Castillo Blanco, Fernando Tolentino, Flávio Lamel, Francisco Santos Junior, François Bremaecker, Gabriela Ordem, Gabriel Guimarães, Gilmar Dominici, Gilberto Perri, Gleí Menezes, Hector Hugo Rotela, Helio Saul Mileski, Hélio Gehrke, Henda Ducados, Henrique Borba, Henrique Fontana, Henrique Paim, Iolanda Carneiro, Iran Lima, Isaac Tavares, Ivan Finot, Ivan Silva, Ivana Siqueira, João Luiz Vargas, Jorge Antônio Rodrigues, Jorge Werthein, José do Carmo Garcia, José Fortunati, José Ronaldo, José Sidnei, José Valdécio, Laérazio Chiesorin Junior, Lieverson Perin, Luis Lira, Luis Soares, Luiz Alberto Muniz, Luiz Carlos Caetano, Madiel Bezerra, Mara Biasi, Marcia Benedetti, Marco Aurélio Gonçalves, Marco Tebaldi, Mário Soares, Maurício Cuervo, Mauro Tadeu, Moema Gramacho, Miguelina Vechio, Najla Veloso, Nilson Souto, Olavo Noletto, Olívio Dutra, Oscar Stanhke, Paula Ravanelli, Paulo Cunha, Paulo Sérgio Silva, Paulo Timm, Pedro Ruas, Roberto Coelho, Rodger Randle, Rose Melo, Rossano Gonçalves, Ruy Born, Sandro Salvatore, Selene Barbosa, Sergio Botana, Silvane Teixeira, Suimar Bressan, Sylvio Tejada, Telma Teixeira, Tarso Genro, Tereza Cristina, Valdeci Oliveira, Vicente Trevas, Vieira da Cunha, Vilmar Martini, Vitor Penido, Victor Faccioni, Waldenir de Bragança, Walter Frantz, Wremir Scliar, Zelmute Oliveira.



## MENSAGEM DA ABM

A **ABM** – Associação Brasileira de Municípios, com a finalidade de orientar, subsidiar e promover os princípios da gestão pública baseada nos postulados republicanos e fortalecer a capacidade de *governabilidade* e de *governança* e contando com o apoio de organizações nacionais e internacionais, propõe aos representantes dos governos locais que adotem em suas administrações as regras e as normas propostas no guia *Cidades Eficientes – Governança Responsável*. A implantação das recomendações constantes neste guia busca atender aos princípios da eficiência, eficácia, transparência, ética, publicidade, e do foco em gestão orientada para os resultados, em todos os espaços e meios da atuação pública, com base na indução e execução de políticas destinadas a promover o desenvolvimento econômico, social e ambiental, garantindo a sustentabilidade e a real elevação dos padrões de qualidade de vida em cada cidade.

O governo, enquanto representação da sociedade deve primar pela condução da administração municipal, de forma impessoal e profissional, a qual deve estar empenhada, sob todas as formas e meios, para o cumprimento da legislação vigente, sem deixar de perseguir, por intermédio de programas planejados, a promoção do bem estar e a ampliação do controle social na aplicação dos recursos públicos. Governos responsáveis apresentam de forma conjunta à capacidade de aliar a gestão fiscal, orçamentária e patrimonial correta, e a execução prioritária de políticas sociais, indispensáveis para garantir a elevação dos padrões de dignidade pessoal e coletiva.

A relação entre os distintos níveis de governo, no plano efetivo da cooperação e da pactuação federativa, deve estar baseada na supremacia do interesse público e se pautar pelo relacionamento civilizado e equilibrado, na busca de soluções compartilhadas, as quais devem estar alicerçadas em ações estratégicas comuns e destinadas prioritariamente a impulsionar a melhoria da infra-estrutura básica em cada comunidade. Os programas, planos e projetos, relacionados com distintas atividades e competências dos governos locais, de-

vem estar baseados efetivamente na disponibilidade dos recursos financeiros e humanos indispensáveis à sua execução, de tal forma que os mecanismos de planejamento, controle e coordenação se constituam em processos gerenciais adequados e compatíveis com as funções de governo.

O governo local é o primeiro e mais próximo nível do aparelho de Estado à disposição da população, devendo buscar a qualificação constante dos serviços públicos prestados aos cidadãos, utilizando-se das novas tecnologias de comunicação e informação disponíveis para criar formas mais dinâmicas de relacionamento e de atendimento. Administrações municipais empreendedoras devem estimular o fortalecimento do capital social e humano, potencializar as vocações locais e regionais e priorizar parcerias entre as organizações não governamentais, o terceiro setor, a área privada produtiva, educacional e científica, estimulando mecanismos sociais de participação pró-ativa.

O relacionamento entre os poderes executivo e legislativo, sem prejuízo das controvérsias democráticas, deve estar respaldado na separação das atribuições constitucionais, no permanente diálogo e na independência, comprometido com a elevação dos padrões de moralidade pública, não devendo se constituir em espaço de disputas que gerem prejuízos para a coletividade. O governo municipal deve ser protagonista das iniciativas de fortalecimento da democracia participativa, garantindo espaços institucionais aos distintos atores, sob a forma de fóruns, conselhos, grupos de trabalho, e mediante a realização permanente de conferências, audiências públicas, seminários temáticos e atividades afins comprometidas com a reflexão, o debate, a busca de soluções para os problemas e a definição de ações estratégicas para enfrentá-los.

Por fim, a *ABM*, entidade de representação dos municípios brasileiros, criada em 1946, declarada de utilidade pública federal pelo Decreto nº 62695 e integrante do Comitê de Assuntos Federativos da Presidência da República, tendo como missão realizar ações destinadas ao fortalecimento e ao aprimoramento gerencial, com foco na capacitação e na formação de gestores, técnicos e servidores, bem como no fortalecimento da autonomia e da qualidade da gestão pública, coloca à disposição dos governos municipais os cursos da **Esco-**

**la de Gestão Pública – EGP, operados em parceria com o Instituto de Gestão tecnológica - IGETEC e instituições universitárias, bem como, disponibiliza aos interessados os seguintes Programas para a Gestão Municipal: Qualificação Operacional e Tecnológica, Rede Nacional de Transparência Pública – Transparência Municipal, Desenvolvimento Local e Regional, Empreendedorismo e Incremento das Políticas Sociais (educação, saúde e ação social), Cooperação Internacional entre Cidades, Gestão Cultural, Ambiental e de Turismo, Gestão Patrimonial e Fiscal, Gestão de Políticas Públicas, Planejamento, Controle e Coordenação Estratégica.**

Tais iniciativas sob responsabilidade da *ABM* e realizadas em parceria com organizações públicas e privadas, visam garantir e assessorar os governos locais na execução das propostas constantes do **guia Cidades Eficientes – Governança Responsável**, constituindo-se num esforço em prol da promoção da qualidade da gestão pública municipal e no fortalecimento do estado democrático de direito, razão pela qual, cidades eficientes, apresentam governança responsável que se constituem em governos exitosos para a comunidade.

José do Carmo Garcia  
Presidente da ABM

# MENSAGEM DO INSTITUTO DE GESTÃO TECNOLÓGICA - IGETEC

Esta publicação integra os esforços da EGP – Escola de Gestão Pública, administrada pelo IGETEC em parceria com a ABM, no sentido de oferecer aos gestores públicos, acesso a conteúdos e informações que visam contribuir para o aperfeiçoamento de habilidades e competências gerenciais e administrativas nos municípios brasileiros. Este singelo trabalho, ao focar os temas relacionados com a governabilidade e a governança, vislumbra o fortalecimento dos princípios democráticos e republicanos no âmbito dos governos locais, compreendendo que os avanços organizacionais estão associados à gestão de diversos fatores, sem os quais, as finalidades centrais das administrações não logram obter graus adequados de atendimento as demandas da sociedade.

A segunda edição do **guia Cidades Eficientes – Governança Responsável**, ao sugerir propostas e ações oriundas de diversas entidades nacionais e internacionais, objetiva selecionar boas práticas de gestão e estimular a sua aplicação, sempre com o propósito de tornar mais dinâmicos e inovadores os governos municipais, de acordo com as premissas das organizações que aprendem a aprender. Por fim, nos somamos às palavras do autor: “É preciso governar o governo a serviço da sociedade”.

Laura Maia  
Diretora-Executiva da EGP  
Presidente do IGETEC

## **MENSAGEM DA GOVERNANÇA BRASIL - GOVBR**

A *GOVERNANÇA BRASIL*, desenvolvedora de soluções para a gestão pública e que, portanto, tem compromisso com vários gestores no Brasil, parabeniza a todos os prefeitos e prefeitas eleitas. Sabemos da difícil missão que os aguarda, por isso, colocamo-nos à disposição para auxiliá-los no sucesso da administração de suas cidades nos próximos quatro anos.

Pensar nas cidades significa pensar nas próximas gerações. Uma cidade precisa descobrir e enunciar a sua vocação. A partir disso, é possível antecipar o futuro e traçar um planejamento estratégico que defina claramente para os cidadãos e para os governos, quais são as metas almejadas e as formas de alcançá-las. Neste sentido a GOVBR coloca a disposição dos gestores municipais o PRONIM – Programa Nacional de Informatização e Modernização da Gestão Pública, que conta com o apoio integral da ABM e da EGP-IGETEC.

Por fim, ao apoiarmos a edição do guia Cidades Eficientes, desejamos colaborar para que cada vez mais possamos ter administrações responsáveis e inteligentes, buscando superar os desafios para construir caminhos que garantam direitos e contemplem sonhos.

Roberto Coelho  
Diretor-Presidente

# MENSAGEM DA TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL

A ONG Instituto Transparência associa-se a ABM, EGP-IGETEC para apresentar o presente guia, que nasce da necessidade de ampliar os processos de qualificação da gestão pública. Focado nas necessidades dos pequenos e médios municípios, o guia sugere uma série de iniciativas que reforçam a melhoria dos níveis de transparência e de controle social na administração dos recursos públicos.

Apesar das dificuldades e mazelas estruturais que afetam diretamente a gestão local, são nos territórios políticos e administrativos mais próximos dos cidadãos que se podem experimentar e adotar formas mais flexíveis, planejadas e eficientes de governo.

Deste modo a implantação de mecanismos de controle interno, a gestão fiscal e orçamentária transparente, associada à adoção de uma política pública de acesso a informação estão perfeitamente em consonância com os objetivos desta publicação.

Paulo Sérgio Silva  
Diretor - Presidente

## SUMÁRIO

1. O novo cenário e ambiente da gestão pública .....	15
2. O controle social e a natureza democrática do governo .....	18
3. O foco no desempenho e na eficiência gerencial .....	17
4. A gestão com transparência e o combate à corrupção .....	27
5. A qualificação e o profissionalismo - Gestão estratégica de RH .....	26
6. Melhoria e integração das políticas públicas .....	31
7. Índices de desenvolvimento Humano e Agenda 21 .....	35
8. Instrumentos de planejamento e execução .....	38
9. O governo empreendedor e a visão de futuro .....	42
10. As competências e habilidades das novas lideranças .....	44
11. As novas tecnologias e a sociedade do conhecimento .....	49
12. Os princípios gerais da boa governança .....	56
13. Proposta de execução de políticas públicas compromissadas com a governança .....	60
14. Fontes de Pesquisa e apoio ao <b>guia Cidades Eficientes</b> .....	67



# 1. O NOVO CENÁRIO E AMBIENTE DA GESTÃO PÚBLICA

Desde os anos 50 do século XX, está em curso um intenso e complexo período de transformações e de mudanças de paradigmas em todo o mundo ocidental, impulsionado pela Revolução Tecnológica e Científica, pelo revigoramento dos sistemas democráticos e pela globalização dos mercados. De modo objetivo pode-se afirmar que este novo cenário se caracteriza por apresentar um ambiente organizacional e institucional marcado por:

- a) Novos processos históricos e políticos, tendo a participação democrática como fator chave para a gestão pública e a necessidade de relegitimar a dimensão estrutural do Estado;
- b) Complexidade de fatores externos e internos que produzem impactos nos resultados e nas metas esperadas, tendo como elemento central a crise fiscal e de financiamento do setor público;
- c) Ampliação dos mecanismos de controle social e de transformação do direito estático para o dinâmico, com o advento dos direitos transindividuais, coletivos e difusos;
- d) Crise dos modelos tradicionais de gestão do aparelho de Estado baseados no Estado do Bem Estar Social, (Welfare State), no Estado Mínimo e no Estado Máximo.

A insuficiência dos sistemas e modelos políticos citados, a abertura das economias e o uso de novos saberes e técnicas baseadas em ciência, tecnologia e comunicação, causaram diferentes impactos na forma de organização da sociedade e intensificaram o debate sobre qual o modelo de gestão deveria ser implantado, gerando e impulsionando mudanças significativas em vários países. No Brasil, a partir da vigência da Constituição de 1988, em que se buscou efetivar e garantir os direitos básicos de cidadania está em curso um conjunto de medidas, que visam dotar a administração pública de novas perspectivas e responsabilidades comuns, partilhadas com os demais níveis de governo. As reformas introduzidas a partir dos anos de 1990 transformaram o modelo vi-

gente, baseado no *Estado produtor e provedor, em um Estado regulador e fornecedor de serviços públicos*, onde os municípios passaram a desempenhar várias atribuições e competências.

Novas regras afeitas ao planejamento, ao controle, a fiscalização e a medição de resultados e desempenho se tornaram realidade com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC101/00), bem como, marcos legais e jurídicos buscaram definir condutas políticas e administrativas compatíveis com os princípios da moralidade e o combate a práticas consideradas ilegais, como se verifica com a promulgação da Lei de Improbidade Administrativa e da Lei dos Crimes Fiscais. Da mesma forma, a Constituição no Art. 37 revalidou os valores do Estado Democrático de Direito, reafirmando como princípios gerais norteadores da função pública, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a eficiência e a publicidade, que devem se vincular com os postulados da razoabilidade e da proporcionalidade na aferição dos atos de governo.

Ao mesmo tempo em que se discute um novo modelo de federalismo e as formas mais adequadas para o estabelecimento de uma pactuação cooperativa entre os três níveis de governo, que atinja critérios equânimes e justos na partilha dos recursos públicos, impondo-se urgentemente a definição das competências, atribuições e responsabilidades previstas no Art. 23 da Constituição, os municípios passaram a ter sua autonomia reconhecida como entes jurídicos em igualdade com os demais, num formato institucional em que se fortalecem os pilares da democracia representativa e participativa. Neste cenário de transformações, ajustes fiscais, redefinição de códigos jurídicos, impactos tecnológicos, demandas sociais reprimidas, gargalos federativos, vários desafios se colocaram para os governos locais, relacionados também com o desenvolvimento sustentável e a promoção dos direitos civis, sociais, econômicos e culturais.

Um novo conceito de administração pública está em construção, exigindo dos governos locais a capacidade política e administrativa de identificar com clareza sua missão e visão, e associar tal capacidade às estratégias de planejamento e aos instrumentos gerenciais de qualificação e de inovação, ten-

do que desenvolver e adquirir competências e habilidades para a implantação de programas e de ações, além da adequada prestação de serviços à população.

Conforme dados do Censo Demográfico do IBGE de 2007, num universo de 5.562 municípios, 4.023 possuem até 20 mil habitantes, coexistindo no Brasil realidades locais e regionais diversas e distintas, se considerados os municípios denominados de rururbanos ou aqueles que se localizam nas regiões metropolitanas e que concentram 83% da população.

Nesse contexto histórico, os gestores locais se tornaram atores fundamentais na promoção do interesse público, ao mesmo tempo em que passaram a ter a necessidade de gerir estruturas operacionais centradas em ampliar as receitas, controlar as despesas, adquirir bens públicos e serviços com probidade e economicidade, captar recursos de outras esferas de governo, estabelecer parcerias públicas e privadas, fortalecer o capital social e humano, além de tornarem-se empreendedores de políticas públicas e estimuladores do desenvolvimento integrado. Desse modo, foi sendo imposta à necessidade de se buscar atingir graus mais elevados de profissionalismo na gestão dos recursos humanos, alinhados com a capacidade de formular propostas, definir programas, focar diretrizes, criar projetos, executar planos e efetivar a gestão de resultados de acordo com a supremacia e a relevância do bem comum. São as novas dimensões políticas e administrativas afeitas aos governos locais e indispensáveis ao fortalecimento da cultura e do diálogo democrático.

## 2. O CONTROLE SOCIAL E A NATUREZA DEMOCRÁTICA DO GOVERNO

O governo baseado em postulados e *princípios democráticos* deve estimular o fortalecimento da *democracia representativa e participativa*, de tal forma que todos os espaços institucionais e públicos se constituam em esferas de diálogo e de fortalecimento do capital político, técnico, humano e social das comunidades. Com a finalidade de estimular a participação e o *controle social*, a constituição brasileira consagra a necessidade legal da organização dos conselhos municipais, em diferentes áreas. Porém, conforme dados da pesquisa *Munic (2007)*, do IBGE, as cidades e as regiões apresentam realidades bastante distintas. Para exemplificar, segue o demonstrativo:

Nos municípios com até 10.000 habitantes apenas 67,2% regulamentaram em lei própria os Conselhos Escolares, sendo que, para as cidades com até 20.000 habitantes apenas 41,3% possuem Conselho de Transporte. Nos municípios com faixa populacional entre 20.001 a 50 mil habitantes e que totalizam 1.033 cidades, apenas 882 possuem Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, conforme tabela abaixo, dos quais apenas 16 contam com delegacias especializadas na proteção dos direitos da infância. Nos 5.562 municípios, apenas 1.815 contavam com Conselhos Municipais de Defesa Civil.

*Municípios, total, com existências de conselho de Direito da Criança e do Adolescente, de conselho Tutelar e de Delegacia de Proteção à criança e ao Adolescente, segundo grande regiões e classes do tamanho do município- 2006*

Municípios				
Grandes regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Total	Com Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente	Com Conselho Tutelar	Com delegacia de proteção à Criança e ao adolescente
Brasil	5564	4622	5167	161
Até 5000	1371	1140	1238	4
5001 a 10000	1290	1077	1167	9
10001 a 20000	1292	1057	1182	18
20001 a 50000	1033	882	1004	16
50001 a 100000	311	252	310	31
100001 a 500000	231	179	230	57
???????	36	35	36	26

Fonte: Pesquisa MUNIC IBGE 2007.

A importância dos conselhos municipais está relacionada diretamente com o caráter e as funções que desempenham, sendo que possuem distintas conceituações. **Conselhos consultivos:** são aqueles em que seus integrantes apenas têm a função de indicar ações sobre as suas áreas de atuação. Os **Conselhos Deliberativos:** Se caracterizam por terem o poder de decidir sobre a implantação das políticas e a administração dos recursos mediante a aprovação de planos setoriais. **Conselho fiscalizador:** É aquele que, além de fiscalizar a execução das ações e administração dos recursos, também deve emitir relatórios de avaliação das contas públicas. Os **conselhos normativos:** São os que estabelecem normas e diretrizes para as políticas públicas e para a aplicação dos recursos aprovados, enquanto que os **conselhos paritários:** São os que se constituem legalmente e são compostos por um número de representantes a mesma proporção entre a sociedade civil e o poder público.

A institucionalização dos Conselhos Municipais, não apenas como cumprimento da legislação, demonstra o compromisso político com o diálogo, razão pela qual os governos locais devem garantir recursos orçamentários para custear as atividades de fiscalização, deliberação, controle e acompanhamento da execução dos programas, planos e projetos voltados para atender os direitos básicos de cidadania. O governo democrático deve fortalecer o controle e a participação da sociedade civil na gestão pública. Vale ressaltar o fato de que a integração da sociedade ao processo decisório das políticas públicas a torna corresponsável pelo sucesso da implementação e pelo alcance dos objetivos pactuados. Também por esse motivo, devem os governos locais estimular a criação de estruturas permanentes de consulta e de participação, para várias áreas de interesse comunitário, mantendo uma rede de interações por meio da criação de grupos de trabalho, comitês, comissões específicas e outras formas organizativas e representativas, as quais devem participar de seminários, encontros, audiências, conferências municipais e de atividades correlatas que se constituam como meio e forma de relacionamento entre o poder público e as demais organizações, visando o fortalecimento do **empoderamento social**, eis que a **sociedade civil** precedeu a organização do Estado moderno, sendo o cerne de sua **legitimidade política institucional**.

Deve-se chamar a atenção para o conceito de federalismo e as normas de direito constitucional vigentes no país, que visam reforçar e assegurar a natureza democrática dos governos. A Constituição Federal no Art. 1º preceitua que a República Federativa do Brasil constituiu-se em um **Estado Democrático de Direito**, ou seja, todos estão subordinados ao princípio da legalidade. O federalismo se caracteriza por ser uma forma de organização do Estado Federal, composto pela união de vários Estados membros, que mantêm poderes de autoconstituição, auto-organização, autogoverno e auto-administração. No sistema federalista, o titular da **soberania** é o Estado Federal, enquanto os demais níveis de governo são detentores de **autonomia**, a qual se evidencia pela existência de órgãos próprios de governo e por competências exclusivas.

Na repartição destas competências legislativas, aplica-se o princípio da predominância dos interesses, de modo que, cabe à União as matérias de interesse nacional e internacional, aos Estados as questões de interesse regional e aos municípios as competências legislativas locais. Muito embora estas sejam as separações clássicas das competências constitucionais, após o processo de globalização e de predominância internacional de temas relacionados com os direitos humanos e ambientais, os diferentes níveis de governo passaram a atuar concomitantemente, como por exemplo, na cooperação internacional direta entre cidades irmãs sem a intermediação dos estados federais.

Segundo a lógica constitucional aprovada e vigente, a qual foi adotada e inspirada no modelo alemão, às competências podem ser classificadas em **exclusivas, privativas, concorrentes, materiais e ou legislativas**. As matérias se subdividem em: **exclusiva**, reservada a um nível de governo com a exclusão dos demais e **comuns**, ou seja, atribuída a todos os níveis de governo em condições de igualdade, como consta do Art. 23 da CF88.

Com relação à competência legislativa a mesma subdivide-se em: **exclusiva**, atribuída a um único nível de governo e indelegável, como previsto no Art. 25, I e II da CF88:

a) **privativa** - quando é de um nível de governo e passível de delegação a outro, como prevê o Art. 22 da CF88;

b) **concorrente** - competência prevista no Art. 24 da CF88, que se caracteriza pela possibilidade da União, Estados, Municípios e o Distrito Federal, legislarem sobre a mesma matéria, cabendo ao governo federal ditar normas gerais;

c) **suplementar** - É correlata à concorrente, permitindo aos três níveis de governo legislar sobre normas que suplementam o conteúdo de princípios gerais ou que visam suprir a ausência ou omissão destes.

Contrariando as propostas do movimento municipalista, está previsto, desde 1988, que lei complementar deverá reger as atribuições, competências e responsabilidades entre os três níveis de governo, sendo que, a ABM defende a imperiosa necessidade desta regulamentação como forma de celebrar um novo pacto federativo no Brasil, que atenda os postulados da descentralização, da cooperação intragovernamental federativa, e que esteja associada ao debate sobre a repartição da renda pública segundo o nível de competência de cada governo.

### 3. O FOCO NO DESEMPENHO E NA EFICIÊNCIA GERENCIAL

Cada vez mais a sociedade exige e requer que os governos apresentem resultados concretos. Para tanto precisam ser: *Eficientes*, realizando ações de maneira adequada, avaliando custo-benefício, a qualidade do gasto público, maximizando a utilização dos recursos, cumprindo deveres e obrigações legais, salvaguardando a aplicação dos recursos públicos; *eficazes*, realizando e promovendo as iniciativas certas, produzindo alternativas criativas, ampliando os resultados esperados e a **qualidade do gasto público**; e também devem apresentar *efetividade*, ou seja, resultados globais ao longo do tempo e de forma constante, que resolvam os problemas, e exerçam impacto sobre a qualidade de vida da população. Além disso, as políticas públicas devem demonstrar os benefícios esperados de modo sustentável, garantindo a melhoria das condições de governança. Os governos municipais devem potencializar os resultados e enfrentar as deficiências, o que lhes exige a capacidade de planejar as iniciativas com vistas à implantação de *sistemas gerenciais*, articulados como um conjunto de partes integrantes e interdependentes entre si, que devem estar interligadas e integradas, utilizando diretrizes que se baseiam em ações coordenadas e que visem atingir e reforçar os objetivos, estruturando as funções administrativas para a execução das atividades e quando necessário provocando modificações na característica organizacional e funcional das instituições.

Deve-se ter claro que a gestão implica na prática de atos fundados na competência legal para administrar parcela do patrimônio público, com responsabilidades comuns entre os agentes políticos e administrativos, os funcionários públicos, os ocupantes de cargos de confiança ou daqueles eventualmente contratados e que administram bens, negócios e serviços sob responsabilidade do ente público. Neste arcabouço que a *administração pública* se torna um *instrumento de ação do Estado*, com o propósito de possibilitar o cumprimento de suas finalidades básicas e indispensáveis à satisfação das necessidades coletivas, utilizando um conjunto de processos por meio dos quais os recursos públicos - materiais, humanos, financeiros e institucionais - são empregados para a gestão das políticas. Os governos locais, para atingir estes objetivos, não po-

dem mais prescindir dos *instrumentos gerenciais* baseados em planejamento e que permitam:

- a) Identificar as áreas mais frágeis e débeis da administração, para fortalecer o capital técnico e humano;
- b) Estabelecer fluxo de informações confiáveis que permitam compreender os problemas;
- c) Garantir a tomada de decisões com base em metodologias gerenciais e administrativas;
- d) Estimular a mudança da cultura organizacional com base em eficiência, eficácia e efetividade;
- e) Envolver as lideranças, os servidores, os técnicos e demais prestadores de serviços em relação ao cumprimento das metas, dos objetivos e das finalidades, facilitando o uso racional dos recursos humanos, institucionais, econômicos, financeiros e patrimoniais disponíveis;
- f) Transformar por meio de uma abordagem metodológica o ambiente reativo em pró-ativo;
- g) Assegurar sinergia entre os vários setores, órgãos, secretarias, departamentos, diretorias, coordenadorias e demais escalões administrativo;
- h) Garantir o uso de modelos organizacionais e administrativos racionais e eficientes;
- i) Possibilitar a melhoria constante da qualidade do gasto público;
- j) Fortalecer o processo de decisão descentralizada e planejada na gestão;
- k) Adequar os projetos aos recursos orçamentários e financeiros existentes;

- l) Orientar o desenvolvimento do planejamento tático e operacional;
- m) Fortalecer os objetivos gerais e a missão da administração perante a sociedade;
- n) Criar canais permanentes de comunicação interna e externa;
- o) Possibilitar maiores índices de compromisso, responsabilidade e consistência administrativa;
- p) Criar um ambiente voltado para a inovação, à responsabilidade fiscal e orçamentária e para o foco em gestão de resultados das políticas sociais;
- q) Criar interatividade entre o setor público e a sociedade em geral beneficiária dos programas e das políticas públicas;
- r) Garantir e potencializar a melhoria das condições de governança.

Para atingir os objetivos acima citados, os governos municipais devem gerir a melhoria dos indicadores de desempenho, e a eficiência gerencial deve ser priorizada, inclusive para o enfrentamento de questões estruturais que afetam a governabilidade local, tais como as injustiças sociais, os desequilíbrios regionais, a concentração da riqueza e a má repartição da renda pública. Neste aspecto particular, dados da Secretaria do Tesouro Nacional (2006) salientam a total dependência dos municípios em relação às transferências constitucionais obrigatórias, pois para as cidades com até 5.000 habitantes, 57,3% das receitas em média provém do FPM, e naquelas com faixa populacional entre 100 e 500 mil habitantes, o ICMS responde em média de 43,3% de toda a arrecadação, ou seja, *os governos locais de um modo em geral convivem com a escassez de recursos e com o excesso de demandas.*

Outro aspecto que gera conseqüências para as cidades, diz respeito com a elevada concentração que produz assimetrias econômicas e sociais. Dados do Ministério da Fazenda, de 2002, revelam que São Paulo(SP), Rio de

Janeiro(RJ), Brasília(DF), Manaus(AM), Belo Horizonte(MG), Duque de Caxias(RJ), Curitiba(PR) e São José dos Campos(SP), ou seja, *nove cidades concentram 1/4 de toda a riqueza do país, sendo que 1.272 municípios atingem apenas 1% do PIB*. Mesmo diante deste quadro de crescentes responsabilidades e disparidades, dados da STN, de 2005, em relação à apuração dos indicadores do déficit público, com base nos balanços contábeis encerrados em dezembro de 2004, demonstram que o governo federal foi responsável pelo percentual de 1,87% do PIB, os governos estaduais de 1,56% e os municípios de apenas 0,37% do desequilíbrio orçamentário na comparação com o Produto Interno Bruto do país.

Neste quadro em que os gestores locais devem maximizar as receitas e controlar as despesas para realizarem investimentos, o **controle** é essencial e visa assegurar e garantir a realização de uma das mais importantes funções administrativas, pois tem o caráter pedagógico, de correção de rumos, de medição do desempenho e de suas conseqüências práticas, orientando a tomada de decisões. Pode-se dizer que no setor público, **quem não controla, não governa bem**. Não se deve, contudo, confundir controle com ações autoritárias. O controle deve ser entendido como o processo de gestão com foco em padrões de qualidade e ferramenta de uma nova cultura gerencial e organizacional, pois o **controle associado à avaliação** permite:

- a) Identificar problemas que podem resultar em desvio das ações planejadas;
- b) Aproximar as realizações das aspirações, adequando o que se deseja realizar, com o que efetivamente se está efetivando e operacionalizando;
- c) Verificar se as estratégias definidas estão adequadas as pretensões e se as políticas em execução estão otimizando os resultados;
- d) Permitir acesso as informações sobre a qualidade do processo de gestão e de administração, garantindo intervenções sempre que necessárias;

- e) Assegurar diretrizes para definir estruturas adequadas às funções do planejamento, da execução, da direção e coordenação dos programas;
- f) Proteger os bens e ativos públicos geridos pela administração;
- g) Verificar a relação entre custo e benefício dos projetos;
- h) Averiguar a qualidade dos recursos humanos;
- i) Verificar se os meios disponíveis estão de acordo com as exigências necessárias para a execução dos fins;
- j) Verificar se os sistemas de informação são suficientemente claros e precisos para relatar as distintas situações;
- k) Apurar se os mecanismos de controle são operacionais, compreensíveis e objetivos a todos;
- l) Verificar se os planos e projetos de fato foram bem elaborados e estão de acordo com a capacidade de realização da organização;
- m) Verificar se está ocorrendo uma gestão eficiente dos projetos, aferindo a qualidade gerencial e administrativa.

Para medir o desempenho e efetuar a gestão de resultados torna-se imprescindível avaliar processos gerenciais e definir o ***padrão de qualidade dos serviços e das políticas públicas***, aferindo a qualidade dos recursos técnicos e humanos, dos procedimentos e do processo de gestão orientada para os resultados planejados e fiscalizados com controle social, pois a qualidade mencionada, neste caso, não se produz apenas tecnicamente, e sim se cria como um processo, não sendo concebida a mesma como um simples horizonte, mas como uma meta constante, obtida como resultado de um ambiente organizacional de melhora permanente e ancorada no ímpeto das ***organizações que aprendem a aprender***. O foco do desempenho e da eficiência se baseia na filosofia da qualidade, com a adoção de uma gestão integrada e integradora, em que as mudan-

ças culturais e organizacionais são necessárias a fim de orientar as ações e os sistemas gerenciais da administração para os seus *fins, adequando os seus meios* e não agindo apenas pontualmente e circunstancialmente, mas sim atuando nas causas que podem breçar ou paralisar os esforços para a qualificação.

Deste modo, a gestão da qualificação implica para os governos locais, conforme cita Pleguezuelos (2007): “1) Identificar os objetivos que constituem o objeto da melhoria; 2) Determinar os métodos, recursos e a organização para alcançá-los; 3) Definir os indicadores que permitirão estabelecer o ponto de partida e a quantificação dos objetivos”.

## 4. A GESTÃO COM TRANSPARÊNCIA E O COMBATE À CORRUPÇÃO

O Brasil é um dos países signatários do Programa das Nações Unidas denominado *Pacto Global Anticorrupção*, que visa, desde sua assinatura em dezembro de 2003, na cidade de Mérida – México, reunir governos e diversos segmentos privados no combate à corrupção, pois segundo a ONU: “*A corrupção corrói a confiança nas instituições e o elo entre a sociedade... o desvio de recursos afeta a habilidade dos governos de prover serviços básicos e de promover o desenvolvimento sustentável: econômico, social e político...*”. Na mesma direção e forma a Organização dos Estados Americanos - OEA adotou, em 1996, a *Convenção Interamericana contra a Corrupção*. Com a finalidade de penalizar e criminalizar os atos de corrupção a Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento - OCDE que reúne trinta países da Comunidade Européia aprovou sua *Convenção Anticorrupção*, a qual foi ratificada por outros países, como o Brasil, a Argentina, a Bulgária e o Chile. Cresce em todo mundo a compreensão de que a *corrupção afeta a governabilidade e a governança*, devendo ser combatida por todos os meios.

No Brasil a Controladoria Geral da União - CGU fiscaliza a aplicação das verbas federais no âmbito dos três níveis de governo. Conforme definição das diretrizes do Programa Federal, o mesmo visa garantir a observância do princípio constitucional da impessoalidade, conscientizar e estimular a sociedade para o controle dos gastos públicos, inibir e dissuadir a corrupção e coletar dados com relação à execução dos programas de governo. A busca pela moralidade e pela ética na vida e nos negócios públicos tem estimulado governos, entidades não governamentais, representantes do setor privado e lideranças a unirem-se em prol do fortalecimento dos mecanismos de controle interno, externo e social. Conforme a organização não governamental *Transparência Brasil*, embora não sejam sinais determinantes, algumas características comuns e associadas aos atos de corrupção, se verificam especialmente quando os governos municipais contribuem para que exista:

- a) Histórico comprometedor da autoridade eleita;
- b) Falta de transparência nos atos administrativos do governante;
- c) Ausência de controles administrativos e financeiros;
- d) Subserviência do legislativo e dos conselhos municipais;
- e) Baixo nível de capacitação técnica e ausência de treinamento dos funcionários públicos;
- f) Alheamento da comunidade quanto ao processo orçamentário.

Os governos locais devem ser aliados no combate à corrupção e primar por atos administrativos que garantam o cumprimento das leis. ***A corrupção é um crime que afeta a credibilidade da vida pública***, sendo necessário cada vez mais afastar os maus gestores e reconhecer que muitos exercem suas funções com dignidade e ética. Com a finalidade de punir os atos de corrupção, conforme declaração do Ministro da CGU, Jorge Hage, de 2003 a abril de 2008, 1.711 agentes públicos foram afastados do serviço público federal por atos considerados irregulares. Da mesma forma, com a finalidade de informar a sociedade e aos órgãos de controle externo, o Tribunal de Contas da União, divulga cada eleição a relação dos candidatos que se tornaram inelegíveis devido à prática de atos considerados ilegais, ou que feriram a moralidade pública. O direito a informação pertence à sociedade, destinatária final da política. Publicizar os atos de gestão significa reconhecer a obrigatoriedade ética e formal de prestar contas da aplicação de todos os recursos e combater por meio da transparência qualquer ato irregular ou danoso ao interesse público.

Muitos problemas de corrupção estão associados à captação e a destinação de verbas públicas federais. Para orientar os administradores, a CGU editou a publicação ***Gestão de Recursos Federais - Manual para os Agentes Municipais***, disponibilizado no portal da ABM, [www.abm.org.br](http://www.abm.org.br). O manual apresenta um conjunto de informações destinadas aos administradores, contendo dados com relação à organização política e administrativa, as transferências

automáticas de recursos, as verbas destinadas diretamente aos cidadãos nos programas especiais, as normas para aplicação dos recursos, as regras de licitação e de contratos, e os relatórios de prestações de contas. Da mesma forma a CGU editou a cartilha *Olho Vivo no Dinheiro Público*, como um guia para os cidadãos fiscalizarem a aplicação dos recursos e o acesso aos seus direitos, com a finalidade de ampliar o *fomento ao controle social* e a capacitação técnica, tendo como público alvo membros dos conselhos municipais, lideranças locais e agentes públicos.

As auditorias da CGU avaliam a gestão pública através dos processos e dos resultados gerenciais causados pela aplicação dos recursos. Conforme relatório da Controladoria Geral da União relativo aos municípios que foram avaliados e auditados nos últimos dois anos, verificaram-se várias falhas, destacando-se as que seguem: *Nas licitações públicas, existência de falhas nos editais e ou objeto inexistente, ou ainda, objeto contratado diferente do que o pactuado no edital, com inobservância das especificações contratuais, preços superiores aos praticados pelo mercado, compras e licitações viciadas, obras paralisadas, deficiente atuação dos conselhos municipais na execução dos planos com recursos federais*, dentre outros. A própria CGU reconhece que boa parte dos problemas detectados tem como causa a falta de conhecimento técnico especialmente nos pequenos municípios, a quantidade e a complexidade de aplicação de alguns programas governamentais, associada com a fragilidade e ou a inexistência de mecanismos de controle administrativo e social.

Os administradores devem observar atentamente o cumprimento das leis e das normas federais aplicáveis aos municípios e que disciplinam a gestão dos recursos e dos bens públicos, especialmente as que seguem: Lei nº. 4320/64 – institui normas de Contabilidade Pública; Decreto Lei nº 200 - dispõe sobre a organização administrativa; Lei nº 8.112 - dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores; Lei nº 8.666/93 – dispõe sobre as Licitações e os Contratos, Instrução Normativa STN nº.1- disciplina a celebração de convênios; Lei Complementar nº 101 – institui regras sobre Responsabilidade Fiscal; Decreto nº 3.644 - regulamenta a reversão de que trata o Art. 25 da Lei nº 8.112; Decreto nº 3.931 - regulamenta o sistema de registro de preços; Decreto nº 4.493 - dispõe sobre a cessão de servidores; Decreto nº 4.961 - dispõe sobre as consignações em folha de

pagamento; Lei nº 10.257 – Estatuto da Cidade; Lei nº 8.429 - regra normas de Improbidade Administrativa; Lei nº 8.028, institui a Política Nacional de Meio Ambiente; Lei nº 10.028, estabelece os Crimes Fiscais, dentre outras.

A inobservância do princípio da legalidade, associado ao da razoabilidade e da necessária, e fundamentada motivação da despesa pública ou dos investimentos, podem criar cenários favoráveis aos atos de corrupção. Dados da Consultoria KPMG, baseados em pesquisa efetuada em 2005, revelam que em 63% dos casos de corrupção que ocorrem, os mesmos estão relacionados com a inexistência ou fragilidade dos órgãos de controle interno. Conforme dados, divulgados no 4º Fórum Global de Combate a Corrupção, organizado pela ONU, em 2005, 70% dos casos de lavagem de dinheiro provém de atos de corrupção.

Os governos locais devem instituir *Sistemas de Controle Interno*, como recurso indispensável à boa gestão dos recursos públicos. Os administradores ao instituírem as Controladorias Municipais, devem igualmente criar as condições para o constante processo de capacitação, qualificação e aperfeiçoamento dos servidores e técnicos vinculados à área de auditoria, como forma de proteger e afastar a possibilidade de fraudes, desvios de finalidades e descumprimento das normas, propondo correções quando necessárias. Dentre as principais funções do Controle Interno, pode-se destacar:

- a) Proceder à avaliação da eficiência, da eficácia e da efetividade dos programas e das políticas públicas;
- b) Promover auditorias, relatar falhas e recomendar medidas administrativas e ou judiciais;
- c) Propor sugestões sobre a estrutura e o organograma administrativo e operacional com a finalidade de adequar a lotação de pessoal as unidades necessárias;
- d) Propor medidas que atendam a racionalização administrativa e ao cumprimento do princípio constitucional da economicidade e da transparência;

- e) Analisar os Relatórios de Gestão Fiscal e propor medidas para o enquadramento do município às normas fiscais vigentes;
- f) Verificar a regularidade das licitações e dos contratos públicos;
- g) Propor medidas destinadas a ampliar as receitas públicas e controlar as despesas;
- h) Comprovar a legitimidade e a legalidade dos atos administrativos e sua relação direta com os instrumentos de Planejamento previstos no Planoplurianual, Lei de Diretrizes e Lei do Orçamento Anual.

Por fim, deve-se reiterar que o ato de controlar esta relacionado com a gestão planejada e com a melhoria constante da qualidade do gasto público, razão pela qual a Constituição de 1988, já estabeleceu em seus Artigos 31, 70 e 74, que as administrações públicas devem instituir e manter ***Sistemas de Controle Interno***, para exercerem em conjunto com o ***Controle Externo***, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial. Para ratificar tal exigência, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, tornou-se obrigatório para os municípios formarem seus órgãos municipais de controle interno, que devem operar como sistemas de auditoria constante, avaliando os procedimentos e as condutas e propondo a correção de eventuais irregularidades.

Para que os municípios se adequem as exigências, conforme orientação da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas - ATRICON devem criar seus sistemas de controle em lei própria aprovada pela Câmara Municipal, que também exerce a fiscalização dos atos de governo. Conforme consta do site [www.atricon.org.br](http://www.atricon.org.br), existem modelos que se ajustam ao porte de cada cidade e que devem ser implantados, não apenas por exigência constitucional, mas por dever de controlar os atos de governo e zelar pela sua moralidade e legalidade. Da mesma forma estão disponíveis por parte da AMPCON – Associação Nacional do Ministério Público de Contas, artigos, pareceres e orientações aos administradores e servidores com relação às normas e condutas exigidas, as quais podem ser acessadas pelo site [www.ampcon.org.br](http://www.ampcon.org.br).

Para assessorar os municípios e auxiliá-los no cumprimento de suas responsabilidades legais, muitos órgãos de controle externo também atuam de forma preventiva, realizando importante ação didática e formativa, atuando na orientação técnica e legal dos gestores, podendo-se destacar a título de exemplo, a criação das *Escolas de Gestão*, mantidas nos estados do Paraná ([www.tce.pr.gov.br](http://www.tce.pr.gov.br)) e do Rio Grande do Sul, ([www.tce.rs.gov.br](http://www.tce.rs.gov.br)) que oferecem com assiduidade capacitação a gestores e servidores dos governos estaduais e municipais, e o Portal da Cidadania do *Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia* ([www.tcm.ba.gov.br](http://www.tcm.ba.gov.br)) que disponibiliza a sociedade informações sobre as obras públicas, permitindo que os cidadãos avaliem e informem se possíveis irregularidades.

Desta forma, contando várias orientações e subsídios, sem prejuízo das ações do controle externo, os governos locais devem instituir os mecanismos de controle e de aferição, em conformidade com as atribuições do Art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo que os mesmos dentre outras questões devem enfatizar:

- a) Atendimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- b) Limites e condições para a realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
- c) Medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos Artigos 22 e 23;
- d) Providências tomadas, conforme disposto no Art. 31 para a recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
- e) Destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as da lei complementar.

É importante registrar que muitas administrações locais estão empenhadas em assegurar a *publicidade e o controle social dos atos de gestão*,

razão pela qual a ABM instituiu o *Programa de Transparência Pública* e opera em parceria com a ONG Transparência Municipal – a *Rede Nacional de Transparência*, um amplo projeto de publicização e de gestão pública da informação, o qual pode ser acessado pelo portal [www.abm.org.br](http://www.abm.org.br) ou [www.tmunicipal.org.br](http://www.tmunicipal.org.br)

## 5. A QUALIFICAÇÃO E O PROFISSIONALISMO DA GESTÃO PÚBLICA: GESTÃO ESTRATÉGICA DE RECURSOS HUMANOS

Para que os governos locais atinjam seus fins, é imprescindível a permanente qualificação dos serviços públicos e uma adequada gestão dos recursos humanos. A *Carta Iberoamericana da Função Pública* estimula a profissionalização da administração. Em seu enunciado preconiza que:

*“Para a consecução de um estado melhor, instrumento indispensável para o desenvolvimento, à profissionalização da função pública é uma condição necessária e se entende que deve existir por parte dos servidores uma série de atributos como mérito, capacidade, vocação ao serviço, eficácia no desempenho, responsabilidade, honestidade e adesão aos princípios e valores da democracia”.*

Conforme dados da Pesquisa *Munic*, do IBGE, relativos ao ano de 2007, o número de servidores públicos municipais vem crescendo a cada ano no Brasil. Em 2004, nos órgãos de administração direta e indireta eram 4.521.579, em 2006 atingiram 5.078.678 servidores estáveis, comissionados e contratados, ou seja, 2,7% da população brasileira trabalha diretamente para os governos locais, e representa 5,2% da população economicamente ativa. Outra revelação da pesquisa demonstra que entre 2004 e 2006 ocorreu um crescimento do trabalho flexível, ou seja, está aumentando o percentual de cargos em comissão e de servidores contratados temporariamente, na medida em que o percentual de *peçoal sem vínculo permanente* subiu de **9,4% em 2004 para 19,2% em 2006**. Outro dado revelador da gestão de pessoal nos municípios brasileiros demonstra que nas cidades com até 20 mil habitantes, em média apenas 59,6% dos servidores são concursados. A tabela a seguir, extraída da Pesquisa *Munic* (2007), do IBGE, ilustra a estrutura administrativa dos municípios brasileiros:

**Tabela 4 – estrutura do quadro de pessoal na administração direta, por vínculo empregatício, segundo participação das grandes regiões – 2004 - 2006**

Grandes Regiões	Estrutura do quadro de pessoal na administração direta (%)				
	Total (1)	Vínculo empregatício			Sem vínculo permanente
		Estatutário	CLT	Somente comissionados	
<b>Brasil</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Norte	7,6	6,9	7,9	7,0	12,7
Nordeste	31,6	30,1	30,0	35,9	41,5
Sudeste	37,5	36,8	44,1	31,8	34,0
Sul	14,2	15,8	13,4	12,8	6,3
Centro-Oeste	9,1	10,5	4,5	12,5	5,6
<b>Brasil</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Norte	8,3	7,4	4,0	8,3	15,1
Nordeste	31,9	29,5	24,1	37,3	44,2
Sudeste	36,5	36,1	56,6	31,7	26,2
Sul	13,2	15,2	13,0	13,2	5,8
Centro-Oeste	10,1	11,9	2,3	9,4	8,8
<b>Brasil</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Norte	8,7	8,3	4,1	8,3	12,8
Nordeste	32,7	30,2	22,2	35,8	44,9
Sudeste	36,6	36,4	59,1	31,9	26,3
Sul	13,6	15,5	13,4	12,7	8,2
Centro-Oeste	8,4	9,6	1,2	11,3	7,8

Fonte: IBGE, diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de informações Básicas Municipais 2004/2006

Outra informação importante que se refere ao controle de gastos e ao dispêndio de pessoal, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional, ao avaliar os Relatórios de Gestão exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, relativos ao ano de 2005, demonstra que na média os municípios brasileiros estão gastando 44% da Receita Corrente Líquida com despesas de pessoal e encargos previdenciários, o que significa que a administração deste recurso é fundamental, pois para que a gestão atinja eficiência administrativa, torna-se fundamental aferir a situação real e elaborar um diagnóstico participativo da área de recursos humanos em cada cidade.

Porque razão se deve elaborar um diagnóstico na área de Recursos Humanos dos municípios?

- a) Para tomar decisões corretas a partir de uma situação devidamente avaliada;
- b) Para avaliar os processos de causa e de efeito e seus impactos nos servidores;
- c) Para identificar as fraquezas e as forças, os pontos fortes e fracos

da organização, ou seja, elaborar um diagnóstico;

d) Para compreender as conexões e ou desconexões entre os diversos setores administrativos;

e) Para dar visibilidade ao que se tornou obsoleto, chamando a atenção para o que é desnecessário;

f) Para verificar se as normas estão adequadamente sendo executadas e cumpridas;

g) Para identificar se as pessoas estão coordenadas num planejamento estratégico, operacional e tático;

h) Para avaliar desperdícios, existência de exigências desnecessárias e de procedimentos meramente burocráticos e sem eficácia;

i) Para verificar o potencial dos recursos disponíveis em termos operacionais e funcionais que podem ser realocados;

j) Para aplicar e desenvolver métodos de avaliação de desempenho dos servidores e dos serviços;

k) Para dar foco aos problemas reais existentes na administração em termos de RH;

l) Para vislumbrar o que não se via, mas que sempre existiu no mundo real na gestão dos recursos humanos;

m) Para perceber como os servidores identificam a visão, a missão e os compromissos da organização pública;

n) Para verificar como estão os sistemas de informação e de compartilhamento de dados;

o) Para combater as debilidades relacionadas com a formação e a capacitação das equipes;

- p) Para identificar as potencialidades do capital humano e técnico operacional da administração;
- q) Para estabelecer com clareza metas e objetivos para a adequada Gestão Estratégica dos RH.

Deste modo, os governos municipais devem definir e adequar às ações administrativas considerando pontos específicos, que se traduzem como os principais elementos para o desenho das carreiras públicas. Cabe registrar que de acordo com a Carta Ibero-americana da Função Pública, a gestão compatível e equilibrada das carreiras visa assegurar a busca dos seguintes objetivos: "Definir as bases que configurem um sistema profissional e eficaz de função pública e definir um marco geral de princípios, políticas e mecanismos de gestão". Ao analisarem os principais elementos que devem formatar o desenho das carreiras públicas, pode-se ressaltar como indispensável à efficientização, a vigência e a atualização de Planos de Carreira, que devem estabelecer normas gerais e comuns, fixando os marcos legais e jurídicos, pois a implantação de uma administração profissional exige regulações específicas do emprego público. Em termos de estruturação do trabalho deve-se assegurar a plena vigência dos princípios de igualdade, mérito e capacidade, com regras claras de acesso em conformidade com a Constituição Federal.

Um aspecto importante para os governos municipais está relacionado com a formação e a capacitação de gestores, técnicos e servidores, para que dentre outras habilidades, dominem as técnicas gerenciais e compreendam a legislação vigente, que por ser complexa, impõe sanções quando não executada corretamente. O processo de qualificação deve ser constante e permanente, na medida em que numa sociedade democrática, impõe-se combater a tutela patrimonial do Estado, o clientelismo, a discriminação e a existência de privilégios. A profissionalização da gestão exige também a constante avaliação de desempenho em nível quantitativo e qualitativo, ou seja, a fixação de mecanismos de valorização e aferição das carreiras funcionais típicas de Estado, com a finalidade de adotar critérios relativos à remuneração, promoção, comportamento administrativo, dentre outros, numa estratégia que reforce a

descentralização, a racionalização dos procedimentos e a integração de setores e departamentos, incentivando a inovação e a flexibilização das regras burocráticas que não produzem efeitos eficazes.

Um grande desafio que se apresenta para os governos locais diz respeito à valorização salarial dos servidores públicos, pois conforme dados do PNAD, do Ministério do Trabalho, relativos a 2003, os trabalhadores no setor público totalizavam 7,2 milhões no Brasil, sendo que 10,1% estavam vinculados ao Governo Federal, 40,8% aos Estados e 49,1% aos Municípios. Os que ganhavam salário mínimo eram de 0,3% no Governo Federal, 3,4% nos Estados e de 9% nos Municípios, e representavam 10,3% na Região Norte e 23,5% na Região Nordeste. A mesma pesquisa revelou que, 31% dos brasileiros ganham até um salário mínimo. Sem prejuízo dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, devem os governos buscar ampliar as receitas e elevar o padrão remuneratório, o que contribui de forma positiva para o desempenho no ambiente funcional. A título de exemplo, dados do Censo do IBGE de 2003 demonstraram que 44,4% dos professores da rede pública ganhavam menos de R\$ 600,00 mensais, o que certamente não contribui para a satisfação profissional.

Desta forma, efetuando a gestão estratégica em Recursos Humanos, com uma apropriada avaliação de desempenho, torna-se imperioso fixar mecanismos de valorização das competências essenciais para assegurar à idoneidade no exercício das tarefas e o fortalecimento da cultura organizacional, adequando a estrutura operacional a ação executória das políticas. Conforme cita Rocha (2007), Coordenador Geral da Assessoria de Relações Institucionais do IBAM, "No exercício de seus mandatos, os prefeitos municipais deparam-se com o desafio de cumprir seu programa de governo apoiados em uma organização do trabalho frequentemente fora de sintonia com os compromissos que assumiu". Tal realidade somente pode ser alterada de forma positiva a partir da junção entre governabilidade e governança, pois segundo o próprio Rocha, "valores organizacionais não são um mero conjunto de princípios ou crenças; afinal, gestão não é manifestação de fé; gestão é resultado".

## 6. MELHORIA E INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas podem ser conceituadas como um conjunto de objetivos que se relacionam com segmentos ou a áreas específicas de interesse da população e cuja execução depende de sua inclusão em programa ou ação governamental. Um programa de gestão de políticas públicas deve considerar a necessidade de efetuar o processo de planejamento, orçamento, controle e implantação de um sistema de informação e de indicadores de resultados. Um dos maiores desafios para a boa gestão das políticas se relaciona com a capacidade de definirem com clareza os objetivos e de demarcar os desafios. Objetivo é o alvo que se deseja atingir, enquanto que o desafio é a quantificação, com o estabelecimento de prazos definidos do objetivo que foi priorizado.

As políticas públicas estão associadas em sua execução a programas, projetos e planos, os quais têm características próprias:

- Projeto é um trabalho com previsão temporal estabelecida, contando com coordenadores responsáveis, focando um resultado final e com a devida alocação racional dos recursos necessários a sua execução.
- Plano, é um conjunto de partes comuns dos diversos projetos que, uma vez definidos, permitem ao executivo operacionalizar os planos de acordo com o planejamento estratégico.
- Programa é um instrumento de organização da ação governamental que visa concretizar objetivos, que devem ser mensurados por indicadores estabelecidos, como por exemplo, no Plano Plurianual, cujos programas são identificados a partir de uma classificação funcional programática, por meio da qual se faz a ligação entre os planos de longo e de médio prazo com os orçamentos anuais, representando os meios e instrumentos de ação, organicamente articulados para o cumprimento das funções de governo. Os programas representam os pro-

ditos finais da ação governamental e devem estar integrados para enfrentar as debilidades sociais.

Num país marcado pelas desigualdades e pela concentração, muitas precariedades sociais afetam as cidades e exigem novas e articuladas políticas, evidenciando a necessidade de melhoria em quase todas as áreas. Para exemplificar, citam-se alguns dados do último Censo do IBGE de 2006, sobre o perfil das cidades: O índice de precariedade social das famílias é de 39,2% nos municípios com até 10 mil habitantes, sendo que 26,7% destas eram mantidas por pessoas com renda percapita de até ½ salário mínimo. Da mesma forma, nas pequenas e médias cidades está crescendo a informalidade da economia, pois nas regiões com até 5.000 habitantes, 21,1% das pessoas que trabalham são informais ou não possuem nenhuma proteção da legislação trabalhista. Nestas mesmas cidades, 41,4% dos aposentados exerce alguma atividade econômica para complementar a renda familiar. De cada 100 habitantes das cidades pequenas, 40 são analfabetos funcionais, percentual que se reduz para 15,6% nas cidades com população acima de 100 mil habitantes. Também de acordo com a Associação Nacional de Saneamento Básico - AESB, com base em dados de 2002, 23,3% dos domicílios urbanos não possuem qualquer tratamento de esgoto e 10,7% não dispõem de acesso ao serviço de abastecimento de água potável.

Outros indicadores igualmente contribuem para demonstrar como se faz necessário e urgente integrar no Brasil as políticas para combater as desigualdades de acesso aos bens econômicos, sociais, educacionais e culturais. Dados do Censo Educacional, de 2000, do MEC, demonstra que 34% da população que deveria estar em sala de aula conseguem prosseguir em seus estudos, porém, apenas 7,4% dos estudantes chegam ao ensino superior. Dados do IBGE ao analisar o período de 1998 a 2000 demonstram que as 500 maiores cidades do país arrecadam 61% de todas as receitas tributárias, sendo que, nos municípios com até 5.000 habitantes, este percentual é de 0,7%. Dados da Cepal - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe da ONU, conforme Índice de Gini, de 2004, demonstra que 20% da população brasileira concentra 62,4% de toda a riqueza produzida. Dados do PNAD do IBGE revelam que com base nos indicadores sociais de 2004, os negros apesar de constituírem 48% da

população brasileira, equivalem a 2/3 dos mais pobres, e apenas 1% destes estão posicionados em faixas de renda acima de 10 salários mínimos.

Prosseguindo com os dados sobre o perfil das cidades, outra informação decorrente da Pesquisa do IBGE demonstra que os municípios estão gastando mais em saúde, pois consideradas as despesas e receitas do período de 1998 a 2000, cresceu em 34% o número de cidades que gastam mais do que 17,5% do orçamento em saúde pública. Contrastando com esta situação, dados do CONASENS - Conselho Nacional de Secretários de Saúde, considerando valores de 2005, apurou que o gasto público em saúde no Brasil está na média de 125 dólares por habitante/ano, enquanto que na Argentina é de 362 dólares e no Uruguai de 304 dólares. Segundo dados da Secretaria de Transporte e Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades, o transporte público apresenta debilidades no Brasil. A pesquisa efetuada nas 437 cidades com população acima de 60 mil habitantes e onde residem 61% da população brasileira, no ano de 2005, revela que o transporte coletivo transporta apenas 32% do fluxo de passageiros e que 35% das pessoas se deslocam a pé ou por outros meios. O Censo Escolar 2005, do IBGE, aponta que apenas 11,7% das crianças brasileiras de zero a três anos estão sendo atendidas em creches públicas.

Neste contexto de debilidades e assimetrias sociais e econômicas, freqüentemente surge à questão relacionada à como administrar as cidades diante de tantos desafios. Para lograr o objetivo de gerir políticas públicas com integração e eficácia, os governos locais devem efetuar a gestão estratégica do planejamento, a qual deve ter como característica assegurar à execução dos prazos definidos, a gestão dos custos estabelecidos previamente, a garantia da qualidade técnica, o cumprimento das normas e exigências de viabilidade, o equilíbrio econômico-financeiro, o atendimento das metas definidas e a certeza de ganhos efetivos para a organização, com a formação de equipes e a disseminação da visão crítica e analítica de como fazer, para que fazer e porque fazer.

É importante reiterar que as políticas eficazes têm como características: a flexibilidade, para adequar-se aos novos cenários e romper com o tradicional. A abrangência, para atingir os aspectos mais importantes. A coordenação,

para executar com capacidade gerencial as mudanças pretendidas, e a ética, para reforçar os princípios e valores sociais da comunidade. Estes marcos conceituais são importantes para lembrar que a democracia está intimamente vinculada aos direitos humanos, ou seja, a legitimidade política dos governantes está condicionada a capacidade de promover tais direitos sociais, econômicos, ambientais e culturais por intermédio das políticas previstas.

Para a promoção dos direitos de cidadania e a melhoria e a integração dos programas, têm-se que conceber o cidadão como o destinatário final das políticas. O termo "cidadão" foi criado a partir da denominação latina civitas, que designa a cidade, esta por sua vez originada de civis, que por sua vez significa cidadão, ou seja, aquele que habita a cidade. A cidadania se materializa num determinado território e é fundamental para a ampliação da democracia, eis que a expressão cidadã é aquela, individual ou coletiva, que expressa as relações estabelecidas na sociedade. Não há cidadania sem direitos e estes se fundam em dimensões distintas. Em relação aos direitos humanos, nas últimas décadas várias convenções e tratados internacionais, recepcionados em cada país, por meio das constituições e leis complementares, reconheceram os direitos de primeira geração, que são os políticos e civis, os de segunda geração, que se caracterizam por sua natureza econômica e social e os de terceira geração, que são os direitos ambientais e aqueles assegurados aos povos e as comunidades.

O reconhecimento da necessidade de proteger e garantir o direito ao direito também se transformou num conjunto de códigos e de estatutos que devem ser cumpridos pelos governos locais. No Brasil, desde a CF/88, novas regras estabeleceram estes direitos, como por exemplo, o Estatuto da Criança e do Adolescente e do Idoso, o Código Ambiental, o Estatuto da Cidade, dentre outros. Com relação aos direitos de cidadania e sua implicância com a gestão pública, deve-se chamar a atenção para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o PNUD, que propõe metas para o milênio, traduzidas em oito objetivos centrais que são:

- a) Acabar com a fome e a miséria;
- b) Educação básica de qualidade para todos;
- c) Igualdade entre sexos e valorização da mulher;
- d) Reduzir a mortalidade infantil;
- e) Melhorar a saúde das gestantes;
- f) Combater a aids, a malária e outras doenças;
- g) Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente;
- h) Ações e projetos para o desenvolvimento.

No que se relaciona com a competência dos governos locais e a execução de programas, projetos e planos, os mesmos devem buscar, a partir de diagnósticos fundamentados, promover o acesso das pessoas aos direitos básicos de cidadania. Conforme o Art. 4 da Carta Social das Américas, da OEA, "A erradicação da pobreza e a exclusão requerem políticas públicas integrais e sustentáveis de apoio às pessoas afetadas por condições de vulnerabilidade social, econômica, física ou ambiental". Diante do quadro de iniquidades sociais e econômicas, o que deve ser reiterado é que por intermédio das políticas e de uma melhoria considerável da qualidade do gasto, pode-se interferir na realidade para modificá-la.

Como exemplo de melhorias sociais decorrentes diretamente das conseqüências geradas pelos programas e ações, pode-se citar os dados dos Indicadores Sociais do IBGE, os quais salientam que o tempo de permanência dos estudantes nas escolas públicas aumentou, pois o tempo de estudo médio passou de cinco anos em 1993, para 6,4 anos em 2004, o que certamente é conseqüência e resultado da atuação entre os distintos níveis de governo, com papel de destaque para os municípios, responsáveis pelo ensino fundamental. Porém, dos quase 200 mil estabelecimentos educacionais do país, 88,5% são de ensino

fundamental e apenas 11,5% atendem ao ensino médio, onde os problemas de expansão da oferta persistem. Outro indicador social relaciona-se com os dados divulgados pelo Ministério da Saúde ao analisar o desempenho do Programa de Saúde da Família, os quais demonstram que a taxa de mortalidade infantil cai com a adoção e a boa gestão do programa, pois o estudo ao verificar o período de 1990 a 2002, e a repercussão do mesmo junto aos 55 milhões de habitantes atendidos, demonstra que a taxa de mortalidade infantil nos municípios reduziu em 4,6%. A continuidade de boas políticas e programas, vistos como ações públicas de Estado e não meramente como questões pontuais e transitórias de governo, na medida em que são aperfeiçoados os sistemas de planejamento, controle e execução, tornam-se instrumentos indispensáveis para aprofundar a boa governança.

## 7. ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO E AGENDA 21

A razão de ser das políticas públicas é a busca permanente e constante da melhoria da qualidade de vida e das condições sustentáveis do progresso. Conforme cita a Carta Social das Américas, em seu Art. 26:

A formulação, implementação e avaliação das políticas sociais, requer a participação ativa dos setores público e privado, bem como das organizações da sociedade civil, fato pelo qual se deve fortalecer os canais de informação, o diálogo social e os mecanismos de consulta. A descentralização e a desconcentração possibilitam aos governos locais atenderem de forma mais efetiva, eficiente e democrática às necessidades das comunidades.

O objetivo central dos governos locais ao integrarem as políticas públicas, deve ser o desenvolvimento humano, pois conforme o PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o IDH é baseado em aferir as condições de vida da população não se considerando apenas os aspectos econômicos, mas as condições sociais, educacionais e ambientais que influenciam a qualidade da mesma.

A elaboração do Índice de Desenvolvimento Humano visa contrapor a aferição baseada apenas na participação das pessoas no Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas e tão somente a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq, com a colaboração decisiva do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH é uma medida clara e objetiva do nível de acesso ao desenvolvimento. Publicado pela primeira vez em 1990, o índice foi recalculado para os anos anteriores e, a partir de 1975, tornou-se referência mundial e um dos principais indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas, sendo utilizado e empregado pelo governo federal e pelas administrações estaduais e municipais.

Conforme dados do PNUD, o IDH do Brasil melhorou entre o período de 2003 e 2004, mas o país recuou uma posição no ranking mundial, pois caiu da 68ª que ocupava para a 69ª num comparativo com outros 177 países e territórios, como apontam os dados de 2006 e abaixo sinalizados nas tabelas respectivas:



RDH	Posição no ranking	Expectativa de vida	Taxa de alfabetização	Taxa de matrícula	PIB per capita (PPC US\$)	IDH
2005	68	70,5	88,4	85,7	7.949	0,79
2006	69	70,8	88,6	85,7	8.195	0,79

	IDH Renda	IDH educação	IDH Saúde
Brasil	0,74	0,88	0,76
América Latina	0,73	0,87	0,79
Mundo	0,75	0,77	0,71
Países ricos	0,96	0,98	0,90

Para aferir o IDH utiliza-se a síntese de indicadores que medem o bem estar social avaliados por participação na renda per capita em comparação com o Produto Interno Bruto, a taxa de expectativa de vida da população e o acesso efetivo à educação.

Embora o IDH brasileiro tenha crescido no último período, pois passou de 0,788 em 2003 para 0,792 em 2004, resultado que mantém o país entre as 83 nações consideradas de médio desenvolvimento humano com IDH entre 0,500 e 0,799, estando excluído do grupo de 63 nações de alto desenvolvimento humano, que tem a Noruega no topo pelo sexto ano consecutivo com IDH de 0,965, em relação às regiões e micro-regiões existentes, apresenta profundas diferenças, podendo-se encontrar no mesmo estado situações de riqueza e de pobreza absolutas, razão pela qual ao medir-se o IDH-M, ou seja, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, deve-se analisar como está se distribuindo entre as pessoas e grupos os benefícios de acesso ao progresso. Apenas para exemplificar no ranking mundial, o Brasil aparece logo abaixo da ilha caribenha de Dominica (0,793) e acima da Colômbia (0,790), sendo que 13 países da América Latina e do Caribe têm desempenho superior ao brasileiro, entre eles México (53º), Cuba (50º), Uruguai (43º), Chile (38º) e Argentina (36º). No mundo, o índice mais baixo é o de Níger, localizado na África (177º, com IDH de 0,311).

## 8. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO

Cada vez mais se faz necessário adotar as ferramentas gerenciais do planejamento. No caso dos governos locais, deve-se trabalhar com o compromisso de valorizar a cidadania política e civil, estimulando um ambiente de fortalecimento do capital social e humano, e a adoção do Planejamento Participativo, que traz como um dos benefícios, o fato de que o mesmo não terá apenas como resultado formal os planos, mas a qualidade e a riqueza do processo desenvolvido, na medida em que vários setores e agentes participam da definição dos objetivos, com a revalorização dos compromissos com a cidade por meio de suas distintas representações. Para efetivar o planejamento, deve-se elaborar um diagnóstico que permitirá identificar as fortalezas e as debilidades, os pontos fortes e os fracos, bem como as ameaças e as oportunidades para a cidade.

Tal diagnóstico deverá ser efetuado com base em metodologia denominada DAFO, largamente empregada em nível internacional, que garantirá que o planejamento possa ser coordenado, ou seja, todos os aspectos envolvidos devem ser projetados, com o sentido de unir os esforços e centralizar uma visão estratégica a ser compartilhada e integrada. Da mesma forma deverá ser integrado, com a definição de objetivos em sistema horizontal, nivelando todos os participantes. Também permitirá outra característica do planejamento, que consiste em ser permanente, ou seja, ter continuidade e demonstrar à capacidade da administração de adequação as novas situações decorrentes da vigência de marcos jurídicos, demandas específicas da população, impactos técnicos e tecnológicos, hierarquização de metas e de projetos.

Para evitar transtornos e frustração das expectativas geradas junto à comunidade, o planejamento deve operar no sentido da definição de objetivos factíveis e alcançáveis pela gestão, primando por governabilidade, razoabilidade e proporcionalidade dos mesmos aos recursos disponíveis e a capacidade de execução, buscando a otimização, na medida em que a ação de planejar não deve ser pensada apenas para realizar uma ação necessária, mas

para fazê-la da melhor maneira possível, focando com objetividade quais são os níveis decisórios necessários, e após medir os resultados quantificáveis, desenvolvendo desta forma a característica da adaptabilidade, na medida em que um dos grandes ganhos do ato de planejar se constitui em fortalecer o processo que se enraíza culturalmente nas administrações e que permite as mesmas com o emprego da metodologia desenvolvida se adequar às situações. O uso de técnicas e de processos metodológicos pressupõe que haverá:

- 1. PLANEJAMENTO DOS FINS:** Que envolve a definição da visão, da missão, dos objetivos e das metas.
- 2. PLANEJAMENTO DOS MEIOS:** Definição de políticas e das estruturas administrativas e operacionais adequadas para focar o planejamento dos fins propostos.
- 3. PLANEJAMENTO ORGANIZACIONAL:** Definição das estruturas operacionais em termos de organização por setores, equipes, departamentos, grupos de trabalho, coordenadorias, diretorias, dentre outras. Esquema organizacional necessário para realização das ações propostas.
- 4. PLANEJAMENTO DOS RECURSOS:** Dimensionamento da necessidade dos recursos indispensáveis para a execução do planejamento proposto.
- 5. PLANEJAMENTO DE IMPLANTAÇÃO E CONTROLE:** Gerenciamento do planejamento, por meio de equipes e grupos de trabalho específicos, com procedimentos de aferição e de controle dos desdobramentos produzidos e alcançados.

No caso do Brasil, também vigoram regras e condutas exigidas dos governantes locais em relação ao planejamento municipal. Conforme dispõe o Art. 1º da Lei Complementar nº 101/00, que trata da LRF, a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem

riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados. Em seu Art. 4º a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que a Lei de Diretrizes Orçamentárias atenderá ao disposto no inciso 2º do Art. 165 da CF/88 e disporá também sobre as normas relativas ao controle de custos e a avaliação de resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos. Para tornar eficiente o ato de planejar, levam-se em consideração os tipos de planejamento existentes, que são, o estratégico, que se relaciona com os objetivos de longo prazo e com as estratégias e ações para sua execução, o tático, que objetiva focar determinadas áreas mais frágeis e ou débeis e hierarquizar ações por setores definidos no Planejamento Estratégico e o operacional, que define e formaliza setores e ou partes do planejamento geral estratégico, apontando o que segue:

- a) Recursos necessários para a implantação dos planos e projetos;
- b) Procedimentos básicos a adotar;
- c) Resultados finais esperados;
- d) Prazos estabelecidos para execução;
- e) Responsáveis pela execução e modos de implantação.

Quanto aos instrumentos de planejamento público e sua abordagem legal, conforme determina o Artigo 165 da CF88, leis de iniciativa dos Poderes Executivos, estabelecerão:

- *O Plano Plurianual - Estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da administração;*
- *As Diretrizes Orçamentárias - Orientar a LOA e fixará as metas e prioridades da administração;*
- *Os Orçamentos Anuais - Compreende o orçamento fiscal e de investimentos.*

Do ponto de vista da abordagem gerencial, objetivo deve ser compreendido como o alvo que se deseja atingir, enquanto que, desafio é de alguma forma a quantificação com prazos definidos do objetivo que foi definido. De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, no capítulo que trata do planejamento público, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, disporá sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, os critérios e a forma de limitação de empenhos, as normas relativas ao controle de custos e a avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos. A própria Lei Fiscal prevê que o Orçamento Anual deve ser compatibilizado com o Plano Plurianual e a LDO, tendo obrigatoriamente que conter demonstrativo da programação dos orçamentos e a vinculação destes com as metas previstas, ou seja, toda a legislação vigente remete a gestão para ações planejadas e que devem ser executadas de acordo com as regras previstas, não havendo espaço nos governos locais para ações isoladas e descoordenadas.

Cada vez mais se impõe a cultura de uma gestão participativa e responsável em nível fiscal e social, pois todo o arcabouço jurídico do país se assenta no fortalecimento do controle social e na busca de eficiência gerencial. Tal afirmação se respalda inclusive em outra dimensão importante que ganhou o planejamento no Brasil, que se relaciona com a gestão do território e com os impactos nele existentes e diz respeito ao Estatuto da Cidade, que surgiu como um novo marco jurídico-urbanístico por meio da edição da Lei nº. 10.527. Conforme dados do IBGE, através da Pesquisa Munic, de 2004, o Brasil tinha em 1940, 1.572 municípios, número que passou para 5.562 em 2003, com um acréscimo a partir de 1988 de 1.077 novas cidades, que são fruto de desmembramentos territoriais decorrentes dos processos de emancipação política e do esforço pela descentralização.

Com o surgimento de novas unidades municipais, frente à crescente urbanização, e os impactos resultantes da continuidade dos fluxos migratórios internos, o planejamento urbano adquiriu relevância, pois conforme cita Ronilk (2006): "As competências concorrentes na nova Constituição contribuíram para exacerbar problemas, gerando dificuldades de ação coletiva entre os municípios e os Estados... outros resultaram de problemas de viabilidade na implementação de arranjos cooperativos".

O Estatuto determina expressamente a gestão democrática da cidade, indo além das questões meramente urbanísticas e levando em conta todos

os aspectos relacionados com as funções sociais do território. Além disso, o Estatuto reserva a gestão local, um papel preponderante e decisivo na alocação dos recursos, na definição de prioridades e na agenda de governabilidade, reforçando a autonomia federativa prevista no Art. 30 da CF88, dentre as quais está a de legislar sobre assuntos de interesse local, o que, combinado com o capítulo II do Estatuto da Cidade, permite a definição da política pública urbana com a finalidade de ordenar o desenvolvimento e garantir o bem estar dos cidadãos.

A aplicação do Estatuto da Cidade se insere perfeitamente na concepção de governança, uma vez que dentre os seus instrumentos de ação estão órgãos colegiados, conferências, debates, fóruns, grupos de trabalho, iniciativas populares para propor projetos de lei, inclusão de programas no Plano Plurianual, na LDO e no Orçamento Anual por meio da gestão orçamentária participativa, os quais se constituem como requisitos obrigatórios para aprovação da legislação local no âmbito do poder legislativo. Mais do que a elaboração importante de um Plano Diretor Urbano, o qual deve ser revisto a cada período de dez anos, a aplicação da legislação e o seu cumprimento permitem aos governos locais integrar todas as ações de forma a potencializar o planejamento estratégico do desenvolvimento sustentável, conferindo o espaço e a gestão local ampla margem para o protagonismo político. O Estatuto inclusive reafirma o conceito de cidades sustentáveis, pois em seu Art. 2º, I, assegura: "... garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações".

Deste modo, fica claro que o legislador sabiamente vinculou o Estatuto à promoção da Agenda 21 e à aplicação dos conceitos de desenvolvimento humano com sustentabilidade social, ambiental e econômica.

Muito embora, conforme determina o Art. 182, IV da CF88, a obrigatoriedade de existência de Plano Diretor Urbano seja exigida dos municípios com população acima de 20 mil habitantes, com base nos postulados e diretrizes da integração do planejamento a governança pública, todos os municípios independentemente de seu porte ou tamanho deveriam implantar este

processo, não apenas os que são considerados turísticos e ou aqueles que se localizam nas regiões metropolitanas, os quais já estão obrigados pelo Estatuto das Cidades, mas o conjunto dos 4.023 municípios com população que varia até 20 mil habitantes, pois se trata de não apenas positivar o direito pela norma legal, mas de concebê-lo como um direito fundamental pertencente a todos os habitantes do país, não importando em que região territorial estejam habitando.

Outro aspecto que reforça a necessidade do planejamento urbano em todas as cidades se relaciona com as deficiências de ocupação territorial urbana, pois conforme cita Ronilk (2006), "... a ilegalidade,... é uma das marcas da cidade brasileira, para além das metrópoles. No vasto e diverso universo são raras as cidades que não tem uma parte significativa de sua população vivendo em assentamentos precários".

De acordo com estimativas do Ipea, baseadas no Censo Demográfico, estão nesta condição aproximadamente 40,5% do total de domicílios urbanos brasileiros, ou 16 milhões de famílias, das quais 12 milhões são famílias de baixa renda, com renda familiar mensal abaixo de cinco salários mínimo. Assim sendo, os governos locais devem conceber a cidade não apenas como o local onde as pessoas moram, mas onde elas podem efetivamente ter acesso material a cidadania e é neste processo que a governança faz a diferença.

## 9. O GOVERNO EMPREENDEDOR E A VISÃO DE FUTURO

Conforme cita a Unión Internacional de Municipalidades (2005), no trabalho intitulado "O segredo do bom prefeito" se reafirma que o desenvolvimento é em parte conseqüência de grupos organizados, com vontade política, inteligência, motivação, tenacidade e criatividade nas atividades que empreendem. Trata-se de uma dinâmica de gestão de pessoas, de programas e projetos que estão afeitos à nova abordagem gerencial do setor público e ao perfil de líderes que criam futuro, que não defendem administrações centralizadas, autoritárias e excessivamente burocráticas. Deste modo três características básicas da gestão participativa, se apresentam como: liderança positiva, o trabalho em equipe e a participação cidadã. Com tais preceitos as lideranças buscam:

- a) Conceber a municipalidade com um governo local dinamizador e facilitador do desenvolvimento humano sustentável;
- b) Assumir novos caminhos para o desenvolvimento e o crescimento econômico, com a erradicação da pobreza, o resgate da cultura local e regional e a preservação ambiental;
- c) Não apenas administrar, mas gerenciar e liderar a comunidade;
- d) Organizar e motivar as equipes de trabalho e os servidores;
- e) Melhorar as habilidades para comunicar-se adequadamente, usando o tempo de forma racional e delegando tarefas e atribuições;
- f) Planejar uma estratégia de desenvolvimento com a participação comunitária efetiva;
- g) Estimular dentro dos marcos legais negociações para mobilizar recursos financeiros, técnicos e humanos;
- h) Impulsionar atividades para capacitar os recursos humanos e melhorar o nível de consciência e de educação da comunidade;

- i) Estabelecer relações de cooperação com entidades públicas e privadas;
- j) Apoiar o associativismo municipal e as redes de cooperação entre o setor público e o privado via consórcios públicos.

Uma administração voltada para o futuro, não esquece ou deixa de administrar o presente, no sentido de que as condições necessárias para esta viagem ao futuro dependem de um conjunto de fatores, tais como uma gestão democrática baseada na confiança e na capacidade política de estabelecer consensos comuns, com uma visão estratégica de curto, médio e longo prazo, permanentemente buscando a profissionalização e a qualidade dos serviços, com relações laborais adequadas, ancorada no reconhecimento do mérito, na constante formação e capacitação dos quadros dirigentes e dos servidores, mantendo uma administração financeira e fiscal equilibrada, resultando num clima organizacional e comunitário, que permite espaço para a inovação, para potencializar o desenvolvimento humano e social em prol de atingir metas e resultados, tendo como base o respeito à diferença, a aceitação da divergência séria e comprometida com as melhores soluções, o que por sua vez ativa a força comunitária em torno dos processos de desenvolvimento e de crescimento econômico e sócio-ambiental, que respeitem e promovem a dignidade humana.

Uma das mais importantes ações do governo empreendedor é facilitar e criar as condições políticas para liberar as forças sociais e produtivas em torno de um programa de desenvolvimento local e regional. Assim sendo, devem as lideranças com a participação de todos os setores definirem: uma VISÃO, ou seja, o que a administração e a comunidade desejam ser; uma MISSÃO, compreendendo a definição desta como a razão central da existência da administração e o objetivo primordial da comunidade; e, por fim, quais são os VALORES, ou o conjunto de princípios aplicados a administração e, por extensão, quais aqueles que mais fortemente se identificam com a comunidade e com suas aspirações coletivas. Deste modo, pode-se classificar o conceito de empreendedorismo como a ação de empreender e ativar as potencialidades locais, de avaliar permanentemente o desempenho das políticas e de torná-las

mais eficientes e eficazes. Empreender significa buscar resultados, com determinação, agilidade, flexibilidade e dinamismo.

Uma gestão empreendedora busca parcerias, pois compreende que a ação isolada é pouco eficaz e às vezes improdutiva, razão pela qual objetiva o trabalho em rede e a consolidação de um diálogo público, onde as habilidades estratégicas devem ser fortalecidas no sentido de gerenciar e decidir, de operar com níveis de responsabilização compartilhada, e com a visão de que está se efetuando a gestão de uma organização pública compromissada com suas responsabilidades legais. Segundo Carvalho (2007), empreender significa: "ter como fundamentado básico o que não foi explorado... estabelecer círculos virtuosos de prosperidade e inclusão nos municípios... trilhar a história... agindo com criatividade, coragem, capacidade de identificar espaços... e de fazer acontecer...".

Uma das mais bem sucedidas ações em prol do empreendedorismo no setor público que esta se desenvolvendo, no Brasil, diz respeito com o Prêmio Prefeito Empreendedor, organizado e criado pelo SEBRAE que a cada ano destaca as principais iniciativas nesta área, demonstrando que nestas cidades empreendedoras a capacidade de inovação e de superação dos problemas econômicos e sociais esta sendo efetuada com parcerias efetivas entre o setor público e o privado.

## 10. AS COMPETÊNCIAS E HABILIDADES DAS NOVAS LIDERANÇAS

Vivemos num mundo em constante transformação onde o papel tradicional dos líderes também está se modificando. Os impactos das novas tecnologias, os meios de comunicação em tempo real, à interação instantânea dos mercados, os recursos destinados a permitir outras formas de relacionamento e de organização da vida social e dos diversos grupos de interesses, numa sociedade complexa e baseada em informação, exige posturas diferentes dos líderes públicos. Certamente algumas características tradicionais permanecem vigentes e estão baseadas no exercício das seguintes capacidades:

1. **COORDENAR:** identificar as funções e definir como as mesmas devem ser executadas, com foco gerencial;
2. **INCENTIVAR:** despertar o interesse das pessoas e ativar o capital criativo, potencializando a ação política comunitária;
3. **COMPARTILHAR:** tomar decisões conjuntas e construir co-responsabilidades, ampliando o grau de legitimidade;
4. **DELEGAR:** designar projetos e tarefas às pessoas e acompanhar o desempenho das mesmas, criando corpo técnico e político a serviço do interesse público.

Estas capacidades absolutamente necessárias e indispensáveis servem para reforçar a função de liderança, ou seja, fortalecem a tomada de iniciativas adequadas para assegurar a evolução constante e permanente das administrações, com o propósito de agregar e construir valor e perspectivas de futuro as mesmas, porém são consideradas insuficientes para atender a todas as demandas colocadas pela sociedade, por diferentes razões, sendo, uma delas a mudança da condição federativa das cidades na relação com os demais níveis de governo e os impactos globais, pois, diferentemente do que se imaginava como observa Prats (2004), a "globalização é um sistema de redes cujos pontos nodais são as cidades", espaço privilegiado para ação política e onde de fato se podem

produzir novas formas de governança pública, e que sirvam inclusive para contrapor-se a lógica da exclusão global, agindo de acordo com o conceito de Anthony Giddens, da globalização, ou seja, agir no sentido de liberar as potencialidades locais e incluí-las globalmente.

O revigoramento do tema relacionado com a problemática, as perspectivas do papel das lideranças e seu perfil podem ser compreendidos também, a partir do momento que em diferentes países se iniciaram e aprofundaram reformas destinadas a reestruturar a administração pública, eis que, devido o caráter muitas vezes antagônico ou essencialmente focado em técnicas gerenciais das mesmas, começou a perceber-se que as cidades enquanto habitat da cidadania requeriam e necessitavam de uma distinção na sua forma de gestão e de governo, eis que, a figura e a atuação dos líderes tornou-se peça chave para a governança.

Outro aspecto que contribuiu para trazer o tema da liderança para o centro de debate sobre governança pública, esta associada com a crise de governabilidade das administrações burocráticas e o elevado custo da ineficiência para a sociedade. Neste particular aspecto e sem nenhum juízo de valor, apenas a título de observação devem-se citar as contribuições de David Osborne e Ted Gaebler (1991) os quais em seu trabalho intitulado "Reinventando o Governo", destacam princípios fundamentais aplicáveis a nova gestão pública e de alguma forma propõem uma agenda as lideranças empenhadas com os processos de modernização do setor público municipal que são:

- a) governo catalisador;
- b) governo como propriedade da sociedade;
- c) governo competitivo em termos de atração;
- d) governo inspirado em objetivos claros;
- e) governo dirigido a resultados concretos;
- f) governo voltado para o foco no cidadão;

- g) governo empreendedor;
- h) governo descentralizado;
- i) governo comprometido com planejamento.

Da mesma forma, diversos pesquisadores e especialistas não se limitaram apenas a uma abordagem técnica e gerencial, tem se dedicado a refletir sobre o perfil das lideranças vinculadas com os postulados da governança democrática. Suzane Dove (2005), integrante do Programa de Governança de Barcelona, Espanha, observa que "está se descobrindo que os reequilíbrios de poder e interesses não dependem apenas de técnicas gerenciais, mas sim, de novas atitudes e capacidades das lideranças". Por sua vez, Joan Prats (1997) adverte que: "as lideranças para a governabilidade democrática, devem ser capazes de atuar como catalisadores do processo de aprendizagem e de adaptação social e terem a capacidade de liderar e conduzir estes processos".

Para recuperar uma singela noção sobre liderança, deve-se registrar que a palavra líder provém do inglês antigo e significa conduzir os viajantes pelo caminho, porém, para muitos especialistas a liderança pode ser expressa de distintas formas, destacando-se não apenas suas características pessoais, como também as coletivas. Para Stephen Robbins, trata-se da "capacidade para influir em um grupo com o objetivo de alcançar metas". John Gardner afirma que a "liderança é um processo de influência social em que o líder procura a participação voluntária dos demais para o esforço de lograr atingir objetivos de uma organização". José Luiz Furlan, um dos especialistas da UIM - Unión Iberoamericana de Municipalistas, instituição parceria da ABM, define liderança como:

*"Um processo social de influência por meio do qual, em um contexto determinado, uma pessoa ou uma equipe e grupo, obtém reconhecimento de sua capacidade para mobilizar pessoas e instituições com um propósito coletivo, que a maioria responde por atender as suas necessidades, valores e expectativas".*

Compreendendo que o papel das lideranças deve estar para além das funções apenas de gerência, sem desconhecer que tais processos gerenciais permitem que as administrações tenham planejamento, coordenação, organização e controle, são funções importantes e indispensáveis à qualificação, capacitação do setor público e para a busca de eficiência, deve-se vislumbrar os líderes, como gestores de expectativas, de projetos e de programas coletivos, os quais devem se empenhar para atuarem como condutores de novas abordagens e formas de relacionamento entre o poder executivo e as demais esferas sociais, constituindo-se como incentivadores e apoiadores de processos de mudança nas comunidades. Pode-se exemplificar esta afirmação tendo-se em conta a ação concreta que os líderes podem desempenhar em relação aos modelos de desenvolvimento econômicos e sociais tradicionais, eis que muitos destes processos são incompatíveis ou insuficientes para promover o desenvolvimento sustentável. Deste modo na ação de governança não pode existir comportamento de neutralidade por parte da liderança, pois a mesma deverá estar comprometida com uma determinada visão e estratégia e terá que influir e tomar decisões propondo alternativas.

Não haverá exercício pleno e correto da função de liderança se não estiver claro e perceptível para todos que os valores éticos e a moralidade pública são indispensáveis a conduta política e administrativa, que a mesma não deve basear-se em ações autoritárias e excludentes, pois os meios empregados são reveladores dos fins que se deseja atingir, razão pela qual dentre as atribuições e características das lideranças empenhadas em contribuir para uma melhoria da qualidade da política, estão à vontade e a habilidade para compartilhar decisões, estruturar sistemas de controle e de participação ativa da comunidade e de suas diversas representações, incentivando a autocrítica e a medição de resultados a partir de metas comuns e consensuadas com legitimidade na comunidade. Conforme Dove (2005) três são as habilidades que as lideranças compromissadas com mudanças sociais e políticas devem demonstrar, quais sejam:

- a) Compreender os interesses, objetivos e programas de curto e longo prazo e a relação dos mesmos com os diferentes atores comunitários;

- b) Conseguir legitimidade e construir confiança comunicando uma visão unificadora em torno de valores e interesses dos temas centrais;
- c) Fomentar a aprendizagem recíproca entre líderes e liderados, avançando e maximizando os entendimentos e a definição dos problemas e suas soluções.

Neste aspecto, uma das competências exigidas das novas lideranças é a necessidade de forjarem e construírem uma visão estratégica sobre o território em que atuam, e a compreensão sobre o entorno organizacional, pois não existem mudanças sem que as pessoas saibam o rumo que desejam traçar e perseguir. Outra situação é a que se relaciona com a sensibilidade política que a liderança transformacional deve ter, para entender a complexidade cada vez maior da sociedade, buscando equilibrar as ações com as metas e modelos de governança ancorados na negociação de conflitos, e na capacidade de fazer funcionar o governo adequadamente a serviço dos cidadãos. Por esta razão, sem a construção de um espírito de ampla credibilidade, não é possível perseguir avanços contínuos e permanentes nas organizações públicas, pois estas não devem ser administradas para dentro, mas sim para fora, para a coletividade a que se vinculam. Os valores de credibilidade devem estar associados com honestidade, seriedade e ética no fazer político, por meio de ações constantes e que inspirem um ambiente de legitimação, onde a característica mais importante da liderança em um contexto de governabilidade democrática é a capacidade de contribuir com a aprendizagem social, pois as sociedades também aprendem com seus erros e acertos, ou seja, liderança para a governança implica também em aprendizagem organizacional, onde o processo de melhoria das condições de atuação do governo gera inovação em processos e meios, forjando a cultura do aprendizado contínuo e da gestão do conhecimento com foco no atendimento e no fortalecimento da cidadania.

Deste modo, a liderança deve ser compreendida como o resultado dos processos sociais, econômicos e culturais, quando indivíduos ou grupos desenvolvem habilidades de coesão, em torno de idéias e de ações capazes de mobilizar seguidores e apoiadores, sendo que para uma governança efetiva, os admi-

nistradores locais devem além de garantir a participação democrática de todos os segmentos e grupos, instrumentalizar legalmente os espaços de diálogo. Neste esforço para estabelecer novas formas de gestão e de intervenção dos governos, Peter Drucker (1996) em o Líder do Futuro, afirma que as lideranças precisam desenvolver no novo cenário em que está inserida a administração dos governos locais, quatro funções básicas, que são:

- a) A criação da organização, o que necessita de um líder animador;
- b) A construção da organização, o que necessita de um líder criador de cultura;
- c) A manutenção da organização, o que necessita de um líder que de sustentação aos processos;
- d) A mudança da organização, o que necessita de um líder agente da transformação.

Reconhecendo que a governança requer novas lideranças efetivamente compromissadas com a gestão do conhecimento, ou seja, com a administração do capital intelectual e técnico das municipalidades, o que deve ser ressaltado é que este processo não se encerra em si mesmo, devendo estar a serviço do desenvolvimento institucional, pois como assevera Prats (2007):

*"A história é empurrada por forças interpessoais. Porém, a história particular de uma sociedade acaba sendo moldada pelo número e pela qualidade das pessoas que se dedicam a colocar-se a frente dos processos de mudança. Este não se reproduzirá nunca por si só (...) Sem a função da liderança a mudança acabará não se reproduzindo, ou se produzirá de maneira limitada ou inadequada. A emergência de novos modelos mentais, percepções e aprendizagens, a mudança de atitudes, a aquisição de novas competências, são processos que podem dar-se mais rapidamente e melhor quando se dispõe de liderança".*

O papel reservado às lideranças com perfil transformacional mostra-se essencial para ativar as potencialidades e corrigir os déficits democráticos. Para exemplificar esta questão, chama-se a atenção para as diretrizes do Plano de Gestão Pública vigente desde 2003, no Brasil, que concebe as transformações orientadas para:

- a) Redução do déficit institucional, ou seja, da ausência do Estado, nos três níveis de governo, de assegurar direitos civis e sociais, o que nos remete a idéia de que é preciso fazer o que deve ser feito;
- b) Fortalecimento da governança, que implica em garantir e promover a capacidade de criar, gerir e executar políticas públicas;
- c) Ampliação da eficiência, com a otimização dos recursos, ou seja, fazendo mais e necessariamente o melhor com menos;
- d) Transparência e participação, garantindo a publicização do governo e a legitimação social.

Estas diretrizes podem se adequar de modo sincrônico com a agenda de governo dos gestores municipais, fortalecendo as características pessoais e próprias de cada líder, mas criando as condições de governo e de governança nas instituições públicas, as quais requerem uma arquitetura governamental, pois conforme cita Marini (2004), a mesma "... É entendida como o conjunto de organizações e recursos, (...) incluindo a estrutura organizacional e o respectivo marco legal, gestão orçamentária e financeira, gestão de pessoas e sistemas de informação". O que a arquitetura governamental tem haver com novas habilidades e o perfil das lideranças? É que sem elas os processos de qualificação da gestão pública não avançam, em muitos casos podem até retroceder elevando a precariedade gerencial e administrativa e causando danos à sociedade.

## 11. AS NOVAS TECNOLOGIAS E A SOCIEDADE DO CONHECIMENTO

As novas tecnologias de comunicação e de informação, conhecidas como TICS, oferecem enormes oportunidades para a melhoria dos serviços públicos, o acesso dos cidadãos as informações de interesse geral e a eficiência dos processos administrativos. Neste contexto surgiu o conceito de democracia eletrônica, ou e - democracia, como espaço de participação cidadã. A tecnologia atua como um fator estimulador e facilitador da participação da sociedade, sem pretender diminuir a função e as prerrogativas dos espaços de representação política e administrativa. A tecnologia deve adaptar-se à vontade majoritária da sociedade, não devendo se constituir como uma finalidade em si mesma e sim como um instrumento a serviço do interesse público. Dentre as estratégias e os objetivos que o uso adequado das TCIs permite aos governos locais, pode-se destacar:

- a) Maior proximidade entre a administração e os cidadãos;
- b) Integração entre redes de cooperação e de serviços;
- c) Padronização de procedimentos e de informações comuns;
- d) Implantação de redes de acesso para combater a exclusão digital;
- e) Possibilidade de obter em tempo real e de forma rápida a opinião de segmentos sociais específicos;
- f) Fortalecimento e estímulo a criação de novos espaços públicos de comunicação e de interação com e entre os cidadãos;
- g) Abertura de processos permanentes de diálogo em torno dos problemas maiores da comunidade;
- h) Garantia de acesso livre as informações e disponibilização de consultas de interesse dos cidadãos e dos demais setores públicos e privados;

- i) Criação do Portal da Administração, como site de informação, serviços, trâmites administrativos e financeiros, integrado com outras esferas de gestão e de governo, potencializando o e-govern;
- j) Avaliação das políticas, dos programas, projetos e planos em execução;
- k) Ampliação do grau de eficiência na área de comunicação governamental;
- l) Capacitação dos servidores públicos e dos usuários;
- m) Acesso a novas tecnologias de modo constante, agregando recursos e ferramentas de gestão;
- n) Implantação de Blog, Cal Center, Chat, Conferências, Foros, dentre outras ações.

Os projetos de democracia eletrônica, não devem se ater apenas à informatização interna e administrativa dos órgãos públicos, mas disponibilizar um conjunto de serviços e de opções aos usuários, sendo que para tanto o governo local deve definir num projeto quais são os objetivos, as ações prioritárias, os responsáveis e os recursos para a viabilização do mesmo. Dados da Pesquisa Munic (2007), do IBGE, em relação ao uso de recursos utilizados pelos municípios para contato com os cidadãos revela que os meios de comunicação mais usuais são, para as 4.023 cidades com população de até 20 mil habitantes, as que seguem: 681 usam os serviços dos correios, 1.015 priorizam a utilização de fax, 366 de matérias em jornais locais, 1.135 priorizam o contato via telefone e apenas 366 utilizam os serviços da internet. Muitas das dificuldades de acesso a Rede Mundial de Computadores, que podem contribuir para a desburocratização dos governos e torná-los mais econômicos e transparentes, estão associadas com as taxas de acessibilidade via banda larga, que no Brasil segundo dados da Funpat (2004) atingia apenas 6% do território.

O que chama a atenção na estratégia de gestão da e-democracia, é que de fato a execução de uma de suas ações, que se apresentam como o governo eletrônico, demanda uma reestruturação nas estruturas administrativas e políticas, em processos horizontais onde a hierarquia que se sobressai está relacionada com a eficientização dos serviços aos cidadãos e não na burocracia interna, ou seja, os fluxos, a gestão das informações e os processos organizativos de pessoal são impactados de forma positiva alterando os procedimentos e a relação com o público.

Em relação aos pequenos municípios com faixa populacional de até 20 mil habitantes, conforme a Pesquisa Munic 2007, 1.024 dispunham de computadores, os quais não estavam totalmente integrados a redes de gerenciamento por setores, pois apenas 543 municípios estavam interconectados na gestão educacional, 252 no turismo e 600 na área de saúde. Do total de municípios brasileiros apenas 2.674 possuem site oficial, com informações que normalmente relacionam dados turísticos, cobrança de ITPU e mapas de trânsito, ou seja, para 51,94% dos municípios brasileiros os recursos provenientes das novas tecnologias da comunicação e da informação ainda não são utilizados de forma adequada. Sabe-se que bons instrumentos de democracia eletrônica fortalecem a democracia participativa e representativa, garantem a transparência e um maior conhecimento por partes dos cidadãos da estrutura de funcionamento da administração e de suas finalidades. O uso das TCI's se inserem no contexto da eficientização da gestão, eis que estamos vivendo não apenas numa época de mudanças, mas também numa mudança de época, que se caracteriza pelas profundas transformações que acompanham a acelerada introdução na sociedade da inteligência artificial.

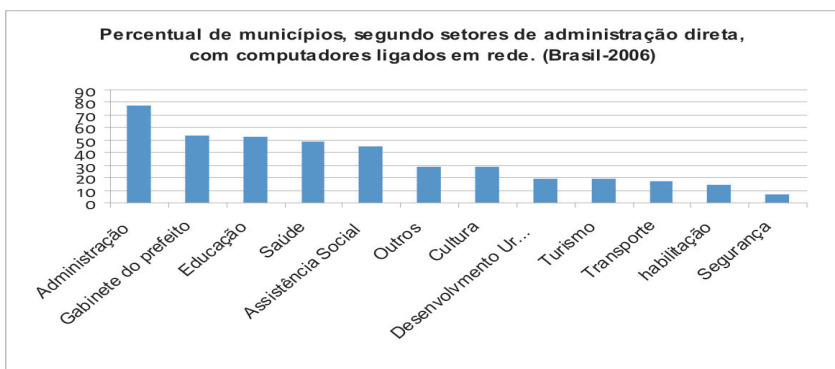
Uma questão que se destaca é a necessidade de se ampliar no Brasil, em relação aos governos municipais, o acesso dos cidadãos e dos órgãos de controle interno e externo, de forma pública e gratuita, aos processos relacionados com a disponibilização de informações em tempo real sobre compras públicas, contratos, relatórios de gestão fiscal, gastos de pessoal, despesas com saúde e educação, dívidas de curto e longo prazo, restos a pagar, concursos e gestão de pessoal, recursos recebidos de outras esferas governamentais, prestações de con-

tas, dentre outros. Para que se efetive esta realidade são necessários investimentos em infra-estrutura e compromisso público com a transparência dos atos de governo, pois estamos vivenciando uma nova etapa da sociedade industrial baseada na era tecnocrônica e na sociedade do conhecimento. Para se demonstrar qual o perfil atual dos municípios nesta área, abaixo segue a Tabela da Pesquisa Munic, IBGE, com dados sobre acesso a informática e computação:

**Tabela 7 – Municípios, total e com a existência de computadores na administração direta, segundo as classes de tamanho da população dos municípios e Grandes Regiões.**

Classes de tamanho da população dos municípios e Grandes Regiões	Total	Municípios							
		Com existência de computadores na administração direta							
		Total	Com existência na administração direta				Ligados em redes	Com intranet	Com acesso a internet
			Próprios	Cedidos	Alugados	Leasing			
<b>Brasil</b>	<b>5564</b>	<b>99,9</b>	<b>99,8</b>	<b>4,0</b>	<b>1,8</b>	<b>0,1</b>	<b>82,4</b>	<b>26,6</b>	<b>96,8</b>
Até 5000	1371	100,0	99,8	3,0	0,2	0,0	80,5	20,2	96,0
De 5001 a 10000	1290	99,8	99,8	2,5	0,7	0,0	80,7	21,0	96,3
De 10001 a 20000	1292	100,0	99,8	3,0	1,5	0,0	79,3	22,6	97,1
De 20001 a 50000	1033	99,8	99,8	5,5	1,6	0,4	84,7	31,3	96,5
De 50001 a 1000000	311	100,0	100,0	6,8	4,5	0,0	92,3	45,0	99,4
De 100001 a 500000	231	100,0	99,1	10,0	11,3	1,3	96,1	62,8	99,6
Mais de 500000	36	100,0	97,2	33,3	33,3	2,8	100,0	88,9	100,0
<b>Grandes Regiões</b>									
Norte	449	99,6	99,8	2,0	2,0	0,0	74,9	19,9	90,6
Nordeste	1793	99,9	99,8	4,2	2,6	0,1	67,1	17,6	94,4
Sudeste	1668	99,9	99,9	5,3	2,0	0,2	91,2	30,1	98,4
Sul	1188	99,9	99,7	3,2	0,6	0,3	94,6	38,2	99,5
Centro-Oeste	466	100,0	99,6	3,0	0,6	0,2	86,3	25,3	98,9

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e indicadores Sociais, pesquisa de informação básica Municípios 2006.



O acesso por parte dos municípios a gestão tecnológica é estratégico para o desenvolvimento dos mesmos, e revela na dimensão de uma mudança de perspectiva e de paradigma, pois vai além da simples tecnificação da gestão. Foi neste sentido, que a UNESCO adotou o termo "sociedade do conhecimento" ou sua equivalência "sociedades do saber" dentro de suas políticas institucionais, desenvolvendo uma reflexão em torno do assunto que busca incorporar uma concepção mais integral, não ligada apenas a dimensão econômica do mesmo. Por exemplo, Abdul Waheed Khan (Subdiretor-Geral para Comunicação e Informação), salientou que:

"A Sociedade da Informação é a pedra angular das sociedades do conhecimento. O conceito de sociedade da informação está relacionado à idéia da inovação tecnológica, enquanto o conceito de sociedades do conhecimento inclui uma dimensão de transformação social, cultural, econômica, política e institucional, assim como uma perspectiva mais pluralista e de desenvolvimento. O conceito de sociedades do conhecimento expressa melhor a complexidade e o dinamismo das mudanças que estão ocorrendo. (...) o conhecimento em questão não só é importante para o crescimento econômico, mas também para fortalecer e desenvolver todos os setores da sociedade".

Manuel Castells (2003), um dos pesquisadores que mais desenvolveram o assunto, além de ser autoridade reconhecida na matéria, destaca que embora o conhecimento e a informação sejam elementos decisivos em todos os modos de desenvolvimento:

"O termo informacional indica o atributo de uma forma específica de organização social na qual a geração, o processamento e a transmissão de informação se convertem nas fontes fundamentais da produtividade e do poder por conta das novas condições tecnológicas surgidas neste período histórico", observando ainda que " pela primeira vez na história, a mente humana é uma força produtiva direta, não apenas um elemento decisivo do sistema de produção".

Na promoção do acesso a sociedade do conhecimento, decisões internacionais tem referendado a necessidade dos governos locais de se incluírem na era do uso das novas tecnologias a serviço dos cidadãos e neste sentido destacam os documentos originados da Declaração de Princípios de Genebra que expressa em seu primeiro artigo:

"Declaramos nosso desejo e compromisso comuns de construir uma Sociedade da Informação centrada na pessoa, integradora e orientada ao desenvolvimento, em que todos possam criar, consultar, utilizar e compartilhar a informação e o conhecimento, para que as pessoas, as comunidades e os povos possam empregar plenamente suas possibilidades na promoção do seu desenvolvimento sustentável e na melhoria da sua qualidade de vida, sobre a base dos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas e respeitando plenamente e defendendo a Declaração Universal dos Direitos Humanos".

A emergência da sociedade da informação, ao se constituir como um novo paradigma de desenvolvimento que atribui à tecnologia um papel central no sistema social, situando-a como motor do desenvolvimento econômico, permite e possibilita que por meio das políticas públicas se efetive o combate as iniquidades sociais. Dados do PNAD 2005 do IBGE, demonstram que 50% dos lares brasileiros dispunham de renda de até R\$ 741,00 mensais, ou seja, num primeiro momento o acesso destas pessoas a era da informação somente poderá ocorrer com a instalação e o acesso gratuito a telecentros e demais sistemas públicos. Uma Rede Pública de Internet, ao alcance de todas as camadas sociais e que vise combater a exclusão digital e social, ofertando capacitações, meios tecnológicos, recursos de usabilidade, ferramentas de acessibilidade e apoio para superação das barreiras da sociedade informacional.

Esta ação se apresenta como uma das características das Cidades Digitais, ou seja, aquelas que apresentam em toda a sua área geográfica infraestrutura de telecomunicações e de internet, para acesso individual e público, disponibilizando a população informações e serviços diversos, objetivando contribuir com as funções sociais e econômicas e consolidando uma cultura e identidade local por meio do uso das tecnologias a serviço de projetos educativos.

Para os países em desenvolvimento, torna-se imperioso criar as "condições habilitadoras", combatendo a exclusão digital por meio de programas onde os governos locais têm um papel destacado, pois o desenvolvimento humano atual, se caracteriza pelo predomínio que alcançaram a informação, a comunicação e o conhecimento na economia e no conjunto das atividades humanas, sendo que a tecnologia, não é um fator neutro, eis que, o desenvolvimento tecnológico necessita ser orientado num contexto de promoção dos direitos humanos e da justiça social. Em outras palavras, não basta apenas universalizar a infraestrutura operacional, mas também universalizar o acesso à informação. Conforme afirma o Art. 23 da Carta Social das Américas, "O acesso ao conhecimento, às informações e às tecnologias é elemento essencial para o desenvolvimento social, econômico, político e cultural das pessoas e das comunidades".

Portanto, é necessário incentivar a construção de sociedades do conhecimento baseadas na inclusão e na ampla disponibilidade de diversas formas de conectividade, a fim de superar as barreiras do acesso à informação. Devem os governos locais ao estabelecer condutas administrativas para tornar as cidades aptas a utilizarem e gerirem as novas tecnologias, integrarem sistemas administrativos e operacionais reforçando a cooperação informacional.

## 12. OS PRINCÍPIOS GERAIS DA BOA GOVERNANÇA

Governança está associada às condições de eficiência da gestão pública e a maximização da ação política. Segundo o Banco Mundial em documento intitulado "Governança e Desenvolvimento" de 1992, o conceito de governança se caracteriza por ser "o exercício da autoridade, do controle, da administração, do poder de governar... ou seja, é a maneira como se governa, ou a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir com suas funções". Da mesma forma governança passou a representar qualitativamente uma condição ou atributo de bom governo.

Em decorrência da atuação de organismos internacionais e agências de cooperação, nos últimos anos vem crescendo o debate e a discussão de quais seriam as principais características dos governos resultantes de processos de governabilidade e de governança e que se convencionou denominar e tipificar como condutas dos bons governos. Neste sentido, cabe citar as deliberações do Congresso Mundial da União Internacional de Municípios e Poderes Locais, (1995) as características que mais se salientam nos bons governos, são as que seguem:

- a) Autoridades locais eleitas e dotadas de legitimidade e autonomia;
- b) Líderes que efetuam a gestão com eficiência;
- c) Equipes profissionais e gestão estratégica dos recursos humanos;
- d) Coordenação efetiva com demais níveis de governo;
- e) Associação com setores públicos e privados para prover serviços;
- f) Associativismo municipal e cooperação sob a forma de consórcios públicos;
- g) Planejamento estratégico e participativo do desenvolvimento local e regional;

- h) Participação da sociedade civil na gestão dos serviços;
- i) Envolvimento dos cidadãos nos temas relevantes para as políticas públicas;
- j) Probidade, transparência e gestão orçamentária com a participação da comunidade.

Deve distinguir os conceitos para clarificar a compreensão dos mesmos. Governabilidade representa atribuições formais na democracia representativa, enquanto que governança implica no uso de meios e de processos políticos, gerenciais e administrativos a partir da construção e da reafirmação de valores e esta muito relacionada com a democracia participativa. Desta forma governabilidade no sentido estreito tem uma característica e uma dimensão formal institucional, enquanto que a governança atua num sentido e numa direção mais densa e ampla, articulando o conjunto da sociedade e dos interesses públicos e privados, associando legalidade e legitimidade, eis que cada vez mais a capacidade de incorporar e garantir a participação de distintos atores na esfera pública, não apenas importa tão somente para discutir a eficiência e a eficácia dos sistemas administrativos, mas também e especialmente para revalorizar e requalificar a ação política e a cultura democrática. Conforme Santos (1997): "a boa governança é um requisito fundamental para o desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico equidade social e os direitos humanos". Em relação à governança, pode-se dizer que uma de suas mais importantes dimensões estruturantes diz respeito com o fato de que é alimentada de baixo para cima pela sociedade civil, razão pela qual conforme o Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - ONU (2002), "a governança torna os governos mais abertos, visíveis para a sociedade, reforçando a responsabilidade, a gestão estratégica e a transparência".

Para demonstrar as transformações conceituais por que passa a gestão pública, deve-se salientar a adoção dos princípios da governança, a mudança de padrão ocorrida nos últimos anos e que lentamente está se verificando em

distintas partes, em que se confrontam as formas e os meios tradicionais empregados comparativamente com as novas formas de gestão do setor público, tendo como base o trabalho elaborado pela IULA/CELCADEL (1995), como segue:

<b>MUDANÇAS DE PARADIGMA NA ADMINISTRAÇÃO</b>		
<b>Subsistema</b>	<b>Conceito anterior</b>	<b>Conceito Atual</b>
Direção	Administração	Gerência Pública
Pessoal	Manejo de Pessoal	Desenvolvimento de Recursos Humanos
Finanças	Pressupostos	Programas/Projetos
Planejamento	Planos Maestros	Objetivos Estratégicos
Participação	Reuniões Técnicas	Planejamento
<b>Relações:</b>		
Pública	Autoridade	Concertação
Privada/social	Controle	Negociação
Obras e Serviços	Produção Direta	Provisão Associada com agentes privados
Normativa	Regulação Detalhada	Desregulação Parcial
Desenvolvimento	Crescimento Econômico	Desenvolvimento Humano Sustentável
Democracia	Representativa e Passiva	Participativa com forte Cultura Cidadã

Percebendo as mudanças e suas implicações para a gestão das cidades, pode-se afirmar que, a soma entre governabilidade e governança induz e produz junto aos governos locais, um sistema de controle de resultados que deve estar atento para um fluxograma de ações que compreendem a definição, do que é, e do que deseja ser a organização pública, de qual é a sua missão, de quais são os propósitos e finalidades que a legitimam, de quais são os principais objetivos e os maiores desafios. A gestão deverá garantir os meios adequados para definição de políticas estratégicas e de estratégias de ação, as quais se estruturam e se materializam por intermédio de programas, projetos e planos, os quais invariavelmente necessitam estar de acordo com as normas e procedimentos legais, focados em resultados e construídos com ampla participação social que reforce e priorize a qualificação do ato de governar, o profissionalismo no serviço público de carreira, o desenvolvimento integrado e sustentável e a melhoria constante da qualidade de vida e dos indicadores de desenvolvimento humano.

Por esta razão, além dos governos locais proverem os meios e os recursos suficientes e indispensáveis, devem manter e aperfeiçoar as estruturas técnico-operacionais, mediante processos de formação e de capacitação constante dos agentes políticos e administrativos, desenvolvendo a cultura do aprender a aprender e do apreender a fazer com a comunidade, potencializando relações que estejam equilibradas e pautadas em valores éticos, mediante o fortalecimento do espaço de diálogo e de sistemática de relacionamento que fortaleça o empoderamento social, estruture e desenvolva o apoio operacional, para estabelecer planos intersetoriais compatíveis e adequados com a realidade local e com os postulados da priorização das políticas públicas sociais, reconhecendo na diversidade e na pluralidade de idéias, como no respeito às minorias, a base ética e moral para reger as condutas políticas e administrativas do governo municipal. Unir governabilidade e governança implica em fundir uma prática de gestão com funções gerenciais e programáticas, orientada para a sustentabilidade democrática, para a pactuação entre a vontade social e a do governo, permitindo que a sociedade possa interferir na ação de governar o governo, por meios de pactos de gestão com controle social efetivo.

Uma das formas que a governança exerce para celebrar pactos de gestão deve estar associada com a delegação de autoridade, ou seja, com a prática de promover a assunção crescente de responsabilidades por parte dos servidores e gestores, ou em alguns casos, das lideranças informais, de acordo com o ambiente e o nível de compromisso e capacitação dos mesmos, implicando em co-responsabilizar para fazer acontecer a gestão de qualidade dos serviços, dos processos e das dinâmicas de desenvolvimento local, empregando métodos que permitam transformar objetivos estratégicos em objetivos operativos, pois como observa Grau(1997):

*"O aparecimento de uma esfera pública não estatal, que vem ocorrendo de forma cada vez mais intensa no mundo inteiro, é uma resposta da crise do Estado, que só pode ser entendida a partir de duas restrições: a econômica, que exige a eficiência dos serviços sociais que o Estado presta ou financia, e a política, que requer decisões tomadas no âmbito democrático".*

Por fim, é preciso conceber a governança como o resultado efetivo dos processos sociais, econômicos, políticos e culturais em que líderes detentores de um novo perfil de ação aplicam suas energias para tornarem viáveis e exequíveis as idéias-força que se respaldam coletivamente. Governança requer líderes individuais ou grupos que ocupem espaços públicos e que podem e devem interferir no sentido da concepção, do reconhecimento do espaço da cidade, como algo diverso e múltiplo e que desenvolvam a capacidade de unir o falar à ação prática, compartilhando decisões e realizações com a comunidade. Governança necessita de líderes com autoridade política compromissada, que saibam incitar e estimular as pessoas para que executem com competência suas tarefas, que se educam e aprendem mutuamente com o aperfeiçoamento das estruturas, integrando as questões vitais à visão global, acompanhando o desenvolvimento das habilidades e das competências, para efetuar a gestão democrática da cidade, pois a questão central não é saber se devemos ter mais ou menos governo, mas sim melhores governos a serviço do interesse público.

## **13. PROPOSTAS DE EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMPROMISSADAS COM A GOVERNANÇA**

As propostas enumeradas a seguir foram apresentadas por representantes de diversas entidades nacionais e internacionais que operam em parceria com a ABM, visando subsidiar a ação política e administrativa dos governantes locais, propondo temas para a definição de uma Agenda da Governança Local. Foram selecionadas as sugestões que mais diretamente se adequam aos propósitos do guia Cidades Eficientes - Governança Responsável, conforme segue:

### **1. Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente - ANAMMA**

a) Criação de órgãos ambientais (administração direta ou indireta, órgão independente ou conjunto) em todos os municípios;

b) Adoção de políticas públicas ambientais (Planos de Gerenciamento de Resíduos, Plano Diretor de Arborização, Planos de Drenagem urbana) em todos os municípios;

c) Criação de Conselhos Municipais de Meio Ambiente, de participação paritária entre o poder público, órgãos reguladores, sociedade civil (empresários, ONGS, cidadãos).

### **2. Caixa Econômica Federal - CEF**

a) Realização, em caráter permanente, de investimentos para a capacitação dos servidores públicos.

b) Implantar meios eficientes de comunicação com os cidadãos, considerando suas sugestões na elaboração das políticas públicas.

c) Fazer com que o orçamento municipal represente os anseios das comunidades com apoio a projetos de desenvolvimento institucional do município com foco na melhoria da gestão e do atendimento ao cidadão.

### **3. Controladoria Geral da União - CGU**

a) Transparência e apoio ao controle social: A participação social é fundamental para prevenir e garantir a boa aplicação dos recursos públicos. Em função disto, o gestor público deve adotar medidas com o intuito de promover a transparência dos seus atos, de fortalecer as instancias locais de controle social e desenvolver outras práticas que estimulem o controle da gestão;

b) Profissionalização do quadro de servidores: A eficiência na gestão pública tem relação imediata com a profissionalização do quadro de servidores. Assim, a existência de um corpo técnico altamente profissional, com capacidade de compreender as particularidades da gestão pública, é elemento fundamental para garantir a boa aplicação dos recursos públicos. Nesse sentido, a contratação de servidores por meio de concurso público e a adoção de práticas constantes de capacitação do quadro técnico deve ser compromisso permanente do gestor público;

c) Controle interno: Ao administrador público cabe instituir um sistema de controle interno, dotando-o das condições operacionais necessárias ao pleno exercício das suas atribuições legais. Ao fazê-lo, o gestor passa a contar com uma assessoria capaz de detectar os erros porventura cometidos a tempo de serem corrigidos e de contribuir para uma gestão pautada pela eficiência, eficácia e economicidade.

### **4. Governança Brasil - GOVBR**

a) Um novo estilo de gestão: A criação da cidade empreendedora é uma realidade que esta revolucionando o setor público no mundo inteiro. O

sucesso desta iniciativa depende da fidelidade e clareza das informações apuradas que permitem aos gestores tomarem decisões com segurança e agilidade;

b) Institucionalizar o Planejamento Estratégico do Município: Pensar as cidades significa pensar mais e mais longe, para as próximas gerações. Uma cidade precisa descobrir e enunciar a sua vocação. A partir disso é possível antecipar o futuro e traçar um planejamento estratégico que defina claramente para os cidadãos e para os governos quais são as metas almeçadas e as formas de alcançá-las. O Plano Estratégico passa então a ser o farol que guia todos os demais planejamentos, ou seja, o Plano Diretor, Plano Plurianual ou o Orçamento Anual;

c) Primeiro ano para uma gestão bem sucedida: Executar com profundidade a transição, tomar as decisões imediatas e elaborar o planejamento, como o Plano Plurianual, para atingir todos os objetivos traçados em busca da auto-sustentabilidade que permita o progresso, o desenvolvimento e a boa governança visando o bem comum.

## **5. Fórum de Mulheres do Mercosul - Capítulo Brasil**

a) Estruturação dos órgãos de defesa dos direitos das mulheres, das crianças, jovens e idosos em todos os municípios, entre outros, com o fortalecimento dos conselhos municipais;

b) Enfrentamento das questões relacionadas à violência contra mulheres, integrando as políticas públicas, como na área de saúde, por meio de programas que inclusive qualifiquem os gestores e servidores para atender e combater os casos de violência;

c) Garantir condutas éticas e responsáveis socialmente, eliminando práticas clientelistas e assistencialistas, fortalecendo a participação popular.

## **6. Instituto de Gestão Tecnológica - IGETEC e Escola de Gestão Pública - EGP**

a) Incentivar o uso em todos os municípios dos recursos das tecnologias de comunicação e informação, implantando sistemas integrados de gestão com foco na melhoria dos serviços aos cidadãos.

b) Integrar as políticas públicas sociais e culturais com foco na sustentabilidade do desenvolvimento e na valorização dos aspectos de empreendedorismo local e regional.

c) Implantar programa e sistema de capacitação e de formação de gestores, técnicos e servidores, com foco na qualificação gerencial e administrativa e no desenvolvimento das habilidades e competências organizativas.

## **7. Organização dos Estados Ibero-americanos - OEI**

a) Promover a vinculação dos planos de educação, de ciência, de tecnologia e de cultura que perseguem um desenvolvimento a serviço do homem, assim como uma distribuição equitativa dos produtos culturais, tecnológicos e científicos;

b) No âmbito da promoção dos direitos humanos fundamentais, garantir o acesso dos cidadãos a educação, ciência e cultura, combatendo por meio das políticas públicas todas e quaisquer formas de discriminação e exclusão social;

c) A implantação e a formulação de políticas públicas que possuam como princípios básicos a consecução e a consolidação das relações estado/sociedade e a promoção da cidadania, sendo que, as tendências econômicas e mercadológicas devem deixar de ser os indicadores predominantes no estabelecimento das políticas.

## **8. Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM**

a) Estabelecer programas de articulação da Administração com a sociedade, institucionalizando por meio de canais formais e tornando política pública no campo da gestão administrativa. Essa articulação deve contribuir para a participação efetiva na formulação e execução das políticas públicas;

b) Promover ações no sentido de integrar os diversos segmentos dos servidores públicos (comissionados, efetivos e terceirizados) e, com isso, alcançar em prazo breve, no início do governo, sintonia de atuação entre os níveis decisórios, gerenciais e operacionais, além de a médio prazo, garantir a continuidade das políticas públicas para além de cada mandato;

c) Firmar parcerias com entidades de diferentes características (organizações do terceiro setor, órgãos públicos e iniciativa privada) que possam, em vista de sua expertise, disseminar conhecimentos sobre o âmbito de atuação do município e de seus poderes com relação às políticas públicas. A sistematização e difusão desses conhecimentos terão a dupla função de contribuir para a boa governança e para o aumento da governabilidade.

## **9. Rede de Informação Tecnológica Latino-americana - RITLA**

a) Garantir a participação ativa da comunidade nas definições das prioridades do governo local;

b) Socializar os benefícios e as dificuldades na execução das prioridades do governo e da gestão;

c) Tornar acessível a toda a população o acesso à informação sobre os mecanismos de gestão e a avaliação das atividades do governo municipal.

## **10. ONG Transparência Municipal**

a) Implantar em todos os municípios Programas de Gestão da Informação e da Transparência baseados em sistemas informatizados e processos de gerenciamento e controle, contendo Relatórios de Prestação de Contas, com acesso gratuito a população, disponibilizando informações relativas a receitas, despesas, investimentos, gestão fiscal e orçamentária e controle social dos gastos públicos;

b) Implantar Programa de Desenvolvimento Institucional PDI - para cumprimento do princípio constitucional da publicidade, dando ampla divulgação de todos os atos administrativos;

c) Informar em site oficial do Diário do Município, todas as licitações, contratos, obras, repasses financeiros de outros órgãos, leis, decretos, portarias, resoluções, normas, concursos e demais atos de gestão dos bens públicos e recursos públicos.

## **11. Secretaria de Relações Institucionais - Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República - SAF**

a) Diagnóstico dos perfis municipais na área de gestão: Elaboração de um instrumental operacional que possibilite a identificação da capacidade de gestão dos municípios segundo suas características comuns possibilitando o seu agrupamento por tipos de necessidades, o redesenho dos programas para adequação aos perfis e características de cada cidade e a organização de ações de apoio mais adequadas;

b) Acesso dos municípios as informações e ações decorrentes da criação do Grupo Interministerial de Apoio à Transição Governamental dos Municípios: O Governo Federal institucionalizou o apoio ao processo de transição governamental municipal, com a criação de um grupo de trabalho interministerial, por meio de Decreto, com a finalidade de propor e acompa-

nhar as medidas administrativas, visando apoiar os municípios nas mudanças de governo, oferecendo aos novos gestores, um conjunto de informações técnicas, administrativas, tributárias e financeiras sobre o município, para colaborar na estruturação do planejamento municipal, no conhecimento dos programas, nos contratos e sobre as obras federais com prazos e exigências;

c) Formação de Consórcios Intermunicipais para gestão associada entre municípios com apoio do governo federal: Estímulo a formação de consórcios de municípios nas várias áreas da gestão pública, possibilitando o fortalecimento de cada município, a partir de estratégias conjuntas que possibilitam um maior investimento e o maior aproveitamento dos recursos públicos. O consórcio é uma importante ferramenta de gestão que poderá ajudar na organização de diversos setores como o de compras públicas (comprando remédios mais baratos, por exemplo) ou saneamento ambiental (aterros sanitários compartilhados entre municípios) dentre outras soluções.

## **12. Transparência Brasil**

a) Instituir mecanismos de ocupação gradual das funções administrativas municipais exclusivamente por pessoas concursadas e escolhidas por concurso interno, com a meta de reduzir a 10%, em quatro anos, o número de indivíduos nomeados arbitrariamente;

b) Direcionar as verbas públicas de comunicação para a construção e manutenção de instrumentos de divulgação de dados objetivos sobre a gestão, publicados na internet e atualizados continuamente, para permitir o monitoramento da gestão por parte da comunidade;

c) Instituir um organismo de controle da gestão municipal (que pode ser interno, no âmbito do Executivo, ou compartilhado com a Câmara Municipal) com prerrogativas de conduzir investigações, aplicar punições administrativas, conduzir avaliações de risco de corrupção nos órgãos públicos e ainda formular políticas destinadas a prevenir a ocorrência da corrupção.

### 13. Tribunal de Contas do Estado do Paraná - TCEPR

Sugestões de estudos para a administração pública. (OBS: Temas que o TCEPR considera relevantes para debate e que reforçam os princípios da governança):

a) Parcerias na administração pública: contratos de execução direta, consórcios públicos, terceirizações, concessão, permissão, parceria público-privada e outras formas. Apresentar os principais veículos disponíveis para a consecução direta, indireta, associada ou gerenciada de ações, atividades e serviços públicos, fazendo exposição sobre as vantagens e desvantagens. Ainda, as parcerias público-privadas se apresentam como figura intangível pela expressiva maioria dos municípios, tendo em vista não estar bem compreendida as formas de patrocínio e prazos de desembolso.

b) A prestação de ações e serviços públicos de saúde. Desafios relacionados à contratação de profissionais da saúde. Alternativas minimizantes das dificuldades: O cumprimento do pétreo dever da prestação de serviços de saúde em satisfatório tem se demonstrado objetivo remotamente alcançável, tendo vista a complexidade de obtenção dos recursos humanos necessários, especialmente de profissionais da faixa de graduação superior. Antagonismos jurisdicionais e fiscalizatórios também representam entraves a vencer, sendo múltiplos e apresentando nem sempre visões convergentes de abordagem: controle administrativo, controle social, controle externo, controle ministerial, controle trabalhista e judiciário. Limites e intransigências.

c) Implantação do Controle Interno Municipal: Necessidade de avanços na implantação do controle interno municipal, a fim de despertar e conscientizar gestores, quanto à importância das ações deste setor para a administração pública.

## 14. FUNASA

a) Os municípios devem garantir a sustentabilidade dos investimentos públicos por meio de ações complementares, mantendo em funcionamento continuado os sistemas de saneamento implantados, de forma que os mesmos atinjam os benefícios sociais pretendidos, notadamente à saúde pública ambiental.

b) A gestão de Saneamento deve ser constituída por uma política de saneamento, que estabeleça as diretrizes gerais, um modelo de gerenciamento que estabeleça a organização legal e institucional e um sistema de gerenciamento, que reúna os instrumentos para o planejamento, regulação e fiscalização, à execução, a operação e avaliação das obras e a prestação dos serviços públicos de saneamento.

c) Os municípios devem assegurar a gestão de pessoal qualificada capaz de garantir o planejamento, gestão, sustentabilidade, participação e o controle social, contribuindo assim que os serviços de saneamento sejam eficazes e eficientes e atinjam a sua efetividade enquanto uma política social.

## **14. FONTES DE CONSULTA E APOIO AO GUIA CIDADES EFICIENTES**

Carta das Cidades Européias para a Sustentabilidade - Dinamarca, 27 de maio de 1994.

Carta Social das Américas. Organização dos Estados Americanos. 2006

Carta Iberoamericana da Função Pública, V Conferência Iberoamericana de Ministros de Administração Pública. 2003.

CARVALHO, André. O jeito empreendedor de governar. 2ª Ed. BH. Armazém de Idéias. SEBRAE.

Censo Demográfico IBGE 2007.

CASTELS, Manuel Sociedade em rede. Madrid. Espanha. 2003

Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral. Declaração de Lima. 2004. OEA.

DRUCKER, Peter. El líder del futuro. Ed. Deusto. Madrid. Espanha. 1996.

DOVE, Suzanne. El liderazgo para el cambio institucional: El papel del liderazgo em el nuevo espacio público. UIM. 2005.

OSBORNE, David e Gaebler, Ted. Reinventando o Governo. Ed. Paidós. Madrid. Espanha. 1991

CGU - Controladoria Geral da União. Gestão de Recursos Federais: Manual para os Agentes Municipais, 2005.

Guia Olho Vivo no Dinheiro Público. Controladoria Geral da União. 2005.

Guia de Compras Públicas Sustentáveis. ICLEI - Governos Locais

pela Sustentabilidade. 2006

GRAU, Nuria Cunill. Repensando o público através da sociedade. Novas formas de gestão e representação social. ENAP. Editora Revan. 1ª Ed. Brasília. 1997.

FUNPAT. Internet para todos. A desburocratização eletrônica para os municípios brasileiros. RJ. 2006.

ITB News. Instituto Trata Brasil. Pesquisa. São Paulo, abril de 2008.

MUNIC. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. IBGE. 2007

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. IBGE. 2005.

ROCHA, Nilton Almeida. Melhoria da gestão municipal - política e técnica de reestruturação. Revista da Administração Municipal. nº. 263. Ano 53. RJ IBAM

MARINI, Caio. Gestão Pública no Brasil: Temas preservados e temas emergentes na formação da agenda. VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros. Brasília. Jun 2004.

Pleguezuelos, Clemente Talavera. Principios de calidad total: Calidad en la Administración y los Servicios Públicos. Lección 1.

PRATS, Joan. Governabilidade Democrática em la América Latina: Instituições, governos y liderazgos. New York: United Nations Development Program. 1997.

Relatório Inovação: aplicando o conhecimento ao desenvolvimento produzido pela Força-tarefa sobre Ciência, Tecnologia e Inovação do Projeto Milênio das Nações Unidas.

OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento, Recomendação 01 de 31 de janeiro de 2002.

Revista do Serviço Público. Nº.56 - Brasília-DF. ENAD.

RONILK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país - avanços e desafios. IPEA. Políticas sociais - acompanhamento e análise. Fev. 2006

SANTOS, Guerra. M.A. La Mujer e el gobierno. UIM - Madrid. Espanha, 2000.

SIMBRASIL - Sistema de Informações Socioeconômicas dos Municípios Brasileiros. IPEA - CAIXA

WASELFISZ, Julio Jacob. Mapa das Desigualdades Digitais no Brasil. RITLA, Instituto Sangari, MEC. Brasília - DF. 1ª Ed. 2007.







Associação Brasileira de Municípios



2ª Edição



REALIZAÇÃO:



ESCOLA DE GESTÃO PÚBLICA



APOIO:



Associação Brasileira de Municípios

PATROCÍNIO:

