RESUMO

A eficiência e a eficácia da Gestão Pública se efetivam em políticas públicas comprometidas com os anseios populares. Para que estas se tornem conquistas reais da coletividade, a ética deve estar acima das moralidades individuais, tanto dos políticos eleitos quanto dos funcionários públicos, atores responsáveis pela consolidação do novo ideal da Gestão Pública. O presente artigo procura apresentar o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento – como um importante incremento financeiro na agenda econômica brasileira, que reconhece a necessidade de aumento dos investimentos públicos em infra-estrutura social e urbana que têm impactos na melhoria da qualidade de vida da população. Acreditamos que a discussão sobre a inserção da ética na elaboração das políticas públicas é objeto de relevância para toda sociedade brasileira que anseia pela diminuição da grande desigualdade social vivida nesse país. Pensamos que esse artigo é apenas um passo inicial na tentativa de provocar a reflexão sobre a necessidade da inserção da ética nas ações políticas. Ao mesmo tempo, é uma alternativa de fonte de pesquisa para quem deseja entender e discutir com mais propriedade a possibilidade de uma gestão pública mais ética.

Palavras-chave: Gestão Pública. Ética. Políticas Públicas. PAC.

ABSTRACT

The sufficiency and effectiveness of public management are effected in public policies committed to the popular wishes. For public policies become real accomplishments, ethics must be above the individual moralities of the elected politicians as well of the civil servants, actors responsible for the consolidation of the new ideal of Public Administration. This article intends to discuss the PAC - Program for Accelerated Growth. We believe that the discussion about the inclusion of ethics in public policy making, is a subject of interest for the entire Brazilian society that yearns for the reduction of social inequality prevailing in that country. We think that this article is just one first step in trying to provoke the reflection about the needs of inclusion of ethics in political activities. Alternative resource for those who wish to discuss and understand more completely the ethical possibility of a public administration.

Keywords: Public Administration. Ethical. Public Management. PAC.

1 Introdução

O mundo presenciou durante as décadas de 80 e 90, a mudança gerencial dentro das grandes empresas referente à substituição da valorização do individualismo pelo trabalho em equipe. Disciplina e participação passaram a ser requisitos necessários às empresas em todo seu quadro funcional, tendo como meta o alcance da maior eficiência na produtividade. Segundo historiadores e economistas, esse novo modelo administrativo alicerçou-se em quatro pilares basilares: o gerenciamento em prol de uma missão; em prol da inovação, da diversidade e do domínio completo da tecnologia envolvida nos processos de transformação. A mudança ocorrida no setor privado trouxe excelentes resultados para o seu crescimento e lucro. Esses fatores levaram o administrador público a repensar seu modelo gerencial adaptando-se ao novo modelo em ascensão. Entre os países onde a democracia e o capitalismo se consolidaram, aconteceram as denominadas "reformas da gestão pública, ou reforma do Estado" que se tornaram ícones para países subdesenvolvidos emergentes, como o Brasil.

A reforma em nosso país visava alcançar resultados satisfatórios na busca por democracia, estabilidade econômica, desenvolvimento e transparência no uso da máquina pública. Ela basicamente substituiu a ultrapassada administração pública extremamente burocrática e centralizada na eficácia do poder do Estado, por um novo ideal de gestão pública. Esse ideal de gestão assumiu a *eficácia* como característica do Estado (ente abstrato, instituição) que dirige o funcionalismo público com vistas a chegar à consecução de objetivos previamente traçados; a *eficiência* como característica de quem, num nível operacional, cumpre suas obrigações e funções quanto a normas e padrões dentro do Estado (instituição), ou seja, o próprio funcionalismo público. Esse foi um dos passos decisivos para consolidar a implementação da nova Gestão Pública com características semelhantes as da administração privada, a saber, eficácia somada à eficiência, direcionadas não para geração de lucro, mas para atender ao compromisso do Estado de prestar serviços essenciais à sociedade, privilegiando o direito a cidadania.

Faremos uma pequena exposição da Constituição Federal de 1988, a qual traz em alguns de seus artigos princípios éticos aplicáveis à esfera da gestão pública, fazendo a necessária interligação entre o Estado e a sociedade no que diz respeito ao direito a cidadania. Nela se consubstanciou os princípios da Legalidade, Impessoalidade, Publicidade, Moralidade e Eficiência como princípios éticos no exercício do trato público. A ética na condução da máquina pública surge como instrumento eficaz de proteção dos direitos do cidadão tais como liberdade e

igualdade. Deve haver compatibilidade entre as prioridades de governo e o querer da coletividade.

Acreditamos que a discussão sobre a inserção da ética na elaboração das políticas públicas, é objeto de relevância para toda sociedade brasileira que anseia pela diminuição da grande desigualdade social vivida nesse país. Seguidamente, far-se-á uma reflexão sobre a inserção da reflexão ética no universo das decisões políticas nesse novo cenário gerencial denominado "Gestão Pública". Estudaremos o Conceito de Política Pública e sua distinção de Política de Governo e Política Social no intuito de dotarmos o leitor de informações norteadoras da compreensão acerca da dimensão da administração pública.

O objetivo desse artigo é refletir sobre a necessidade da inserção do mínimo ético na tomada das decisões políticas, bem como sobre as atuais políticas públicas financiadas pelo programa PAC, disponibilizando para o leitor, exemplos de ação da gestão pública pautada em princípios éticos. Teremos como objeto de estudo da atuação da gestão pública as obras de infra-estrutura iniciadas na comunidade "Nossa Senhora da Apresentação", Zona Norte da cidade do Natal. Além de procurar evidências dos objetivos do programa PAC nas referidas obras, avaliaremos se houve reflexão ética no planejamento da política pública proponente dessas obras. Num breve relato do andamento das obras, nossa intenção é averiguar se houve real melhoria na qualidade de vida daquela população. Os números e dados acerca dos convênios firmados entre o município do Natal e o Governo Federal foram apresentados e fornecidos pelo funcionário da Caixa Econômica Federal, Albert Josuá Neto, durante a 4ª Conferência Nacional das Cidades ocorrida no dia 11 de novembro de 2009, no auditório da UNP (Universidade Potiguar).

Esse artigo será subdivido em tópicos que darão ao leitor uma visão de como os princípios éticos se aplicam ao novo paradigma de gestão pública. Nosso trabalho buscou suscitar a discussão acerca de uma conduta ética nas relações sociais e especialmente nas relações políticas, em detrimento das moralidades individuais que, em geral, inviabilizam a efetivação dos anseios da coletividade.

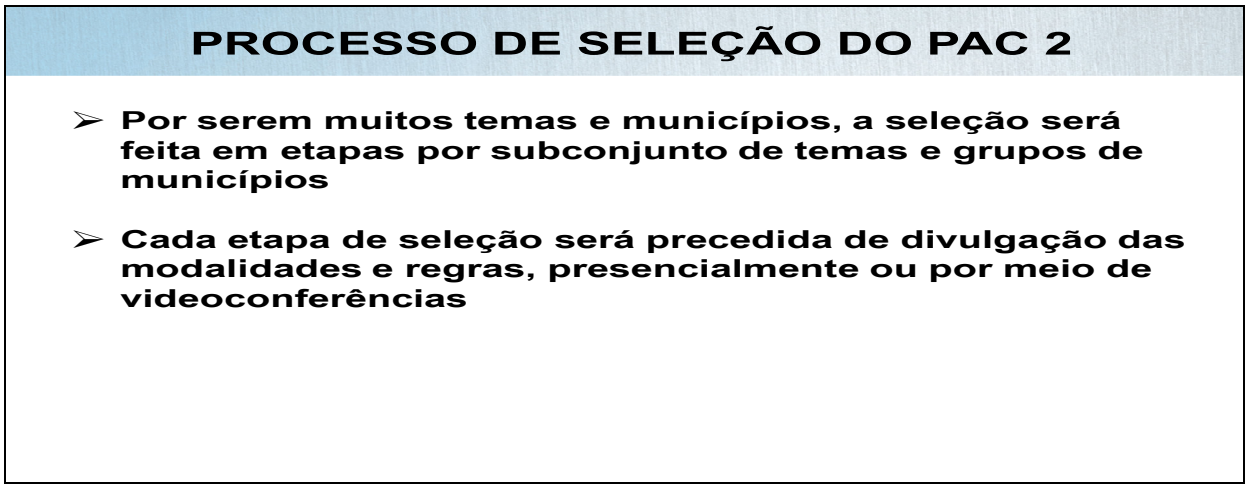
2 Moral e Gestão Pública

Para Kant (2005), a Moral são as regras de conduta deontológicas que organizam as relações interpessoais forçadas pelo hábito e que ordenam nossos comportamentos. Ela surge a partir da realidade individual, sendo um julgamento valorativo-subjetivo. Vásquez corrobora com Kant. Ele também afirma que a Moral é composta por valores subjetivos. Uma boa maneira de entender um princípio moral é utilizar as regras que pais e mães ensinam aos seus filhos no convívio doméstico e que comumente se tornam habituais a eles, como exemplo, ou até mesmo os ensinamentos religiosos.

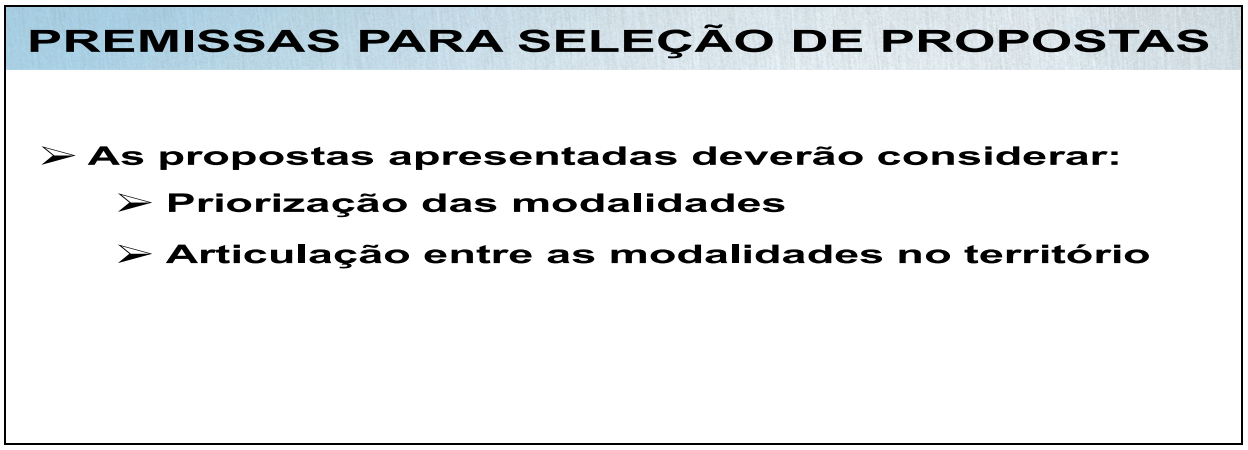
As medidas tomadas no que fazer em cada situação concreta, cria um conjunto de normas ou regras adquiridas por hábito. Como aplicar isso na gestão pública? Partiremos de um exemplo: um péssimo hábito adquirido pelos gestores brasileiros é o de não dar continuidade a projetos não concluídos durante o processo de sucessão administrativa, ou seja, é comum que uma nova gestão não conclua uma obra deixada em andamento pela gestão sucedida. É a Moral adquirida pelo hábito de "fazer aquilo que me interessa e me dá prestígio".

O programa PAC possivelmente vem mudar essa lógica, pois, pela regra, um município pode pleitear novos recursos junto ao Governo Federal quando apresenta uma porcentagem considerável de obras executadas na sua gestão e, inclusive, daquelas remanescentes de uma gestão passada. Essa é uma informação fornecida pelos Ministérios que enviam recursos para as obras, e corroborada pela fiscalização e vistoria da CEF, que trabalha em parceria com estes na garantia da conclusão das obras. É o antigo hábito (Moral) sofrendo mudança de acordo com o rumo da história. Observa-se, nas regras apresentadas no lançamento do PAC2, que um dos itens para seleção e aprovação de propostas é justamente o bom desempenho na consecução das obras do PAC por parte de Estados e de Municípios pleiteadores de novos recursos:

Fonte: www.cidades.gov.br

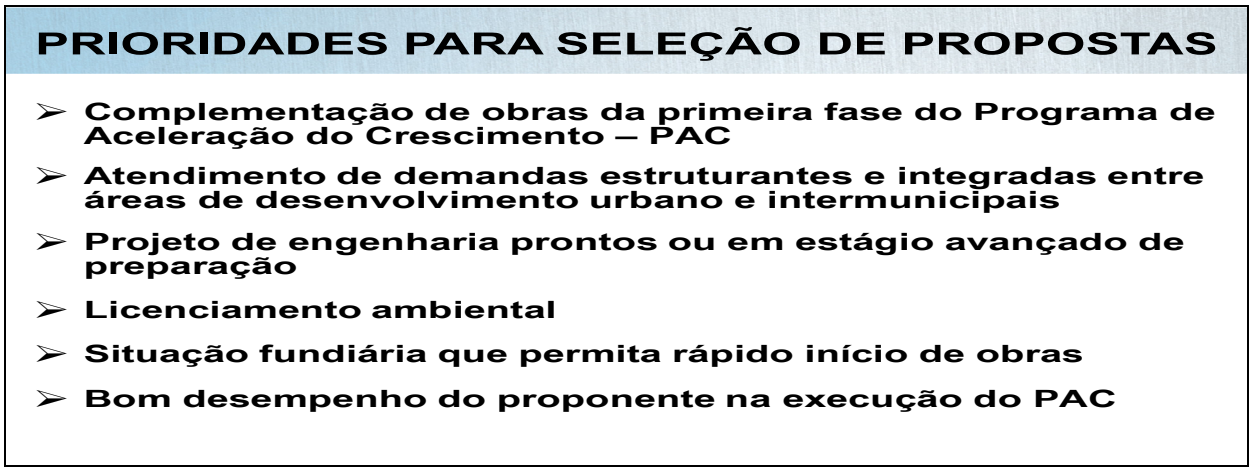


Fonte: www.cidades.gov.br



Fonte: www.cidades.gov.br

O slide seguinte destaca as regras e critérios exigidos para que Estados e Municípios possam ter suas propostas aprovadas no PAC2. Esses slides foram disponibilizados previamente aos governadores e prefeitos pelo Ministério das Cidades para que estes se preparassem para garantir recursos espontâneos do Governo Federal no tocante às obras de infraestrutura.



Fonte: www.cidades.gov.br

Como podemos observar, o bom desempenho na execução do primeiro PAC é condicionante à aprovação de pleitos no PAC2.

As considerações e condições indispensáveis a uma gestão pública embasada na garantia do mínimo ético que o gestor deve respeitar durante a criação e condução de uma política pública deve ser: O ouvir a sociedade civil organizada (ONGS, OAS e outras); considerar o pensamento do funcionalismo, visto que se trata da parte operacional administrativa que executa as tarefas; equalizar as opiniões (valores) de todos os atores envolvidos, com os seus próprios princípios morais, pois não podemos negar que o gestor, como indivíduo que é, traz consigo sua própria moral.

3 Discorrendo Sobre Ética

Pensamos que, em algumas instâncias, o gestor se vê em situação conflitante, porque vive a dualidade entre valores individuais e valores coletivos. Essa escolha entre o individual e o coletivo, é apenas uma das indagações de cunho filosófico que se pode fazer. O gestor: a) deve, ao formular políticas públicas, valorizar mais as decisões comunitárias ou os seus próprios julgamentos morais (valores individuais); b) deve ser cegamente obediente aos desígnios externos (valores da coletividade); c) pode ele ferir os princípios morais de seus funcionários; d) podem os funcionários ferir princípios morais definidos pela comunidade (constituição)? Essas inquietações nos levam à Ética.

A Ética para Kant é o agir *por dever* porque para ele, o dever é uma forma que deve valer para toda e qualquer ação moral e não o agir *de acordo com o dever*. O gestor que dá continuidade a uma obra deixada pela gestão passada age por dever e não porque uma lei federal, ou um Ministério ou mesmo a fiscalização da CEF o fiscalizou e obrigou a assim proceder. Agir por dever é o que Kant chama de imperativo categórico. O homem não deve agir porque, de acordo com o dever, isto ou aquilo é o certo ou é o bom, mas sim, por dever. A uma ação moral condicionada (imposta) ele chama de imperativo hipotético. Se o gestor só der continuidade às obras da gestão passada porque uma lei federal diz que é seu dever, a ação é condicionada, portanto é um imperativo hipotético.

Vásquez (2008) diz que a Ética é a Teoria ou a Ciência do comportamento moral dos homens em sociedade. Ele diz que a Ética é a ciência que almeja investigar e explicar os tipos de experiência do comportamento humano moral. A falta de decoro parlamentar; o desvio de verbas destinadas às funções essenciais do governo; os escândalos de corrupção de toda ordem, são situações onde o mínimo ético não se apresenta, sendo então, situações aéticas. A Constituição Federal é um contrato de viés ético que cuida do interesse da coletividade, pautado na

jurisprudência. Ela determina que as funções essenciais do governo como a garantia de boa educação, moradia e segurança para todos, deve ser uma máxima. O não respeito ao cumprimento desses direitos dos cidadãos configura uma situação concreta aética.

Morre (1995) propõe criar valor público, por meio de uma nova gestão estratégica na área governamental, baseada em primeiro lugar na filosofia de uma nova responsabilidade ética para a administração pública com vistas a não permitir que a cidadania seja subtraída de seus direitos. A reforma do Estado brasileiro, iniciada em 1996 pelo MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado), primou pela atitude ética na administração pública. Essa iniciativa intentava chegar a uma gestão pública eficiente e eficaz, pautada num Estado de Direito promotor de Políticas Públicas consoantes com princípios éticos.

3.1 Distinções entre Moral e Ética

Distinguir Moral e Ética nos orienta quanto à crítica na nossa análise das políticas públicas atuais e a relevância dos princípios éticos no planejamento destas. Essa avaliação ajudará na nossa inquietação quanto a saber se, somente com o passar do tempo, o PAC poderá ser reconhecido como um exemplo concreto de uma ação da gestão pública alicerçado em princípios éticos. A filosofia de Vásquez define e distingue Moral e Ética de forma bem clara. A Moral é valorativa-subjetiva, vivenciada por hábito. Por sua vez, a Ética é um conjunto sistemático de conhecimentos racionais e objetivos a respeito do comportamento humano moral. Um exemplo de conduta Ética é fornecer dados reais dos rendimentos na declaração do Imposto de Renda, pois a arrecadação fiscal é utilizada para ações do estado que atendem as necessidades da coletividade. É ética a atitude do servidor que não faz uso da máquina pública em seu favor. Vasquez (2008) explica que a Ética não imprime juízo de valor a esse funcionário, mas avalia sua ação. Um comportamento aético, por exemplo, é o de um cidadão que pede demissão do emprego para não pagar pensão alimentícia. A Ética não julga a moral desse cidadão, apenas investiga e explica sua ação como aética, pois entende ser responsabilidade de um pai a manutenção da vida de seus filhos.

A sociedade brasileira está carecendo de ética. Ela deve se tornar um ideal disseminado entre famílias, religiosos, juristas, cientistas e políticos que tanto remetem seus discursos à tomada de conduta ética como solução para as desigualdades sociais do nosso país. Na política pública deve-se optar pela maior descentralização, modulação e fragmentação da gestão pública, na perspectiva da existência de referências valorativas mais universais e compartilhadas. Deve haver tendência, para garantir a justeza e equidade, e definição de valores locais e tentar projetá-

los para as decisões mais amplas de política pública. É essa meta que a política pública não pode perder de vista.

Diante do exposto, vamos apresentar políticas públicas financiadas pelo PAC e demonstrar seu caráter de atendimento às necessidades pontuais (locais) das regiões brasileiras, enfocando sua atuação na cidade do Natal. Antes, porém, faremos um breve histórico da Reforma do Estado Brasileiro apresentando princípios éticos encontrados na Constituição de 1988.

4. Aspectos da Reforma do Estado Brasileiro:

O crítico quadro de crise econômica desencadeada no início dos anos de 1980, ou, mais precisamente, em 1979, com o segundo choque do petróleo; a crise fiscal evidenciada na perda do crédito público e da poupança pública negativa; a crise do aparelho estatal na qual o Estado sofria cronicamente do clientelismo e da profissionalização incompleta e a crise política do regime autoritário, instalado no país em 1964, fizeram com que o empresariado brasileiro rompesse sua aliança política com os militares; os cidadãos clamassem por liberdade e os partidos políticos recebessem incentivo para partir para luta pela redemocratização do país. Instaurada a insatisfação geral, a campanha das "Diretas Já" foi um passo, que se completou com a restauração da democracia em 1985, e a sua afirmação se deu com a Constituição de 1988. Esta por sua vez, embasou a Reforma do Estado Brasileiro.

Observamos que a reforma do Estado não se configurou como um fenômeno isolado. A mudança nas relações internacionais e na organização do poder político entre os países redefiniu o cenário mundial. Desta forma, a reforma do Estado Brasileiro está inserida num novo padrão de relações sociais dentro da sociedade capitalista, culminando com a necessidade de um novo modelo de estado. Para dar corpo a esse novo modelo de Estado no Brasil foi criado o MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado -. O MARE foi responsável pela concretização da Reforma do Estado Brasileiro que, entre outras ações, contribuiu para criação das Agências Executivas, das Agências Reguladoras, criação das Organizações Sociais. A Reforma do Estado Brasileiro não só estabeleceu um amplo programa de terceirização das atividades do setor público, como também consolidou os direitos, as leis, os deveres e os avanços sociais estabelecidos na Constituição Federal de 1988. Não há dúvida de que certos interesses foram mantidos e que alguns privilégios escusos foram eliminados nessa Constituição. Contudo, seu aspecto mais relevante é o fato de que nela está embutida uma concepção de estado social-democrata e pragmático.

5 Princípios Éticos Evidenciados Na Constituição Federal De 1988:

É no capítulo "Da Administração Pública" que encontramos com mais clareza a imposição da "necessidade ética", no exercício do serviço público. Nele estão os cinco princípios éticos mais relevantes da administração pública, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência. É salutar entender que a moralidade pública é a ética a qual o servidor deve se submeter para efetivamente responder ao mínimo ético.

I - Legalidade ► O princípio da legalidade é cláusula pétrea consagrada na Constituição Federal, no inciso II do artigo 5º, diz: "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. Seu objetivo é beneficiar os interesses da coletividade como um todo, que é o cerne de toda atividade administrativa, evitando que os agentes públicos ajam com liberdade, sem seguir as normas especificadas em lei, desviando-se do interesse coletivo.

II - Impessoalidade ► O princípio da impessoalidade visa a neutralidade e a objetividade das atividades administrativas no regime político, que tem como objetivo principal o interesse público. Este princípio traz consigo a ausência de marcas pessoais e particulares correspondentes ao administrador que esteja no exercício da atividade administrativa. A pessoa política é o Estado, e as pessoas que compõem a Administração Pública exercem suas atividades voltadas ao interesse público e não pessoal. O princípio da impessoalidade proíbe a subjetividade. O princípio da impessoalidade prevê: a investidura em cargos públicos, concurso público e processo de licitação.

III - Moralidade ► O princípio da moralidade diz que o administrador tem que ter um comportamento ético, jurídico adequado. Este princípio está associado à honestidade. Veda condutas eticamente inaceitáveis e negativas ao senso moral da sociedade, a ponto de não comportarem condescendência. A moralidade administrativa abrange padrões objetivos de condutas exigíveis do administrador público.

IV - Publicidade ► O princípio da publicidade é o que garante a qualquer cidadão o direito de se dirigir ao Poder Público e requerer cópias e certidões de atos e contratos. O Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a qualquer hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo. É, portanto, a proibição do segredo. Publicar é tornar público, ou seja, tornar do conhecimento público, mas, também, tornar claro e compreensível ao público.

V - Eficiência ► O princípio da eficiência rege toda ação administrativa que tem que ser de bom atendimento, rapidez, urbanidade, segurança, transparência, neutralidade e sem burocracia,

sempre visando qualidade. O contribuinte que paga a conta da Administração Pública, tem o direito de que essa administração seja eficiente, exigindo um retorno (segurança, serviços públicos, etc.) equivalente ao que pagou sob a forma de tributos, na exata medida de sua necessidade, considerada a agilidade, o ótimo aproveitamento dos recursos disponíveis que evitem desperdícios e garantia de uma maior rentabilidade social.

6 Do Conceito de Política Pública

Apresentaremos algumas definições de *política pública* que permitirão ao leitor refletir sobre as políticas públicas brasileiras, no que diz respeito a sua missão de ser elemento de interação governo/sociedade. A expressão "política pública" é a tradução aportuguesada do termo oriundo da língua inglesa "public policy", e por causa da diversidade de compreensão da palavra política, apreender o significado de política pública nos parece complexo. Para David Easton, a política pública se refere "a alocação oficial de valores para toda a sociedade" (1953, p.129).

Silva (2008) entende que política pública resulta de um extenso e confuso processo envolvendo divergentes interesses, negociações e paralelos entre várias instâncias instituídas ou entre os atores que delas fazem parte. Na íntegra do seu pensamento:

> Quanto mais atores sociais ou institucionais fizerem parte do curso político, mais amplo ele será, sendo a política pública o resultado das relações estabelecidas entre eles. Logo, a política pública compreende um conjunto de atores ou grupos de interesses que se mobilizam em torno de uma política; instituições, cujas regras de procedimento impedem ou facilitam o acesso de atores às arenas decisórias; processo de decisão, onde os atores estabelecem coalizões e fazem escolhas para a ação; e produtos do processo decisório ou política resultante.

Política Pública deve ser entendida fundamentalmente como uma relação de ação e intenção, diz Dye (2005). Ainda segundo ele, *não pode haver política pública sem uma ação e muito menos sem uma ação com intenção de*. Assim, entendemos que é a formalização de uma política pública que favorece a comunicação, o entendimento entre governo e cidadania e se coloca como base de referência para essa interação governo/sociedade. Sabemos que essa comunicação e esse entendimento dependem necessariamente da efetivação de uma Gestão Pública Democrática. No Brasil vivemos uma democracia indireta, ou seja, os políticos são eleitos pela sociedade como seu representante. A vontade e o interesse do povo na criação de

políticas públicas deve ser respeitada. Acreditamos que a reforma do estado brasileiro foi um indicativo de que a democracia e os princípios éticos podem e devem se configurar como ferramentas utilizadas na composição das políticas públicas realmente inclinadas a atender as necessidades da coletividade.

Política Pública por vezes se confunde com os termos Política de Estado, Política de Governo e Política Social. Contudo, essa confusão pode ser superada em se entendendo que a Política de Estado está atrelada aos valores consagrados na Constituição. Paulo Roberto de Almeida (2008), com muita propriedade, nos orienta quanto ao que define Políticas de Estado:

> Políticas de Estado, por sua vez, são aquelas que envolvem as burocracias de mais de uma agência do Estado, justamente, e acabam passando pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, depois que sua tramitação dentro de uma esfera (ou mais de uma) da máquina do Estado envolveu estudos técnicos, simulações, análises de impacto horizontal e vertical, efeitos econômicos ou orçamentários, quando não um cálculo de custo-benefício levando em conta a trajetória completa da política que se pretende implementar. O trabalho da burocracia pode levar meses, bem como o eventual exame e discussão no Parlamento, pois políticas de Estado, que respondem efetivamente a essa designação, geralmente envolvem mudanças de outras normas ou disposições pré-existentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade.

Almeida (2008) explica que Políticas de governo são aquelas em que o Executivo (prefeitos, governadores ou até mesmo presidentes) decidem através de um planejamento simples. Ele acrescenta que políticas de governo podem até envolver processos complexos, porém perfazem um caminho entre a apresentação do problema e a definição de uma política determinada (de governo), bem mais curto e simples que o de uma Política de Estado. Ela, geralmente fica no plano administrativo (prefeitos, governadores, presidentes) ou na competência dos próprios ministérios setoriais.

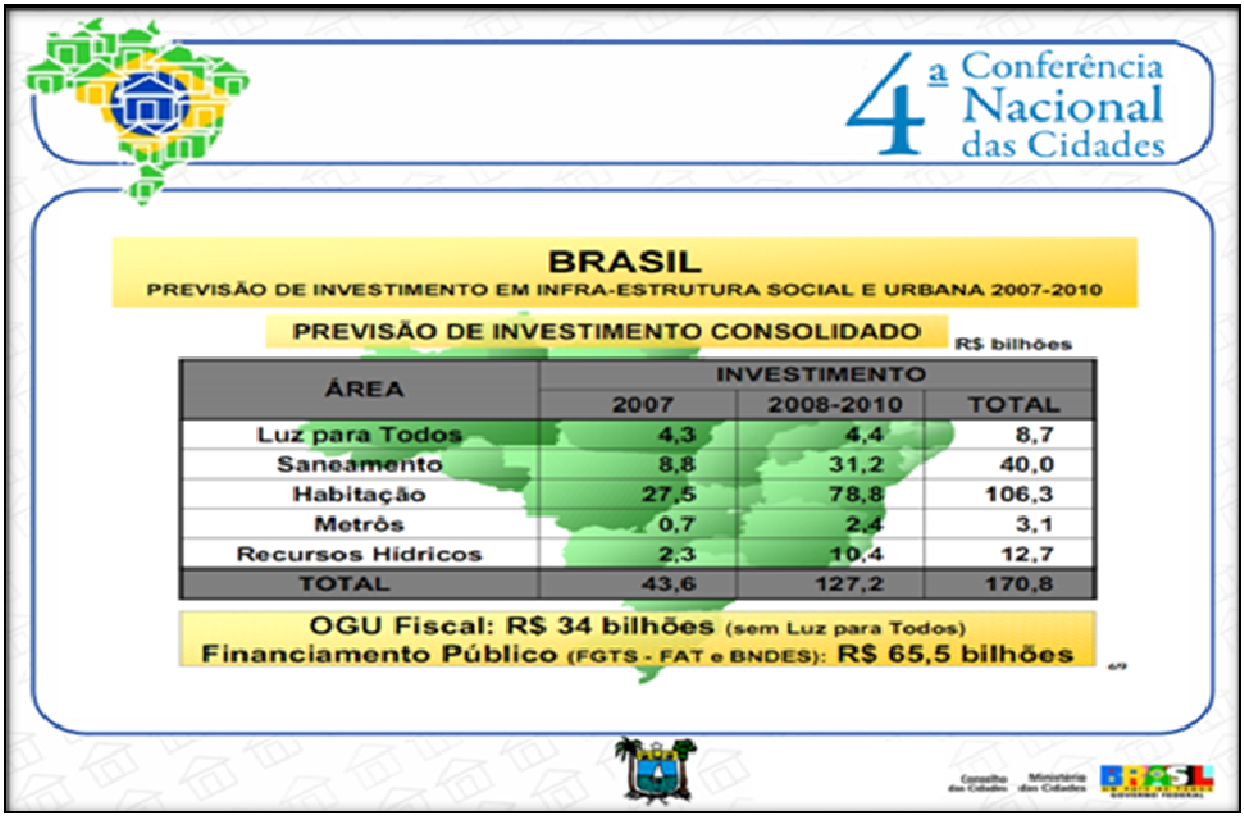
Políticas Sociais também se distinguem de Políticas Públicas claramente por se tratarem de políticas pontuais ou setoriais, a saber, políticas criadas especificamente para saúde, educação, meio ambiente, etc. Um exemplo de política social pontual em Natal é o programa "Adote o Verde" que tem como meta recuperar e manter áreas verdes da cidade, oferecendo locais agradáveis para lazer, prática de esportes, educação ambiental e saúde da população. Através da manutenção e preservação das áreas adotadas se promove a qualidade ambiental destas, a satisfação da população, além da manutenção do uso correto das áreas públicas

adotadas, preservando as identidades locais. Algumas palavras ou expressões podem ser destacadas dentro do extenso conceito de Política Pública: valores – intenção – interesses divergentes – atores – coalizões – escolhas -. Essas palavras e expressões nos remetem ao universo complexo das relações humanas e nos fazem refletir sobre um dado extremamente relevante quando se falamos em Políticas Públicas: o caráter moral individual e coletivo nas decisões dos grupos sociais. Com o intuito de investigar as conseqüências desse embate de interesses, o próximo tópico tratará da crítica do desenvolvimento das políticas públicas financiadas pelo PAC.

7 Explicando o PAC

O Governo Federal lançou em 2007 um programa com o intuito de acelerar o crescimento do Brasil. PAC é a sigla para "Programa de Aceleração do Crescimento". É um plano desenvolvimentista que tenciona estimular o crescimento da economia brasileira por meio do investimento em obras de infra-estrutura tais como portos, rodovias, ferrovias, aeroportos, redes de esgoto, drenagem, geração de energia, etc. O programa foi lançado na gestão do presidente Luis Inácio Lula da Silva no dia 28 de janeiro de 2007, prevendo investimentos da ordem de 503,9 bilhões de reais até o ano de 2010. O capital utilizado no PAC é originário das seguintes fontes principais: OGU - recursos da União (orçamento do governo federal), capitais de investimentos de empresas estatais, como por exemplo, Petrobrás, e investimentos privados com estímulos de investimentos públicos e parcerias. Ao lançar o PAC, o Governo Federal anunciou uma série de medidas cujo principal objetivo era favorecer a implementação dos projetos. Entre estas medidas, podemos citar a desoneração tributária para alguns setores, medidas na área ambiental para dinamizar o marco regulatório, estímulo ao financiamento e crédito e medidas de longo prazo na área fiscal. As medidas do PAC estão organizadas em cinco blocos. São eles: a) Investimento em Infra-Estrutura; b) melhoria do ambiente de investimento; c) medidas fiscais de longo prazo; d) desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário; e) estímulo ao crédito e ao financiamento. Como podemos perceber, o PAC é uma ferramenta utilizada pelo Governo Federal que deve ser encarada seriamente pelos setores públicos e privados para que o país tenha garantido seu crescimento a médio e longo prazo. Observe o gráfico fornecido pelo servidor da CEF Albert Josuá Neto:

RESULTADOS SATISFATÓRIOS DE EXECUÇÃO DAS OBRAS DO PAC



Fonte: dados disponibilizados no sítio da Caixa Econômica Federal. Slide produzido por Albert Josuá Neto

8 Políticas Públicas Financiadas Pelo PAC no Município do Natal

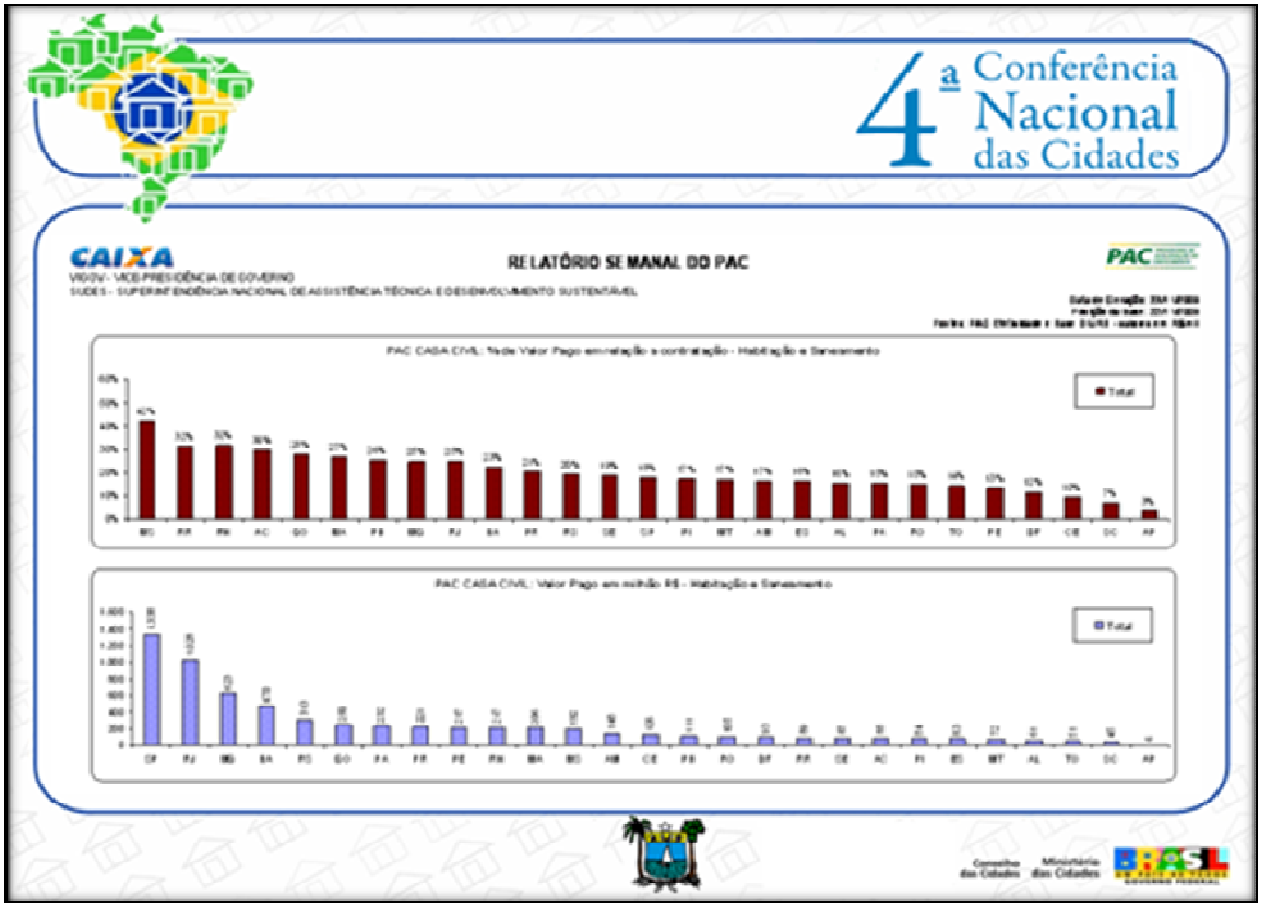
Todos os estados e cidades brasileiras que apresentaram planos de trabalho bem elaborados e condizentes com as reais necessidades da população beneficiada pelo referido plano receberam recursos para a execução de obras de toda ordem. A Prefeitura do Natal apresentou vários planos de trabalho, a maioria deles voltados para projetos de infra-estrutura social e urbana com vistas a resgatar a melhoria da qualidade de vida de sua população.

Durante a segunda guerra mundial, Natal foi escolhida pelos norte-americanos para ser uma base de apoio não só por ser a esquina do continente, mas também por dispor, à época, de uma considerável porcentagem de área urbana saneada. Décadas após a segunda guerra, a cidade cresceu desordenadamente e está longe de servir como exemplo de urbanização. Os recursos do PAC vieram para reparar esse problema que o crescimento urbano não planejado acarretou à cidade.

8.1 Do Agente Monitorador das Obras do PAC: Caixa Econômica Federal – CEF

A Caixa Econômica Federal (CEF) é responsável pela formalização dos convênios de repasse dos recursos destinados à execução de obras de urbanização, saneamento básico, construção de moradia para cidadãos de baixa renda, etc. Os financiamentos são aprovados pelos Ministérios após avaliação dos planos de trabalho apresentados pelas prefeituras, com capital oriundo do OGU (Orçamento Geral da União), FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social), entre outros. As regras na celebração dos convênios são bem rígidas. As Prefeituras devem concluir as obras dentro dos prazos estabelecidos. Caso isso não ocorra, os recursos são devolvidos aos cofres da União e os Municípios penalizados. Para reavê-los, os Municípios apresentam novos planos de trabalho com vistas a concluir as obras que tiveram o prazo de vigência expirado, ou para executar novas obras.

PRINCÍPIOS ÉTICOS: MORALIDADE, EFICIÊNCIA E PUBLICIDADE



Fonte: dados disponibilizados no sítio da Caixa Econômica Federal. Slide produzido por Albert Josuá Neto.

Tanto o portal da CEF quanto o portal Brasil.gov.br (http://www.brasil.gov.br/pac) disponibilizam informações semanais de acompanhamento das obras do PAC. Dentre outros, neles, o princípio da publicidade merece destaque.

8.2 Da atuação da Gestão Pública Municipal nas Obras do PAC em Natal

Em sintonia com o moderno conceito de gestão pública, a prefeitura do Natal, através da Secretaria de Planejamento, Fazenda e Tecnologia da Informação (SEMPLA) designou um grupo de funcionários públicos municipais especialistas em Gestão Pública para acompanhar o andamento das obras financiadas por programas da CEF e obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. O objetivo da gestão municipal é evitar a perda de recursos e atrasos nas obras em execução na cidade do Natal, inclusive, nas remanescentes da administração anterior recebidas pela atual gestão com status de "paralisadas" e ou em situação de perda da vigência,

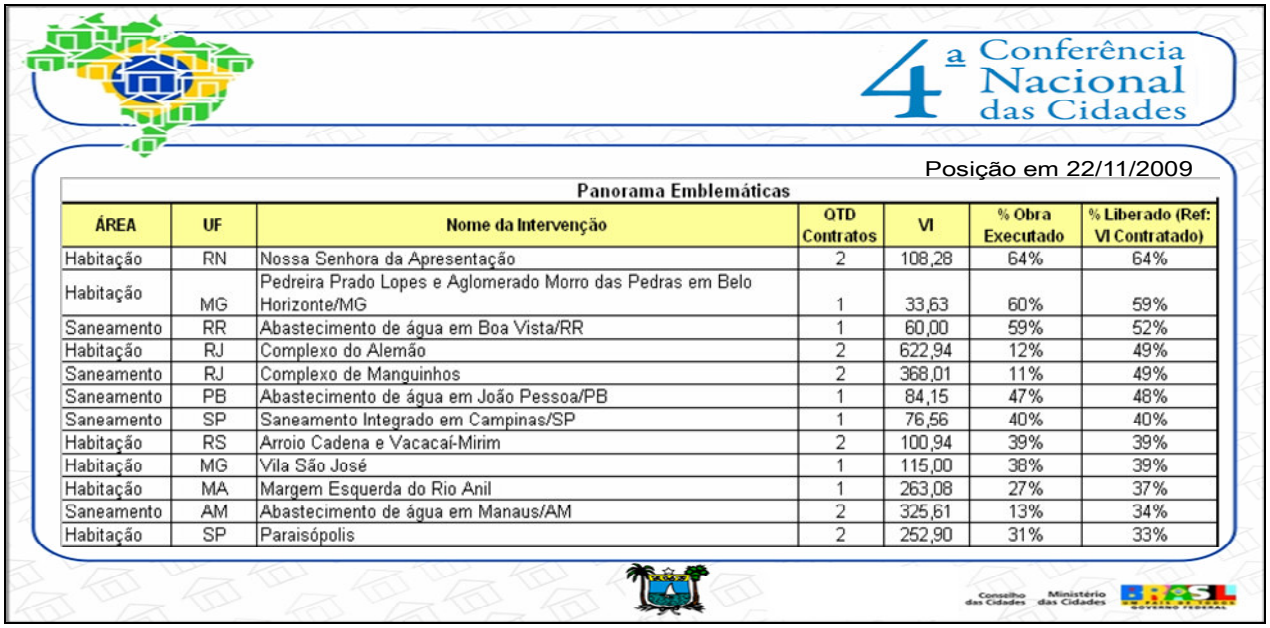
A tarefa desses especialistas gestores é, dentre muitas outras, gerenciarem os convênios junto a CEF, fazendo o acompanhamento diário na perspectiva de garantir a qualidade dos serviços realizados; dirimir burocracias equacionando entraves que por ventura estejam prejudicando o andamento das obras, e dar celeridade à execução das referidas. Essa iniciativa da gestão municipal, de acordo com dados fornecidos pela Gerência da CEF - GIDUR/NA (Gerência de Desenvolvimento Urbano de Natal) contribuiu significativamente para destacar a Cidade do Natal como campeã em execução das obras do PAC. Segundo o Gerente de Apoio ao Desenvolvimento Urbano da Filial da Capital Potiguar, Marcos Vinícius Fernandes Neves "em solo natalense foram executadas 50,83% das obras do PAC previstas para a cidade, feito não alcançado por nenhuma outra cidade brasileira".

Diante do exposto, evidencia-se que a atuação dos especialistas gestores tem sido de suma importância quando da permanência da cidade do Natal na primeira colocação em relação aos outros Municípios brasileiros. Pensamos que os investimentos em infra-estrutura realizados em Natal, com recursos do PAC e do próprio Município, garantirão avanços significativos quanto à efetiva melhoria da qualidade de vida das pessoas. O trabalho dos especialistas gestores, orientado pela nova gestão pública municipal, notadamente voltada para a excelência dos resultados, e atenção redobrada ao cumprimento dos prazos estabelecidos nos convênios, seja motivo de confiança numa administração eficiente e eficaz, verdadeiramente comprometida com os princípios de justiça social e cidadania. No quadro situacional abaixo apresentado, observe o efeito da boa atuação dos especialistas gestores como ferramenta eficiente no acompanhamento das obras do PAC em Natal. Sobre a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Municipal, instituída no Município do Natal através da Lei 5.902, o Secretário de Planejamento, Augusto Carlos Garcia de Viveiros afirma: "Esse profissional vai destravar os problemas na execução de obras. Ele é responsável pela aceleração dos procedimentos. O Ministério do Planejamento libera recursos voluntários para os municípios com essa carreira no

seu quadro funcional, ou seja, é uma garantia de que Natal continuará a receber os recursos do Programa de Aceleração do Crescimento". Podemos conferir na tabela abaixo o desempenho dos cinco (05) Especialistas Gestores em apenas algumas das obras do PAC em Natal:

Programa	Objeto	Status		Gestor	Local
		08/1/09	Atual		
Turismo no Brasil	Urbanização da Avenida do Contorno	12,47%	**100,00%**	Gestor1 Ambiental	Cidade Alta - Pedra do Rosário
Turismo no Brasil	Construção de Praça Pública	44,76%	**100,00%**	Gestor2 Praças	Ponta Negra
ProMunicípio/Desenv. Urbano Mun. Méd./Grad. Port	Drenagem e Pavimentação de diversas ruas da cidade	20,45%	**62,26%**	Gestor3 Mobilidade	Diversos Bairros da Cidade do Natal
Turismo no Brasil	Restauração da Praça Residencial Redinha	15,70%	**90,00%**	Gestor4 Manutenção	Estrada da Redinha
Urbanização de Assentamentos Precários	Urbanização de Assentamentos Precários	1,51%	**72,20%**	Gestor5 Habitação	Detran, Parque das Dunas, Alagamar, Cid. Esperança e Planalto.

No Bairro Nossa Senhora da apresentação, somadas às obras em andamento de esgotamento sanitário, drenagem, pavimentação de ruas e regularização fundiária de 6.500 imóveis e os serviços realizados nesse bairro, totalizam R$ 60,4 milhões, beneficiando mais de 76 mil moradores da região. Os efeitos sociais dos investimentos públicos em locais carentes de infra-estrutura, como é a comunidade aqui citada, são exemplos positivos da inserção ética, ou seja, do respeito aos anseios coletivos. O resultado de uma gestão pública que viabiliza políticas públicas como estas é a valorização dos imóveis e de serviços públicos como saúde e educação que se efetivam junto à população. A correta urbanização das áreas habitacionais melhora a saúde das crianças e o bem-estar de todos:


4ª Conferência Nacional das Cidades

Posição em 22/11/2009

Panorama Emblemáticas

ÁREA	UF	Nome da Intervenção	QTD Contratos	VI	% Obra Executado	% Liberado (Ref: VI Contratado)
Habitação	RN	Nossa Senhora da Apresentação	2	108,28	64%	64%
Habitação	MG	Pedreira Prado Lopes e Aglomerado Morro das Pedras em Belo Horizonte/MG	1	33,63	60%	59%
Saneamento	RR	Abastecimento de água em Boa Vista/RR	1	60,00	59%	52%
Habitação	RJ	Complexo do Alemão	2	622,94	12%	49%
Saneamento	RJ	Complexo de Manguinhos	2	368,01	11%	49%
Saneamento	PB	Abastecimento de água em João Pessoa/PB	1	84,15	47%	48%
Saneamento	SP	Saneamento Integrado em Campinas/SP	1	76,56	40%	40%
Habitação	RS	Arroio Cadena e Vacacaí-Mirim	2	100,94	39%	39%
Habitação	MG	Vila São José	1	115,00	38%	39%
Habitação	MA	Margem Esquerda do Rio Anil	1	263,08	27%	37%
Saneamento	AM	Abastecimento de água em Manaus/AM	2	325,61	13%	34%
Habitação	SP	Paraisópolis	2	252,90	31%	33%

Fonte: dados disponibilizados no sítio da Caixa Econômica Federal. Slide produzido por Albert Josuá Neto.

O slide supracitado destaca o Rio Grande do Norte, mais precisamente o Bairro de Nossa Senhora da Apresentação em Natal, como primeiro lugar em porcentagem de obra executada, corroborando a afirmação da boa atuação dos especialistas gestores na condução das obras do PAC. O Bairro foi beneficiado com tamanho investimento financeiro em habitação e saneamento pelo fato de 70% de sua população possuir renda per capita de até um salário mínimo. Assim evidenciamos um dos objetivos do PAC, qual seja, melhorar a qualidade de vida dos cidadãos de baixa renda. Como contrapartida, em garantia ao superinvestimento promovido pelo PAC, o Município ergueu no referido Bairro, com recursos próprios, 02 (dois) CEMEI´S (Centro Municipal de Ensino Infantil), 01 (uma) quadra poliesportiva. Tais ações nos conduzem ao raciocínio de que verdadeiramente o planejamento e a execução das obras em Nossa Senhora da Apresentação primou pelo mínimo ético, privilegiando o interesse da coletividade.

A importância social dos investimentos no Rio Grande do Norte e particularmente na cidade do Natal, que têm recursos previstos na ordem de R$ 600 milhões em obras previstas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), é um indicativo de respeito pelos anseios da coletividade, até no que se refere às necessidades locais. O objetivo principal a ser atingido pelo programa em Natal, é a garantia de habitação para camada social de baixa renda e a melhoria da qualidade de vida da população local.

9 Considerações finais

Pudemos observa no desenvolvimento de cada tópico do nosso trabalho que o Brasil conquistou um avanço significativo no tocante à democracia, legalidade, jurisprudência e um tímido, porém sensível, cuidado com a inserção do mínimo ético na gestão pública e no desenvolvimento de suas políticas. Pensamos que a Constituição de 1988 fez emergir consideravelmente a necessidade de atitude ética na administração pública. Consideramos também que a Constituição foi emblemática e decisiva para a implantação do novo paradigma de gestão pública eficiente e eficaz, pautada num Estado de Direito. Estado este, obrigatoriamente promotor de Políticas Públicas consoantes com o mínimo ético habilitado a ser considerado verdadeiramente um estado democrático e ético. Desta forma, a Constituição se apresenta indispensável para concretizar as prioridades do Governo. Porém, é mister destacar que merece atenção especial a reflexão da inserção ética no planejamento das ações empreendidas pelo gestor da máquina pública, sobretudo no que se refere ao grau de reciprocidade deste com os interesses da coletividade. Esse artigo defende e propõe que a formulação de políticas públicas e as decisões administrativas não sejam propriedade de uma única pessoa, evidentemente porque

estas fazem parte de um processo coletivo de múltiplas etapas seqüenciais e concomitantes. Aqui enfatizamos que as decisões administrativas se passam em meio a intensas interações pessoais nas quais se espera não só algum grau de cooperação, mas principalmente compartilhamento de valores. É imprescindível que jamais se esqueça que as morais individuais ou as antigas heranças culturais, sejam substituídas por uma conduta ética, concretizada através do alcance de verdadeiros valores coletivos. Tais valores precisam ser refletidos por todos: gestores, sociedade civil (ONGS, OAS), políticos, entidades religiosas, enfim, todo o grupo social que submete e é submetido às normas e regras que vão dar forma e corpo ao modelo de administração que se deseja.

Analisamos no programa de financiamento das políticas públicas estruturantes do governo federal, PAC, que ele de certa forma, impele, por meio das regras impostas pelos Ministérios e pela CEF, a existência de conduta pública consoante com o mínimo ético. Desejamos que esse programa possa mudar a política nacional excessivamente vinculada ao individualismo moral e aético, por uma política empreendedora do mínimo ético nas gestões administrativas. Infelizmente, esse é apenas um anseio e uma conjectura futurista feita por nós. As obras em andamento no Bairro de Nossa senhora da Apresentação, na cidade do Natal, podem perfeitamente servir de exemplo de integração com princípios éticos constitucionais e dos objetivos do PAC, pois estão indubitavelmente direcionadas ao cuidado com a melhoria da qualidade de vida daquela população. Tencionando dividir com o leitor o otimismo que nos impulsionou a produzir esse trabalho de tema tão polêmico e de difícil defesa, apresentamos a conduta ética da atual gestão pública municipal de Natal demonstrada na dedicação ao trabalho de continuar as obras da gestão passada e concluí-las, inclusive investindo na contratação de profissionais especializados. Falar sobre ética é tarefa laboriosa. Propor ética na inserção de políticas públicas é ainda mais espinhoso e passível de críticas exacerbadas e comentários jocosos que nos julgue ingênuos, utópicos, quando não, insensatos.

Evidenciamos ao produzir esse trabalho científico que a concretização do novo paradigma da gestão pública já avançou sensivelmente no Brasil, mas não o suficiente para promover verdadeira cidadania. Os servidores públicos ainda estão se capacitando para poder assumir suas próprias posturas políticas. Só desta forma não mais permanecerão apegados ao antigo vício de constituírem um corpo neutro, apenas respondendo aos políticos eleitos, esquivando-se de sua missão de ser prestador de um serviço público de qualidade, completamente dissociado de filiações partidárias.

Concluímos este trabalho afirmando que ele proporciona a reflexão da inserção ética nas propostas e planejamentos das políticas públicas que, inegavelmente, contribuem para uma

gestão pública eficaz e eficiente. Explicando cientificamente o que é moral o que é ética, tentamos ultrapassar o senso comum, desmistificando o uso corriqueiro desses dois termos pelos que se valem do discurso para ludibriar o cidadão. Afirmamos que citar o PAC, ou as obras específicas em andamento na cidade do Natal, não tem a intenção de defender ou arregimentar adeptos para este ou aquele gestor eleito. Ao contrário, os exemplos citados como estudo de caso foi a estratégia da qual nos valemos para permitir que o leitor fizesse a ponte entre coisas palpáveis com conceitos filosóficos ou abstratos, como ética e moral, aproximando a Filosofia da práxis, ou seja, o mundo das idéias com o mundo da realidade. Como estudantes de especialização em gestão pública, cremos que a discussão sobre a inserção da ética na elaboração das políticas públicas é de suma importância para toda sociedade brasileira, pois só por meio dela esse país poderá dirimir a desigualdade social que o assola. Esse artigo é uma tentativa de provocar a reflexão sobre a inserção da ética nas ações políticas, sendo também fonte alternativa de pesquisa para quem deseja entender e discutir com alguma propriedade a possibilidade de uma gestão pública mais ética.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

ALLAN DARLYSON (Natal). Jornalista. **Executiva visita obras do PAC em Natal.** Disponível em: <www.correiodatarde.com.br>. Acesso: 18 jul. 2008.

ASSECOM/RN (RN). Nominuto.com. **Governo e Caixa apresentam balanço dos investimentos do PAC no RN.** Disponível em: <WWW.NOMINUTO.COM>. Acesso: 17 jul. 2008.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986c.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Ouvidoria. **A ética como instrumento de gestão:** Por que agora? Ouvidoria: seu canal de cidadania. Disponível em: <Brasília>. Acesso: 01 nov. 2009.

BRASÍLIA. Ministério das Cidades. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/sistematica-2007/sistematica-pac-2-1/

BRASÍLIA. Acessoria de Comunicação. Ministério Das Cidades (Ed.). **Fortes e Dilma apresentam balanço do PAC no Rio Grande do Norte:** Investimentos em habitação e saneamento totalizam R$ 1,3 bilhão. Disponível em: <www.cidades.gov.br>. Acesso: 10 ago. 2009.

BRASÍLIA. Portal do Governo Brasileiro. Governo Federal. **Conheça o PAC:** PAC nos estados. Disponível em: <www.brasil.gov.br>. Acesso em: 01 ago. 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1988.

CARACAS, Sheila Rodrigues Cardozo. **Ética na administração Pública**. Portal Administradores.com.br: o portal do administrador, Bahia, nº p.01-08, 27 dez. 2008. Disponívelem:<http://www.administradores.com.br/producao_academica/etica_na_administracao_publica/1396/>. Acesso: 12 set. 2009.

CORREIA, Jussara. **Especialistas em Agilizar Obras.** Diário de Natal. Editora - Flávia Urbano (flaviaurbano.rn@dabr.com.br). Política.rn@dabr.com.br. Natal, domingo, 28 de março de 2010.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 11. Ed. Upper Saddle, New JERSEY: Prentice-Hall, 2005.

FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício C. **Ética na gestão pública e exercício da cidadania: o papel dos tribunais de contas.** In: painel: Ética como Instrumento de Gestão, 2002. p. 01 - 27. Lisboa, Portugal: Ed. Portuguesa.

HEIDEMANN, F. G. **Do sonho do progresso às Políticas de desenvolvimento.** Florianópolis: UDESC, 2004.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. Martin Claret. 1ª edição. 149 páginas. 2005.

MOORE, Mark, **Creating Public Value: Strategic Management in Government.** Cambridge Mass.: Harvard University Press, 1995.

PAULO JORGE DUMARESQUE (Natal). Repórter. **Ministra Dilma Rousseff Visita Obras do PAC em Natal.** Disponível em: <www.natal.rn.gov.br>. Acesso em: 27 ago. 2009.

VAZQUEZ, Adolfo Sanchez. Ética. Ed. **Civilização Brasileira.** 30ª edição. 2008.

VIEIRA, Rejane Esther. **Administração pública de caráter democrático e participativo no estado de direito no Brasil: o novo serviço público face a constituição de 1988**. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, Florianópolis, Santa Catarina, v. 42008, n.1982-0496, p.01-29, 25 jul. 2008. Disponível em: <revistaeletrônicardfd.unibrasil.com.br/>. Acesso em: 01 nov. 2009.