

A aplicação do LIMPE e as Relações de Poder: Percepção de Ex- Cargos em Comissão em Relação ao Artigo 37 da Constituição Federal

Commissioned positions and LIMPE: perception of Ex Positions in the Committee in relation to the article 37 of the Constitution

Diane Pascoletto

Thiago Luis Mayer

Ricardo Antonio Reche

RESUMO

O anseio da sociedade por políticas públicas eficientes e ações transparentes em especial ao correto uso dos recursos financeiros, está diretamente ligado à forma como o governo administra os recursos e com o crescente desenvolvimento das cidades. Porém, muitas ações administrativas esbarram na falta de conhecimento do gestor e no não cumprimento da legislação, principalmente no que se relaciona ao artigo 37, caput, da Constituição Federal - CF que norteia as ações da administração pública. O presente estudo visa analisar a percepção dos Ex- Cargos em Comissão de um Município da Serra Gaúcha quanto ao emprego dos princípios do caput do artigo 37 da CF (LIMPE) nas ações da gestão em que atuaram. Através de uma pesquisa básica, de objetivo exploratório e abordagem qualitativa, foram entrevistados cinco ex- cargos comissionados no período de Agosto a Outubro de 2019. Após a entrevista foi realizada uma análise de discurso com os pontos chaves das entrevistas obtidas através da percepção dos entrevistadores. A análise revelou que há uma lacuna de conhecimento sobre a aplicabilidade do Artigo nº 37 da Constituição Federal nas ações dos cargos comissionados. Verificou-se parcialmente a aplicação dos parâmetros pesquisados, sendo os referentes à impessoalidade e legalidade os mais citados. Em adição, ficou evidente a influência das dinâmicas internas relativas às relações de poder para as práticas dos princípios do LIMPE.

PALAVRAS- CHAVE: LIMPE, Cargos Comissionados, Governança Pública, Relações de Poder

ABSTRACT

The society's desire for efficient public policies and transparent actions, in particular to the correct use of financial resources, is directly linked to how well the Government manages resources and with the increasing development of cities. However, sometimes coming up in lack of knowledge and non-enforcement of legislation, especially when it relates to the article 37, caput, of the Federal Constitution-CF that guides the actions of the public administration. The present study aims at analyzing the perception of the former positions in Commission of a Municipality of Serra Gaúcha about the job of the principles of the caput of article 37 of the CF (LIMPE) management actions where performed. Through a basic research, of exploratory and qualitative objective, were

interviewed five ex-commissioned positions in the period from August to October, 2019. After the interview, a discourse analysis was performed with the key points of the interviews obtained by the perception of the interviewers. The analysis revealed that is a lack of knowledge about the applicability of Article 37 of the Federal Constitution in the actions of commissioned positions. It was partially verified the application of the researched parameters, being those referring to impersonality and legality the most cited. In addition, the influence of internal power relations dynamics on the practices of the LIMPE principles was evident.

KEYWORDS: LIMPE, Commissioned Positions, Public Governance, Power relations.

1. INTRODUÇÃO

A Sociedade Brasileira nunca debateu tanto como neste momento histórico o tema da transparência dos atos administrativos e o uso consciente dos recursos financeiros nos processos e decisões que envolvam os entes públicos (Ramos, Vieira & Paraboni, 2017).

Este fato é reforçado pelos inúmeros atos e manifestações públicas contra a corrupção, que não se limitam apenas às mídias sociais. O clamor popular almeja uma política justa sem desvios de finalidade e que atendam os anseios da população, com serviços públicos de qualidade (Ramos, Vieira & Paraboni, 2017).

Devido à mobilização de alguns segmentos da sociedade e com a aprovação da Constituição Federal em 1988, iniciou-se um processo de mudanças na forma de gestão dos governos, reforçado pela busca das garantias legais dos direitos civis, sociais e políticos, atendendo às demandas públicas com a participação social. Para Santos (2005), a Constituição de 1988 tornou os processos descentralizados, afetando a gestão pública e trazendo participação e controle social em seus processos decisórios.

O poder público ganhou importante relevância na integração e concordância com princípios constitucionais de Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência (LIMPE) que norteiam a gestão pública brasileira, (Ramos & Vieira, 2015).

Para Bergue (2007) a ocupação dos Cargos em Comissão é um dos aspectos mais relevantes e menos explorados do sistema político e administrativo brasileiro. Essa importância decorre da autoridade que as nomeações assumem para o processo de gerência das ações do governo e porque os nomeados são responsáveis por desenhar e executar parte expressiva das políticas públicas nos Municípios, Estados e União.

Os Cargos em Comissão são também uma via inicial para abordar diferentes questões relativas à gestão pública e ao sistema político, principalmente quanto aos cargos mais sujeitos às influências partidárias e ao cumprimento da legislação. As nomeações

para Cargo em Comissão são declaradas de livre nomeação e exoneração, os quais podem ser considerados “estruturas funcionais autônomas, passíveis a serem ocupadas por indivíduo que não detém vínculo laboral anterior e permanente com o ente ou o órgão” (Bergue, 2007, p. 206).

É indispensável à compreensão da relação estabelecida entre a autoridade superior e o designado, a qual se acorda, preponderantemente, na confiança e no comprometimento pessoal. (Bergue, 2007, p.208).

Em face dos escassos estudos acerca da aplicação do LIMPE na Administração Pública em especial no que tange os cargos comissionados nomeados pela gestão, o presente estudo tem a finalidade de compreender, portanto, a percepção dos ex- cargos comissionados no que concerne à integração dos princípios e normas constitucionais para atingir os objetivos da gestão pública e as relações de poder, tendo como delimitador e foco os princípios constitucionais – LIMPE.

Através da análise qualitativa das entrevistas aos ex- cargos em comissão de um município da Serra Gaúcha, foi possível conhecer melhor as práticas de governança municipal, e tal análise ajudou a revelar desafios, soluções comuns e indicadores que implicariam em novos padrões de trabalho capazes de conferir maior legitimidade para a gestão pública.

O assunto é pertinente devido aos raros trabalhos encontrados sobre o tema. Nas bases nacionais de busca de artigos e trabalhos científicos foram encontrados poucos artigos sobre o tema LIMPE, cita-se a exemplo do site www.spell.org.br apresenta apenas dois artigos, e os sites www.scielo.org e <http://bdt.d.ibict.br/vufind/> não apresentam nenhuma publicação científica sobre o tema.

O presente artigo trará, na sequência, referencial teórico pertinentes aos temas, os procedimentos metodológicos, os resultados e discussões e, por fim, as considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico de que trata o presente artigo está estruturado da seguinte forma: primeiramente são apresentados conceitos acerca do LIMPE na Administração Pública, cargos comissionados e as relações de poder. Na sequência serão abordados os aspectos metodológicos e a análise dos dados. Por fim, foi realizada uma análise conclusiva sobre os dados coletados com base na Linha de Foucault.

2.1 LIMPE na Administração Pública

As ações da Administração Pública são pautadas em uma série de leis que devem ser cumpridas para que os processos tenham validade jurídica e protejam o interesse público. De acordo com Mello (1979) estes princípios são ideias centrais de um sistema, agindo com lógica e harmonia para a interpretação e aplicabilidade das normas resultando em processos ordenados e justos.

Estas ações devem ser reguladas pelos princípios elencados no artigo 37, caput da Constituição Federal que será sintetizado na sequência:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, P. 40).

O princípio da Legalidade, para Alexandrino & Paulo (2008), refere que a Administração Pública pode agir somente segundo a lei, nem além e nem contra ela. Para Rosa (2007) esta é a principal diferença do direito público para o privado, onde os cidadãos no direito privado podem fazer tudo o que a lei não proíba, diferentemente do setor público, o qual só pode fazer o que a lei determina.

De acordo com Ramos, Vieira & Paraboni (2017) as atuações da Administração Pública necessitam de uma autorização em legislação e não apenas a inexistência de proibição legal.

Quanto ao segundo princípio promulgado no Art. 37 da CF, no seu caput, a impessoalidade, trouxe a abordagem de que o Estado deve ser neutro, imparcial e objetivo em seus comportamentos.

Este princípio pauta-se em dois focos, um do administrado e outro do administrador, onde o primeiro deve ser tratado de forma igualitária e o segundo terá seus atos imputados ao órgão e não ao agente que o comete (Ferreira Filho, 1990).

Ávila (2004) menciona que o princípio da impessoalidade deve respeitar o direito de igualdade entre os administrados em não se valer da máquina pública para proveito pessoal ou de outrem, onde o administrador deve ser imparcial quanto a prática dos seus atos visando o bem comum, sem influência partidária ou ideológica no desempenho de suas funções.

A moralidade constitui-se em um princípio calcado na ética, honestidade, boa-fé, lealdade e regras que asseguram a boa administração (Marinella, 2005).

Para França (2001) a moralidade está diretamente ligada à intenção do administrador em executar ações de acordo com o regime jurídico em vigência.

Segundo Ramos, Vieira & Paraboni (2017), os atos da Administração Pública devem ter probidade administrativa, caso contrário a moralidade será prejudicada, contrariando a sua finalidade, que é o bem comum.

O tema moralidade é de discussão tão relevante quanto complexa. Adorno & Horkheimer (1947/1985) levantaram diversos questionamentos acerca da relação entre o indivíduo e a sociedade nos constantes questionamentos sobre o caminho que a humanidade vem traçando: para estes autores, ao invés de evoluir num estado humano, se afunda em barbárie. Por arremate, o princípio da moralidade administrativa, deve pautar-se no cumprimento restritivo das leis, mas, continuamente respeitando princípios éticos de justiça e razoabilidade (Moraes, 2005).

A publicidade vem de encontro à manutenção da transparência dos atos na Administração Pública que é o foco deste princípio. Meirelles (2004) afirma que a publicidade dos atos administrativos em andamento e conclusos, tais sejam contratos, pareceres jurídicos, comprovação de receitas e despesas ou atas de processos licitatórios, carecem ser disponibilizados na repartição para qualquer interessado, o qual poderá, ainda, obter fotocópia autenticada para os fins desejados, desde que constitucionais.

A necessidade de dar publicidade dos atos administrativos é indispensável e garante aos cidadãos o acesso às informações ligadas a Administração Pública, proporcionando legalidade e validando os atos e as deliberações tomadas pelos agentes públicos (Ramos, Vieira & Paraboni, 2017).

A eficiência na Administração Pública está pautada no modo de atuação do agente público, mas, não apenas neste, também na estrutura organizacional da Administração na busca de resultados satisfatórios na prestação do Serviço Público (Meirelles, 1999).

Meirelles (1999) ainda afirma que a eficiência é quesito imposto a qualquer agente público para a obtenção de um bom rendimento funcional com presteza e esmero, sendo um princípio mais moderno, pois intrinsecamente não se contenta apenas com a legalidade, buscando resultados positivos e suprimindo as necessidades sociais.

Di Pietro (2002) declara que uma gestão eficiente implica em qualidade, agilidade e resultados positivos, estabelecendo, na administração pública uma necessidade de evidenciar rendimento funcional, exatidão e rapidez dos interesses coletivos.

Por fim, cabe destacar que a Emenda Constitucional nº. 19, de 04 de junho de 1998, foi um marco para a mudança de perfil dos administradores públicos e da própria

Administração Pública, uma vez que estabeleceu a inversão dos princípios administrativos, saindo da burocracia pura e sem sentido para o atingimento concreto do fim público.

2.2 Cargos Comissionados

Para Bergue, 2007; Meirelles, 1991 & Mello, 2005 o provimento dos cargos efetivos ocorre através de concurso público, com ampla divulgação dos atos administrativos. Nesta definição, seguem as etapas de identificação da necessidade de pessoal, existência de vagas em aberto, elaboração e respectiva publicação do edital, processo de inscrições, a homologação das inscrições, realização do concurso público, aprovação e finalizando com a investidura no cargo. Cada etapa deve ser realizada cumprido o regramento estabelecido pelo órgão superior que as regem.

O inciso V do artigo 37 da Constituição Federal prevê a contratação, por parte do executivo, de servidores de confiança, ocupantes de cargo efetivo ou em comissão, apenas para funções de direção, chefia e assessoramento.

Aldino (2010) relata que o inciso V do artigo 37 da Constituição Federal quanto às funções de direção, chefia e assessoramento devem seguir duas linhas distintas: os cargos em comissão de livre nomeação e servidores de carreira nomeados para a função, deixando para legislação ordinária as questões de organização, definição da estrutura administrativa, estruturação dos cargos, efetivos e em comissão.

Na visão de Bergue (2007) o inciso II do artigo 37 da Constituição Federal apresenta outra possibilidade de provimento de cargos na Administração Pública, que consiste na livre nomeação e exoneração de indivíduos que não detenham vínculo laboral anterior e permanente com o ente ou o órgão. As nomeações ocorrem de forma particular, não respeitando os limites da racionalidade estrita, por nomeações contrárias aos concursos públicos, plano de cargos e remunerações.

Lynn (2010) observa a distinção do processo de provimento de cargos entre as esferas pública e privada, primeiramente porque o interesse público difere do privado e posteriormente porque o poder público deve exercer o poder soberano em busca da democracia, independente dos interesses de qualquer grupo ou de particulares, sem seletividade e com tratamento igualitário, sem buscar lucratividade, como o setor privado.

Bergue (2007) ainda lembra que as interações entre servidores efetivos e servidores em cargos em comissão nem sempre são sadias, havendo tensões no espaço do exercício do trabalho com reflexos nas demais redes vinculadas, formais e informais. Esta

menção é reforçada por Diefenbach (2011) que ainda ressalta os grandes riscos à governabilidade de forma democrática.

2.3 Relações de Poder

Para Carboni e Ehrlich (2013), diversos pesquisadores têm buscado medir os impactos das características organizacionais sobre os resultados gerados pelas organizações. A visão atual dos estudos acadêmicos, segundo estes autores, tem se distinguido da tradicional principalmente no que diz respeito às relações estabelecidas no trabalho. Nesta perspectiva, Carboni e Ehrlich (2013) estabeleceram uma comparação entre a fase do trabalho mecânico, e a etapa posterior, onde os relacionamentos interpessoais assumem um papel na estrutura de poder. Conforme suas palavras: “[...] a perspectiva do *network* assume que o comportamento dos indivíduos é influenciado pela estrutura onde [as pessoas] estão envolvidas” (CARBONI e EHRLICH, 2013, p.511-512).

Chiavenato (2010) coloca que os conflitos podem estar presentes em todos os ambientes organizacionais ou em outros ambientes, pois sempre que houver a convivência entre um grupo de pessoas, inevitavelmente haverá divergências de idéias, objetivos, valores e outros fatores, e estes pontos podem vir a gerar conflitos.

Pode-se mencionar que o poder está vinculado a pelo menos três componentes, chamados de componentes do poder: a força, a autoridade e a influência. Dias (2008) Srour (2012) e Ferreira (2010) falam sobre esses componentes e como eles podem mudar o comportamento de pessoas no seu ambiente de convivência.

Martins (2008) diz que o poder de coerção cerca uma pessoa que está exposta ao medo quando lhe é dada uma tarefa e essa tarefa não é realizada com sucesso, ou o que determinadas atitudes de poder podem lhe causar, de modo a fazer com que esta pessoa mude seu comportamento por receio de ser punida. Pode se dizer ainda que é a capacidade de um gerente punir como meio de influenciar o comportamento de outras pessoas. Pode ser dita como uma poderosa ferramenta de intimidação.

Foucault (1979) sugeria que o poder não era algo determinado, mas fluxo, algo em constante movimento que transita e movimenta-se em rede. Parte deste ponto a suposição de que o poder “não se aplica aos indivíduos”, na verdade ele “passa por eles”. Nesse sentido, o autor apimenta a discussão que era feita sobre poder, ao dizer que “se deve evitar descrever o poder apenas em termos negativos, pois o poder de fato ao invés

de somente mascarar, esconder, censurar e reprimir produz o sujeito com seus rituais de verdade” (SOUZA, 2014, p. 116).

Souza (2014) faz uma leitura do ponto de vista de Michel Foucault, sobre a temática, que faz jus à citação. Para ele, Foucault não concebe a ideia de que o poder é um sistema de dominação capaz de controlar tudo e que não concede espaço para manifestações de liberdade. Dessa forma, a resistência não significaria um “contra poder”, muito menos seria uma oposição ao que já está instituído. Assim, as resistências procedem “estremecendo, abalando e desestabilizando o que se apresenta como inabalável e estável, ou seja, as resistências atuam das mais diversas formas sem constituírem uma estratégia para tentar impor sua hegemonia em relação às demais forças”. Nesse caso, como as resistências designam uma estratégia, deixariam de ser consideradas resistências e passariam a assumir a denominação de poder, isto é, para Foucault, toda relação de poder é uma de resistência (SOUZA, 2014, p. 110).

Para Faria (2003, p. 117), as relações de poder não possuem um ponto fixo, mesmo que alguns não queiram reconhecer essa “onipresença” ou que os discursos silenciem os jogos de poder, é inevitável reconhecer que as relações de poder estão em toda parte.

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo é caracterizado como uma pesquisa de natureza básica, de objetivo exploratório e descritivo, utilizando uma abordagem qualitativa. Para Gil (1991, p. 45) a pesquisa qualitativa tem “como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno”. Em adição, de acordo com Minayo (2010) o método qualitativo é definido como o estudo da história, das relações, das percepções e das opiniões que as pessoas sentem, pensam e vivem.

Para esta pesquisa escolheu-se analisar a percepção de ex- cargos em comissão quanto à aplicação e cumprimento do artigo 37, caput da Constituição Federal e as relações de poder envolvidas nos processos, em um município da Serra Gaúcha, região nordeste do Rio Grande do Sul. Assim, ex-gestores foram selecionados utilizando o critério de representatividade na gestão que atuaram. Por este critério, buscou-se definir a hierarquia a qual pertenciam e delimitar sua influência na gestão, identificando a área que atuavam e quais decisões estavam sob seus comandos, conforme quadro 01 abaixo:

Quadro 01 – Caracterização dos entrevistados

ENTREVISTADO	CARGO	GESTÕES	TEMPO DE ATUAÇÃO	DECISÕES
Entrevistado 01	Secretário	01	4 ANOS	Administrar a Secretaria com estrita observância das disposições legais e normas vigentes.
Entrevistado 02	Secretario/Diretor Geral	04	16 ANOS	Administrar a Secretaria com estrita observância das disposições legais e normas vigentes/ Assessorar o Prefeito Municipal e/ou Secretário no planejamento e execução de suas atividades; exercer a coordenação geral das atribuições previstas para o Gabinete ou Secretaria a que designado
Entrevistado 03	Secretário	01	4 ANOS	Administrar a Secretaria com estrita observância das disposições legais e normas vigentes.
Entrevistado 04	Diretor de Departamento	02	8 ANOS	Dirigir e coordenar, como chefe de departamento específico as atividades do setor
Entrevistado 05	Diretor de Departamento	01	4 ANOS	Dirigir e coordenar, como chefe de departamento específico as atividades do setor

Fonte: os autores (2020)

As referidas informações sobre as atribuições dos cargos selecionados para a pesquisa, foram extraídas da Lei Municipal N° 3437, de 1 de dezembro de 2005.

CARGO: SECRETÁRIO MUNICIPAL

ATRIBUIÇÕES: Administrar a Secretaria com estrita observância das disposições legais e normas vigentes; exercer a liderança e articulação institucional do setor de atuação da Secretaria, promovendo contatos e relações com autoridades e organizações; assessorar o Prefeito e os demais Secretários em assuntos da competência

da Secretaria; representar o Prefeito quando designado; planejar e propor a programação a ser executada pela Secretaria, a proposta orçamentária anual e demais leis de interesse do setor; promover o controle dos resultados das ações da Secretaria em confronto com o planejamento e o volume de recursos utilizados, apresentando relatórios ao Prefeito; expedir certidões, atestados e demais documentos relativos a assuntos da Secretaria; emitir pareceres e decisões sobre os assuntos da Secretaria; promover reuniões periódicas de coordenação entre os diferentes setores da Secretaria; subsidiar os atos do Prefeito e expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos relativos aos assuntos da Secretaria; praticar os atos necessários ao cumprimento das atribuições da Secretaria e aqueles para os quais receber delegação de competência do Prefeito; comparecer, sempre que convocado, à Câmara de Vereadores Municipal, para prestar informações ou esclarecimentos a respeito de assuntos de sua competência; desempenhar outras tarefas compatíveis e as delegadas pelo Prefeito.

CARGO: DIRETOR GERAL

ATRIBUIÇÕES: Exercer, sob a coordenação do Secretário Municipal, a direção geral das atividades da Secretaria ou Departamento, no planejamento, organização, coordenação e fiscalização das atividades; chefiar o departamento a que foi designado, dirigindo e supervisionando as atividades, atos administrativos e servidores; propor e executar projetos que visem à melhoria do funcionamento do departamento; substituir e/ou representar o Secretário Municipal nas ausências e impedimentos legais; analisar os expedientes relativos à Secretaria e despachar diretamente com o Secretário; auxiliar na coordenação dos setores responsáveis pelas execuções programáticas e pela gestão dos sistemas e projetos da Secretaria; assessorar o superior em assuntos relativos à comunicação social, organizando sua agenda, eventos e demais atos oficiais, minutando apresentações, discursos e atividades afins; auxiliar o Secretário no controle dos resultados das ações da Secretaria conforme prévio planejamento; coordenar a elaboração da proposta orçamentária da Secretaria; e desempenhar outras tarefas compatíveis com a posição e as determinadas pelo Secretário.

CARGO: DIRETOR DE DEPARTAMENTO

ATRIBUIÇÕES: Dirigir e coordenar, como chefe de departamento específico as atividades do setor; auxiliar o Secretário no planejamento da Secretaria; exercer a função de chefia para o departamento que foi designado; coordenar e fiscalizar o funcionamento do departamento; dirigir e supervisionar todas as atividades e atos administrativos

pertinentes ao controle e desenvolvimento de expedientes administrativos de interesse do Departamento; gerenciar os recursos humanos e materiais, fornecendo suporte funcional ao Secretário e aos demais chefes de setores; dar execução às determinações e diretrizes estabelecidas pelo Prefeito Municipal; dirigir a equipe de servidores integrantes do setor, orientando na execução das tarefas inerentes de cada cargo; exarar despachos, de acordo com a orientação do superior; revisar atos e outras informações; propor e executar projetos que visem à melhoria do funcionamento do departamento, e tudo mais inerente aos encargos legais e atribuições do cargo.

Os autores enfrentaram dificuldades na obtenção de candidatos aptos para as entrevistas devido à negativa de muitos convidados em prestar informações, visto a preocupação com o envolvimento político-partidário com diversas gestões.

Os agendamentos das entrevistas foram iniciados em Agosto de 2019, estendendo-se até o mês de Outubro de 2019. Os convites foram realizados por contatos telefônicos. Foram realizadas cinco entrevistas com ex-cargos comissionados de diferentes gestões. Todas as entrevistas foram realizadas presencialmente. Esta fase possibilitou os autores o estudo de informações relevantes à investigação dos elementos pesquisados.

Devido à carência de roteiro de pesquisa que toasse de base à elaboração do instrumento de coleta, os dados foram coletados através de entrevista aplicada presencialmente aos selecionados, através de itens orientadores formulados pelos entrevistadores baseando-se na própria teoria acerca da Matriz LIMPE (Ramos, 2014), adaptando o roteiro, que posteriormente foi validado por dois especialistas com atuação como docentes de ensino superior e atuantes na Área de Administração Pública.

A partir destas entrevistas foi utilizada a técnica de análise de discurso, com citações de trechos considerados relevantes no que tange à percepção dos entrevistados quanto ao emprego do LIMPE em suas funções. No entendimento de Fairclough (2003) a análise de discurso fundamenta-se na percepção da linguagem interconectada a outros elementos sociais, onde os resultados levam em conta o olhar crítico do pesquisador e a realidade social, interagindo o fenômeno, o sujeito e o metafenômeno para sua plenitude. A vantagem da utilização deste modelo é a análise sob uma perspectiva ampla, já que engloba todos os fatores do LIMPE associados a cada uma das colocações dos entrevistados.

Baseando-se no Quadro 02, que trata da Matriz LIMPE segundo Ramos (2014), foi criado o roteiro de questões:

Quadro 02 - Matriz LIMPE

Perspectivas de análise (BSC)	Legalidade	Impessoalidade	Moralidade	Publicidade	Eficiência
Indicadores de desempenho					
Cliente cidadão	1. Pratica as recomendações da lei de acesso à informação? (2)	1. Possibilita o exercício do direito das comunidades de influenciar as políticas públicas municipais, conforme assegurado pelo Art. 1º da Constituição Federal de 1988: “todo poder emana do povo”. (2)	1. Monitora sistematicamente os Processos Judiciais abertos envolvendo a república? (2)	1. Populariza ferramentas de Participação dos cidadãos na avaliação e monitoramento da gestão dos recursos públicos? (2)	1. Possui algum programa ou ação para medir a satisfação do usuário dos serviços prestados? (4)
Processos internos	2. Monitora sistematicamente as Licitações Municipais? (3)	2. Possibilita isonomia de tratamento nas questões que envolvem o cidadão? (2)	2. Monitora sistematicamente as Diárias e ajudas de custo? (2)	2. Produz e disponibiliza com regularidade relatórios de gestão? (1)	2. Possui manuais de procedimentos quanto aos processos rotineiros? (4)
	3. Monitora sistematicamente Recursos Humanos? (3)		3. Monitora sistematicamente os gastos dos diferentes setores? (2)		
Financeira	4. Cumpre os limites estabelecidos pela LRF no que tange ao endividamento público?(2)	3. Utiliza-se de técnicas para planejar e aperfeiçoar o investimento público? (1)	4. Monitoramento sistematicamente e a Arrecadação de receitas do município? (2)	3. Divulgam em sítios eletrônicos relatórios regulares de arrecadação e programação do gasto? (2)	3. Avalia a qualidade dos gastos públicos, suportados pelos recursos captados através dos impostos, taxas e contribuições? (4)
	5. Monitora sistematicamente as Receitas e despesas do Município?(1)				
Aprendizagem e crescimento	6. Realiza e divulga estudos relativos a atividades governamentais e empresariais de interesse da comunidade? (2)	4. Possui política formalizada de ascensão profissional aos cargos de chefia? (2)	5. Avalia sistematicamente a efetividade e qualidade do gasto público? (2)	4. O sítio eletrônico possui informações e elementos que sinalizem a transparência da governança pública? (2)	4. Articula-se com eficiência para captar recursos públicos de programas federais e alinha-se estrategicamente com as políticas governamentais macroeconômicas e plurianuais? (1)
					5. Possui algum programa de desenvolvimento de servidores? (4)

Fonte: adaptado de Ramos (2014)

A Constituição da República Federativa Do Brasil de 1988 em seu artigo 5º, inciso I determina que:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição. (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, P. 3).

Portanto, fica acentuado que nenhum servidor público poderá tratar assuntos similares de formas diferentes, nem utilizar de seu cargo para promoção pessoal ou favorecimento de quem quer que seja, sempre agindo de forma impessoal, não misturando o agente público com a pessoa física.

4. ANÁLISE DOS DADOS

Para investigar as falas do evento que motivaram a presente avaliação, foi empreendida uma análise crítica do discurso, com base nas transcrições realizadas em trechos escolhidos desses pronunciamentos, tendo por orientação a análise de Foucault.

Para a análise dos dados coletados os autores optaram por agrupar em três grandes grupos como segue:

A- Conhecimento e obrigatoriedade do cumprimento dos princípios do LIMPE

Observou-se que do total de cinco entrevistados, assim numerados de E1 a E5, apenas um revelou ter conhecimento sobre a Matriz LIMPE, “*sim, tenho*” (E3), porém em todas as entrevistas houve uma prévia explanação sobre a Matriz LIMPE e o artigo da Constituição Federal analisado. Para os demais entrevistados foram obtidas as seguintes respostas:

“*como sigla não tenho conhecimento algum, isso é uma questão bastante teórica né.*” (E1).

“*Assim como o termo técnico usado hoje na questão acadêmica não, mas segundo aquilo que vocês me falaram, eu tenho conhecimento “é” da questão da gestão pública, da responsabilidade fiscal, da legalidade.*” (E2).

“*Tenho, tenho conforme foi explicado anteriormente. Então acho que o princípio é legal, mas na realidade é bem diferente do princípio.*” (E4).

“*sim agora, “ã” “é” é agora eu tenho né, porque vocês me contextualizaram, né, o início, mas quando eu fui servidora eu não tinha.*” (E5).

Quanto à obrigatoriedade do cumprimento do LIMPE dos cinco entrevistados apenas três revelaram ter conhecimento da obrigatoriedade do cumprimento. Para um

entrevistado a questão foi abordada de forma ampla criando um viés de dúvida: *“na prática a gente sabe por que a gente não consegue fazer nenhum ato né? Se não for dessa forma aí, tanto é que muitas vezes se criam as leis ou se modificam pra que tu possa “é” ter “ã” ter autonomia de poder executar tal ou tal serviço.* (E1). Para o entrevistado (E5) mencionou apenas ter uma pequena noção *“não. Na verdade a gente tem uma noção né quando começa a trabalhar como serviço público do que pode ou não pode ser feito, mas a matriz de fato eu não conhecia.”*

Com base nas declarações expostas pelos entrevistados, ficou explícita a falha na divulgação dos princípios do Artigo 37 da CF, bem como, de sua obrigatoriedade de cumprimento por todo agente público. Também restou evidente que não houve abordagem do tema quando de sua contratação como cargo em comissão.

B- Percepção e Aplicação dos princípios do LIMPE na Administração Pública

Para todos os entrevistados não foi percebida a aplicação dos princípios, despontando a ausência de regramento nas atividades exercidas, embora dois entrevistados citam a dificuldade de aplicar as leis, *“cumpra essas regras “i” eu acho que bastante difícil de tu controlar tudo isso, nós temos hoje em municípios.”*, (E1), *“a percepção no momento em que eu atuei e aplicação, a minha percepção é que é muito difícil na hora de aplicar né?”* (E3).

Um dos entrevistados foi evasivo quando questionado sobre a aplicação do LIMPE, citando que uma gestão deveria ser pelo período de 06 anos e não de 04 anos, como atualmente.

Para os demais entrevistados, quando indagados acerca da aplicação do LIMPE, dois alegaram haver cunho político nas decisões e na aplicação: *“quando tu entra ali à gestão ela acaba sendo bastante política, e política que eu quero dizer, às vezes, nem tanto política partidária mas política de poder, atender ao setor ou uma demanda né, específica.”* (E1), *“Pessoas eram beneficiadas por questões políticas, por filiações partidárias, por contar votos, né, dá para notar que realmente há diferença de uma gestão para outra.”* (E4).

Embora transpareça para a população que as ações realizadas pelas gestões estejam de acordo com as bases legais, de fato, conforme os relatos percebeu-se que as atividades desenvolvidas pelas gestões levam em consideração as ideologias político-partidárias e ambições pessoais.

Deste modo, é possível depreender que existe influência das relações de poder no âmbito interno e que esta influencia se manifesta à base das relações entre cargos em comissão e a gestão.

C- Liberdade de Atuação e não desvirtuar dos princípios

Dos entrevistados, apenas um participante mencionou ter liberdade para aplicação dos princípios do LIMPE. Os demais alegaram que tinham que cumprir ordens impostas pelos superiores. *“eu senti que nós temos que seguir princípios, ordens mais do que princípios, que vinham de cima”*. (E2). *“Não. Não, mesmo que eu conhecesse eu não sentia liberdade, porque às vezes era realmente imposto para que a gente “a” agisse de tal forma com alguém e não da mesma forma com outras pessoas.”* (E5).

Quanto ao tema da eventualidade de possíveis desvirtuamentos dos princípios, foi unânime a informação de que era necessário haver o desvirtuamento para fins de cumprir com os mais diversos objetivos, na maioria das vezes contrários aos princípios impostos em lei: *“é sempre isso, não só na administração pública né, na nossa vida a gente tem pressões, vamos chamar de pressões (risos), e essas pressões se a gente não saber lidar, se a gente não souber lidar com isso, a gente vai se sentir, sim, um pouquinho desvirtuado né.”* (E3). *“Motivos políticos né, sempre motivos políticos, a quem interessa é de uma forma, a que não interessa, é de outra forma.”* (E5).

Fica evidente que os cargos em comissão não tinham liberdade de atuação de acordo com os princípios do LIMPE e eram obrigados a desvirtuar dos mesmos por superiores, em especial quanto ao item impessoalidade.

Quando abordados quanto as suas considerações sobre a administração pública perante os princípios, os entrevistados transparecem suas dificuldades de aplicação e conhecimento do real funcionamento da máquina pública perante as mais diversas legislações e obrigações do servidor público. Embora conheçam, em linhas gerais não há uma capacitação com os servidores concursados e cargos em comissão no que tange a aplicação dos princípios legais. *“Bom, é difícil acreditar que alguma coisa tão importante não seja imposta, não seja cobrada, né, tanto de servidores “a” concursados como de CC’S, como era o meu caso, né. Achei até uma falta gravíssima não ter tido ciência disso na contratação.”* (E5).

Um dos entrevistados inclusive mencionou que não somente os agentes públicos desvirtuam das regras, como também o público em geral acaba tentando utilizar-se da máquina pública em próprio benefício. *“Não somente superiores me pedindo para fazer coisas que não, não, não fazem parte dos princípios, mas também empresas terceirizadas*

que prestavam serviços para a secretaria, que queriam cumprir horas a mais, colocar no papel horas a mais e “ã” dividir o dinheiro.” (E4).

Os autores evidenciaram que não houve um movimento dos gestores, das diversas gestões abordadas, para disseminação dos princípios do LIMPE aos seus subordinados, esta ação leva a acreditar que existe uma imposição de ordens, através das relações de poder, que leva em certas ocasiões ao não cumprimento dos princípios e demais legislações pertinentes.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Evidencia-se que à medida que os fatores vão se distanciando de critérios e determinações objetivas da lei vão se tornando mais discricionários e abstratos para a compreensão dos indivíduos. Neste sentido, cabe-nos fazer duas observações a respeito dessas evidências: a primeira diz respeito à capacidade dos gestores de internalizar e abstrair os significados práticos que os princípios constitucionais podem assumir dentro da gestão pública, ou seja, de que modo, eles devem agir. A segunda observação faz alusão à significância para a sociedade dos controles e diplomas legais que a administração pública pode adotar.

Os controles e instrumentos legais visam assegurar que a Administração Pública atue sempre em consonância com os princípios normativos que lhe são impostos, faz-se necessário que se sujeite ao controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de, ela própria, exercer controle sobre seus atos. Através de instrumentos de ação outorgados pelas legislações, os administrados podem provocar legitimamente o procedimento de controle, visando à melhoria qualitativa da gestão pública.

A análise dos dados evidencia que existe um desequilíbrio na implantação e manutenção dos princípios constitucionais na “prefeitura” e que existe uma intensificação de conflitos interpessoais que comprometem a coletividade e a finalidade do poder público.

Ao se examinar as impressões dos gestores quanto aos princípios constitucionais, destaca-se que quando se analisam os princípios constitucionais em seu conjunto (LIMPE), a percepção quanto a sua aplicabilidade ficou mais dispersa em relação a sua aplicabilidade isolada, em casos concretos.

Esses resultados confirmam o senso comum e a percepção popular de que as organizações públicas têm dificuldade em desenvolver processos de aprendizagem para o desenvolvimento dos serviços públicos e aumento da eficiência da gestão. Estes

aspectos permanecem como um desafio pessoal do gestor eleito, de promover medidas que preencham esta lacuna.

Este estudo revelou a necessidade do gestor público discutir e organizar a padronização de capacitações nas prefeituras quanto à aplicação do LIMPE e o desenvolvimento da gestão pública municipalizada.

Por meio do conteúdo apresentado, foi permitido ter alcance aos diversos tipos de conflitos existentes, bem como observar que dentre os fatores mais conflituosos, constatou-se que a falta de conhecimento para determinada função apresentou maior índice de relevância na pesquisa.

Diante dos dados apresentados pela pesquisa, constatou-se a importância que o poder tem no âmbito das relações, e espera-se que este tema seja aprofundado e explorado de forma que isso venha trazer bons frutos nas relações entre gestores e colaboradores.

Sugere-se, como perspectivas futuras nesta área de estudo, a disseminação da presente pesquisa para outros órgãos públicos. Isso pode revelar novas discussões acerca do conhecimento, aplicabilidade do LIMPE e como as relações de poder influenciam as decisões e relações internas. Assim também será possível compreender as probabilidades de mudança da estrutura pública.

REFERÊNCIAS

Adorno, T. W. (1964/1998). *Crítica Cultural e Sociedade*. In: *Prismas: crítica cultural e sociedade*. (pp. 76-90) São Paulo: Editora Ática. Original publicado em 1962.

Adorno, T. W. Marchuse H. (1970). *Cultura e sociedade*. Lisboa: Editorial Presença.

Alexandrino, M. (2008). *Resumo de Direito Administrativo Descomplicado*. Rio de Janeiro: Método.

Ávila, A. P. O. (2004). *O Princípio da Impessoalidade da Administração: Para uma Administração Imparcial*. (p. 2004). Rio de Janeiro: Renovar.

Bergue, S. T. (2007). *Gestão de pessoas em organizações públicas* (2a ed.). Caxias do Sul: Educs.

Carboni, I, & Ehrlich K. (2013). *The Effect of Relational and Team Characteristics on Individual Performance: A Social Network Perspective*. Human Resource Management, v. 52, n. 4, p.511-535.

Chiavenato, Idalberto. (2004). *Gestão de pessoas: e o novo papel dos recursos humanos na organização*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 415-427.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (2009). Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n.1, de 1992, a 38, de 2002, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n.1 a 6, de 1994. (19a ed.). Brasília: Câmara dos Deputados; Coordenação de Publicações.

Dias, Reinaldo. (2008). *O poder nas organizações*. Disponível em: http://vejasociologia.blogspot.com.br/poder-nas-organizacoes_1210/. Acesso em: 20 de Novembro de 2019.

Di Pietro, M. S. (2011). *Direito Administrativo* 24ª Ed, São Paulo: Atlas.

Emenda constitucional nº 19, de 04 de Junho de 1998. (1998). Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário oficial da União.

Faircloughn. *Discurso e mudança social*. Brasília: UnB, 2001.

Fairclough, N. (2003). *Analysing Discourse: textual analysis for social research*. London: Routledge.

Faria, J. H. (2003). *Poder e relações de poder*. In: Vieira, M. M. F.; Carvalho, C. A. (Org.). *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, p. 67-121.

Ferreira Filho, M. G. (1990). *Comentários a Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva.

Foucault, M. (1979). *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Edições Graal.

França, V. R. (2011). Eficiência Administrativa na Constituição Federal. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, nº 35. São Paulo: Revista dos Tribunais.

Ferreira, Aurélio Buarque de Holanda. (2001). *Miniaurélio Século XXI Escolar: O Minidicionário da Língua Portuguesa*. 4.ed. rev. Ampliada. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Graef, Aldino. (2010) Origens e fundamentos da carreira de gestor governamental. *Res-Pública: Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*. (pp. 7-24). Brasília: Anesp, v. 9, n. 1.

Graef, Aldino. (2008, jul./dez). Cargos em comissão e funções de confiança: diferenças conceituais e práticas. *ResPública: Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*. (pp. 61-72). Brasília: Anesp, v. 7, n. 2.

Horkheimer, M., & Adorno, T.W. (1985). *Dialética do esclarecimento*. Rio de Janeiro: Zahar. Original publicado em 1947.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE. (<https://www.ibge.gov.br/>). Acesso realizado em 05/11/2018, apresentando o último senso demográfico do município estudado.

Lei Complementar n. 101 de 4 de maio de 2000. (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Diário oficial da União.

Lei n. 8.429 de 02 de junho de 1992. (1992) Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Diário oficial da União.

Lei n. 12.527 de 18 de novembro de 2011. (2011). Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Brasília, DF: Diário oficial da União.

Lei n. 3.437 de 19 de dezembro de 2005. (2005). Adota no município de Garibaldi, o plano de classificação de cargos, estabelece o respectivo plano de pagamento e dá outras providências.

Magalhães, C. M. (ORG). *Reflexões sobre a análise crítica do discurso*. Belo Horizonte: Faculdade de Letras da UFMG, 2001.

Marinela, F. (2005). *Direito Administrativo*. 1ª ed. Salvador: Juspodivm.

Meirelles, H. L. (1999). *Direito Administrativo*. 11ª edição, São Paulo: Atlas.

Meirelles, H. L. (2004). *Direito Administrativo Brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros.

Martins, G. A. (2008). *Estudo de caso: uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisas no Brasil*. Revista de Contabilidade e Organizações, v. 2, n. 2, p. 9-18.

Mello, O. A. B. (1979). *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.

- Minayo, M.C. de S. (2010). *O desafio do conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde*. 12ª edição. São Paulo: Hucitec-Abrasco.
- Moraes, A. (2005). *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas.
- Paulo, V. (2008). *Resumo de Direito Administrativo Descomplicado*. Rio de Janeiro: Método.
- Ramos, S. S. (2014). *Governança corporativa em organizações públicas: o caso das prefeituras da mesorregião centro ocidental rio-grandense*. 183f. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, Brasil.
- Ramos, S. S. & Vieira, K. M. (2015). Matriz LIMPE: Proposta de Ferramenta Gerencial para Mensuração da Governança Pública Municipal. *Tecnologias de Administração e Contabilidade*. (pp. 30-53). v. 5, n. 1
- Ramos, S. S., Vieira, K. M. & Paraboni, A. L. (2017). Governança Corporativa em Organizações Públicas: Aplicação do Limpe na Mesorregião Centro-Ocidental Rio-Grandense *Revista Administração em Diálogo*. (pp. 1-31). v. 19, n. 1.
- Santos, A D. (2005). Metodologias participativas: Caminhos para o fortalecimento dos espaços públicos socioambientais/IEB. *Instituto internacional de educação do Brasil*. São Paulo: Peirópolis.
- Souza, E. M. (2014). *Poder, diferença e subjetividade: a problematização do normal*. Farol: Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 103-143.
- Srour, Robert Henry. (2012). *Poder, cultura e ética nas organizações*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus.