



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE ENSINO MÉDIO, TÉCNICO E EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA
CURSO DE GESTÃO PÚBLICA

MIRNA GUIMARÃES CAMPELO

**GESTÃO PÚBLICA: CAPACIDADE DE GOVERNO *VERSUS* CARGOS PÚBLICOS
COMISSIONADOS NO ESTADO DA PARAÍBA SOB A ÓTICA DO CONHECIMENTO
ESTRUTURADO POR CARLOS MATUS**

JOÃO PESSOA – PB
2015

MIRNA GUIMARÃES CAMPELO

**GESTÃO PÚBLICA: CAPACIDADE DE GOVERNO *VERSUS* CARGOS PÚBLICOS
COMISSIONADOS NO ESTADO DA PARAÍBA SOB A ÓTICA DO CONHECIMENTO
ESTRUTURADO POR CARLOS MATUS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Gestão Pública.

Área de concentração: Gestão Pública

Orientador: Prof^ª. Dr^ª. Cleoneide Moura do Nascimento.

JOÃO PESSOA – PB
2015

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

C193 Campelo, Mirna Guimarães
Gestão pública: capacidade de governo versus cargos públicos
comissionados no estado da paraíba sob a ótica do conhecimento
estruturado por Carlos Matus [manuscrito] / Mirna Guimarães
Campelo. - 2015.
55 p. : il.

Digitado.

Monografia (Especialização em Gestão Pública EAD) -
Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Ensino Médio,
Técnico e Educação à Distância, 2015.

"Orientação: Profa. Dra. Cleoneide Moura do Nascimento,
Filosofia e Ciências Sociais".

1. Gestão Pública. 2. Planejamento Estratégico. 3. Plano de
Governo. I. Título.

21. ed. CDD 351

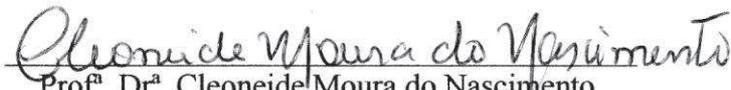
MIRNA GUILMARÃES CAMPELO

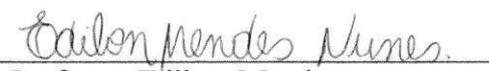
**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL:
GOVERNABILIDADE EM MUDANÇAS DE GESTÃO *VERSUS*
CAPACIDADE DE GOVERNO – CARGOS COMISSIONADOS**

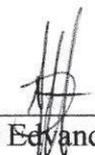
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de especialistas em Administração Pública.

Aprovada em: 21 / 04 / 2015

BANCA EXAMINADORA


Prof.^a Dr.^a Cleoneide Moura do Nascimento.
Orientadora


Professor Edilon Mendes


Professor Edyando Fernandes

A minha mãe, *in memoriam*, pelo esforço
despendido com minha educação. **DEDICO.**

AGRADECIMENTOS

À Secretaria do Estado da Receita da Paraíba, pela indicação.

À Rochane Villarim de Almeida, Coordenadora do Curso de Especialização, por seu empenho.

À Aline Poggi, Tutora do Curso de Especialização em Gestão Pública – turma JP01, por seu empenho e presteza.

À Professora Cleoneide Moura do Nascimento, pelas leituras sugeridas ao longo dessa orientação.

À minha mãe, Judite Guimarães Campelo (*in memoriam*), grande defensora da educação como processo da mudança de destino dos seus filhos e filhas, sem a qual eu não estaria neste ponto.

Aos professores do Curso de Especialização da UEPB, que contribuíram, ao longo de dezoito meses, por meio das disciplinas e debates, para o desenvolvimento deste trabalho.

Aos funcionários da UEPB, pela presteza e atendimento quando nos foi necessário.

Aos colegas de classe pelos momentos de amizade e apoio.

Em um sistema organizacional de baixa responsabilidade, não há demanda por planejamento e não há exigências externas ao próprio sistema político sobre a qualidade da gestão pública.
(HUERTAS, 1996, p. 113).

RESUMO

CAMPELO, Mirna Guimarães. **Gestão Pública**: capacidade de governo *versus* cargos comissionados no Estado da Paraíba sob a ótica do conhecimento estruturado por Carlos Matus. 55 p. Monografia (Curso de Pós-graduação em Gestão Pública) – Universidade Estadual da Paraíba – UEPB, João Pessoa/PB, 2015.

O presente trabalho tem como objetivo analisar o impacto das mudanças dos gestores públicos comissionados, efetuadas a cada início de governo, na Capacidade de Governo e a repercussão dessas mudanças no Plano de Governo e na Governabilidade do Sistema. O exame abarcou o Poder Executivo do Estado da Paraíba no Plano de Governo de 2012 a 2014. A hipótese trabalhada é de que há um desconhecimento por parte dos governantes da importância dos gestores públicos comissionados e, como consequência, os critérios de escolhas não atendem as qualificações e quantificações necessárias, o que pode ser considerado um fator de risco para o Plano de Governo e para a Governabilidade do Sistema. A metodologia utilizada foi pesquisa bibliográfica: sobre o método desenvolvido por Carlos Matus (1969 a 1996) pensador e especialista em planejamento estratégico governamental, que estruturou o Planejamento Estratégico Situacional - PES e seu gráfico “Triângulo de Governo” composto pelo Projeto de Governo, Governabilidade do Sistema e pela Capacidade de Governo; no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade - SAGRES disponibilizado pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba –TCEPB (2011 a 2014) em seu sítio eletrônico; e, na mídia eletrônica política do Estado da Paraíba (Jornal e blogs). Como resultado, ficou confirmado o desconhecimento, pelo governante, da importância dos cargos públicos comissionados para execução do Plano de Governo. A escolha não considera a competência técnico-política com o objetivo de fortalecer a Capacidade de Governo. A forma utilizada de escolha é a negociação de cargos públicos comissionados com os aliados para fortalecer, de forma artificial, a Governabilidade do Sistema, trocando cargos por apoio político sem dar retorno em qualidade de serviços aos cidadãos. Sem resolver os problemas do povo.

Palavras-Chave: Gestão Pública. Planejamento Estratégico Governamental – PES. Plano de Governo. Capacidade de Governo. Cargos Públicos Comissionados. Carlos Matus.

RESUMEN

CAMPELO, Mirna Guimarães. Planificación estratégica gubernamental: gobernabilidad em cambios de gestión versus capacidad de gobierno - cargos de confianza. 55 p. Monografía (Curso de posgrado em Gestão Pública) – Universidad del Estado de Paraíba. João Pessoa / PB, 2015.

El presente estudio tiene como meta analizar el impacto de los cambios de los funcionarios públicos de confianza, hechas al principio de cada gobierno, en la capacidad del gobierno y el impacto de estos cambios en el Plan de Gobierno y el Sistema de Gobierno. El examen abarcó el Poder Ejecutivo del estado de Paraíba, en el Plan de Gobierno 2012-2014. La hipótesis trabajado es que hay una falta de conocimiento por los gobiernos de la importancia de los gestores públicos encargados y, como consecuencia, las opciones de criterios no cumplen con los requisitos y las medidas necesarias, que puede ser considerado un factor de riesgo para el Plan de Gobierno y el Sistema de Gobierno. La metodología utilizada fue la literatura: en el método desarrollado por Carlos Matus (1969-1996) pensador y experto en planificación estratégica del gobierno, que estructuró la Planificación Estratégica Situacional - PES y su gráfica "Triángulo de Gobierno" hecha por el Proyecto del Gobierno, la Gobernabilidad del sistema y la Capacidad del Gobierno; el Sistema de Monitoreo de la Gestión de los Recursos - SAGRES disponibles por parte de la Corte del Estado de Paraíba -TCEPB (2011-2014) en su sitio electrónico; y en la política de los medios electrónicos del Estado de Paraíba (Journal y blogs). Como resultado, se confirmó la ignorancia, del gobernante, de la importancia de un cargo público encargado de la ejecución del plan de gobierno. La elección no tiene en cuenta la competencia técnica y política con miras a fortalecer la Capacidad de Gobierno. La forma utilizada de elección es la negociación de un cargo público de confianza con los aliados para fortalecer, artificialmente, el Sistema de Gobierno, el cambio de posiciones de apoyo político sin dar rentabilidad de servicios de calidad a los ciudadanos. Sin resolver los problemas del pueblo.

Palabras Clave: Gestión Pública. Planificación Estratégico-Situacional - PES. Plan de Gobierno. Capacidad de Gobierno. Cargos de Confianza. Carlos Matus.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Eficácia de Gestão de Plano de Governo.....	25
Figura 2	Triângulo de Governo – Matus	27
Figura 3	Triângulo de Governo.....	28
Figura 4	Triângulo do Poder	36

LISTA DE QUADRO

Quadro 1	Quadro comparativo Constituição <i>versus</i> PPA 2012-2015	32
-----------------	--------------------------------------------------------------------------	-----------

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Poder Executivo - Folha de Pessoal Exclusive Inativos	43
Tabela 2 - Poder Executivo - Folha de Pessoal Exclusive Inativos e Prestadores	44
Tabela 3 - Poder Executivo - Folha de Pessoal Cargos Públicos Comissionados 2011	45
Tabela 4 - Poder Executivo - Folha de Pessoal Cargos Públicos Comissionados 2012	46
Tabela 5 - Poder Executivo - Folha de Pessoal Cargos Públicos Comissionados 2013	46
Tabela 6 - Poder Executivo - Folha de Pessoal - Cargos Públicos Comissionados 2014	47

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AMPB	Associação dos Magistrados da Paraíba
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CENDES	Universidade Central da Venezuela
CEPB	Constituição do Estado da Paraíba
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CFB	Constituição Federal do Brasil
CNJ	Conselho Nacional da Justiça
CPF	Cadastro de Pessoa Física
IBOPE	Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
ICS	Índice de Confiança Social
ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación Y Desarrollo
IMAP	Instituto Municipal de Administração Pública
MPT.	Ministério Público do Trabalho
MPPB	Ministério Público do Estado da Paraíba
OEG	Orientações Estratégicas de Governo
PES	Planejamento Estratégico Situacional
PNUD.	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
RC	Ricardo Coutinho
SAGRES	Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade
STF	Superior Tribunal Federal
TCEPB	Tribunal de Contas do Estado da Paraíba
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL (PES) – TEORIA DE CARLOS MATUS	18
1.1 Sobre o criador da teoria– Carlos Matus (1931-1998).....	18
1.2 A visão de Carlos Matus sobre planejamento estratégico e o método PES.....	20
1.3 Visão de Carlos Matus sobre estilos de governar: Estilo Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi	22
2 CONTEXTO CULTURAL DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL – PÓS 1988	24
3 TRIÂNGULO DE GOVERNO DE CARLOS MATUS	27
3.1 Projeto de governo.....	28
3.2 Governabilidade do sistema.....	29
3.3 Capacidade de governo.....	30
4 GESTÃO PÚBLICA E TRIÂNGULO DE GOVERNO NA PARAÍBA	31
4.1 Gestão pública na Paraíba.....	31
4.1.1 Plano de Governo da Paraíba – Plano Plurianual (PPA) 2012 – 2015	31
4.1.2 Capacidade de Governo na Paraíba – especificidades	33
4.2 Triângulo de governo na Paraíba.....	37
5 CARGOS PÚBLICOS COMISSIONADOS NO GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA	39
5.1 Legalidade – limitação.....	39
5.2 Legalidade – nomeação.....	40
5.2.1 Lei nº 9.227 de 2010 – Lei da Ficha Limpa	40
5.2.3 Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 4.843 de 19.2013	40
5.3 Credibilidade das informações contidas no Sistema Sagres.....	42
5.4 Composição dos cargos em comissão.....	45
5.5 Acréscimos no número de cargos em comissão.....	47
5.6 Mudanças nos cargos públicos comissionados.....	48
5.7 Critérios para nomeação.....	48
5.8 Importância estratégica dos cargos públicos.....	49
6 CONSIDERAÇÕES	50
REFERÊNCIAS	52

INTRODUÇÃO

A ineficiência da administração pública no Brasil é notória e tratada diariamente em todos os meios de comunicação. A cada mudança de governo mudam-se milhares de servidores não concursados ocupantes de cargos públicos comissionados cujo contingente em julho de 2014, na Paraíba, era de 5,8 mil servidores representando um acréscimo em torno de 43.72% se comparado com janeiro de 2011¹. O impacto na continuidade dos serviços públicos no período de mudança e além, até a interação dos novos ocupantes, considerando-os, em princípio, capazes no trato das pastas que ocupem, afetam a capacidade de governo e desequilibram o chamado “Triângulo de Governo”, definido por Matus (2006).

Analisar esse impacto é o objetivo principal do presente estudo. Para isso, foi utilizada a pesquisa bibliográfica sobre o método de Carlos Matus, pensador e especialista em planejamento estratégico governamental, que estruturou o PES - Planejamento Estratégico Situacional e seu gráfico – Triângulo de Governo formado em seu ápice pelo ângulo denominado Plano de Governo e em sua base pelos ângulos chamados de Governabilidade do Sistema e Capacidade de Governo – criado para dar visibilidade às inter-relações do processo de governar. Foram também efetuadas pesquisas nas mídias eletrônicas política da Paraíba. A pesquisa documental para verificação da movimentação de servidores está suportada nas informações constantes no SAGRES – Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade disponível no sitio do TCEPB – Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Como método de abordagem foi utilizado o indutivo que parte de análise de fatos particulares para os gerais.

Os cargos públicos comissionados são excessivos na administração pública, segundo o professor de Ciência Política Denilson Bandeira Coelho, da Universidade de Brasília (UnB). Ele afirma, em entrevista na Gazeta do Povo do Paraná, que: “No Brasil, quando um determinado partido ganha a eleição, ele vence com uma coligação, que às vezes já tem cinco ou seis partidos envolvidos, o que chamamos de coalizão. Por isso, o político precisa nomear [aliados] para ganhar mais poder”, diz Coelho. Acrescenta: “Infelizmente essa realidade só existe no Brasil. Enquanto um presidente no Brasil indica 22 mil cargos [em comissão], nos Estados Unidos o presidente só pode indicar 400. No Japão apenas 150 comissionados.”. Na mesma reportagem, Gilson Aguiar, mestre em História e Sociedade pela Universidade Estadual Paulista (Unesp), avalia que o excesso de comissionados, na maioria

¹ Ver tabelas 3 e 4

dos casos, deixa a administração pública deficiente: “São, na maioria, funcionários sem qualificação que tomam vagas de concursados qualificados, que poderiam exercer o cargo com mais eficácia. Isso pode ser chamado de clientelismo, que é a forma dos parlamentares pagarem favores políticos.”

Essas afirmativas confirmam o impacto da política de negociação de poder na capacidade de governo que tem como responsabilidade operacionalizar o plano de governo para garantir a governabilidade da gestão. Há um desconhecimento da interdependência entre plano de governo, governabilidade do sistema e capacidade de governo. Com base no ensinamento de Matus (MATUS, 1996, p. 35) o plano de governo é o projeto do governante para o seu mandato (no sistema legal brasileiro deve ser refletido no PPA- Plano Plurianual). A governabilidade do sistema é a relação entre as variáveis que o ator controla e não controla no processo de governar e tem relação direta com o nível do seu plano de governo: se mais ambicioso menos governável; se menos ambicioso mais governável. A capacidade de governo é a capacidade de condução que se acumula na pessoa do governante, em sua equipe de governo e na estrutura da organização que dirige. É sinônimo de perícia para realizar o projeto de governo. O autor (MATUS, 1996, p.83) chama esse desconhecimento da inter-relação de “disfunção de segundo grau: o governante não sabe que não sabe, e por isso procura a causa mais abaixo, nos outros. E transforma-se, de governante que é, em crítico, que não deveria ser.”

Em entrevista concedida à Huertas, em 1996, Matus, ao discorrer sobre o Método PES, diz que “ou sabemos planejar ou estamos condenados a improvisação” (Huertas, 1996, p.13) e que “nenhum governo pode ser melhor que as ferramentas de trabalho que conhece e aplica” (Huertas, 1996, p. 105). É nesse aspecto que se insere a capacidade de governo e a importância dos cargos públicos comissionados para a consecução do plano de governo e para a garantia da governabilidade.

Nesse sentido, com exemplos extraídos da gestão no período de 2012 a 2014 do Governo da Paraíba, o estudo focou-se no desconhecimento tácito da importância destes cargos que interferem na capacidade de governo, na governabilidade do sistema e na consecução do plano de governo utilizando o modelo de planejamento estruturado por Carlos Matus. Esse desconhecimento fica patente no que vem sendo publicado na mídia eletrônica da Paraíba (jornais eletrônicos da Paraíba: Jornal da Paraíba, Blog do Helder Moura, Polêmica Paraíba; Wscom, Mais PB, etc.) quando informa que a indicação dos ocupantes destes cargos não demonstra uma relação com a capacidade de execução do plano de governo e sim com as questões mais ligadas a governabilidade, essa construída de modo artificial.

A escolha do tema **Gestão Pública: Capacidade de Governo versus Cargos Públicos Comissionados no Estado da Paraíba sob a ótica do Conhecimento Estruturado por Carlos Matus** foi efetuada como forma de explicar sobre as ações governamentais ineficientes, levantando uma preocupação com a causa principal, o porquê dessa avaliação negativa da qualidade dos serviços públicos conforme exposto na pesquisa feita pelo Instituto Data Popular, e publicado na revista Exame em 24 de abril de 2014 em seu próprio sitio (pontuações: segurança – 3,64; saúde – 3,73; transportes – 3,87; e, educação – 4,56) e da prática brasileira de se ter uma grande estrutura gestacional, variável a cada governo, cujos critérios de troca não estão vinculados a capacidade de governo e em particular, do serviço público paraibano. Afinal os recursos são originados de uma carga tributária considerada uma das maiores do mundo. Sendo assim, questiona-se se o excessivo número de cargos públicos e suas alterações - saídas e entrada de servidores - a cada eleição ou mudança política afetam a continuidade dos serviços públicos e comprometem a capacidade de governo, com consequência direta na qualidade dos serviços públicos.

1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL (PES) – TEORIA DE CARLOS MATUS

“Todas as artes produziram maravilhas, exceto a arte de governar, que só produz monstros” (SAINT-JUST, 1767-1794, apud, MATUS, 1996).

O trabalho foi desenvolvido sob a ótica do conhecimento estruturado por Carlos Matus e sobre o PES, em específico, sobre um dos seus ângulos – a Capacidade de Governo. Durante a pesquisa sobre o conhecimento do autor, foi possível observar de relevante, que a maioria dos trabalhos foi de compilações sobre suas publicações, levando a crer que o mestre explicitou com clareza e de forma didática um conhecimento extremamente complexo. A seguir informações sobre o autor, e sobre o PES.

1.1 Sobre o criador da teoria – Carlos Matus Romo (1931-1998)

Nasceu no Chile, em 1931, economista graduado na Universidade do Chile, em 1955, pós-graduado na universidade de Harvard, obtendo um ano mais tarde o título de Master em economia. Completou seus estudos com uma pós-graduação em planejamento na Comissão Econômica para a América Latina, CEPAL, de Santiago, e logo iniciou uma prolongada carreira na área econômico-financeira da administração pública chilena: economista e Diretor do Departamento de Estudos Financeiros do Ministério da Fazenda e assessor do Ministro (1957-1959). Ministrou a cátedra de política econômica nos cursos de pós-graduação em planejamento da CEPAL e do Instituto Latinoamericano de Planificación Y Desarrollo (ILPES), das Nações Unidas. Dirigiu numerosas missões de assessoria desse organismo aos governos de Cuba, Venezuela, Peru, países da América Central e Brasil. Teve uma destacada participação no Governo democrático chileno de Salvador Allende; Presidente da Companhia Acero Del Pacífico; Ministro da Economia; assessor do Presidente; Presidente do Banco Central. Preso nos dias do golpe militar permaneceu detido nos campos de concentração de Dawson e Ritoque, de 1973 até 1975, quando saiu para o exílio. Residiu em Caracas, Venezuela, e foi assessor das Nações Unidas no PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e no ILPES, participando de programas para o Governo e para a Universidade Central da Venezuela (CENDES). No período de 1982-1983, participou

ativamente de tarefas de sua especialidade como planejador junto ao Governo da Venezuela. Entre suas obras mais importantes figuram “*Finanzas Publicas*”, “*Estratégia y Plan*” (Siglo XXI, 1973); “*Reflexiones em torno de los problemas de planificación em América Latina*” (ILPES, 1969); “*Planificación de Situaciones*” (Fundo de Cultura Econômica, 1977); “*Elementos de Planificación Estratégica*” (CORDIPLAN, 1982); “*Política y Plan*” (CORDIPLAN – IVEPLAN, 1982, mimeog.); “*Adiós, Señor Presidente*” (Editorial Pomaire Venezuela SA, 1987), entre outros (Matus, 1997a, p. 7-8).

Estudioso do planejamento estratégico de governo, capacidade de governo, governabilidade e estilos estratégicos de governo e da prática da democracia, via competência técnico-política, escreveu vários livros sobre o tema, inclusive, contando em seu livro “*Adeus, Senhor Presidente*” o caminho que levou ao fracasso um presidente com competência política, mas sem competência técnica. A junção dessas duas competências, para ele, é de fundamental importância para a qualidade e manutenção da democracia enquanto governo de todos. Em seu período de cárcere, aproveitou para desenvolver conceitos científicos para o exercício do governar com qualidade, desenvolvendo as primeiras ideias sobre o Método do Planejamento Estratégico Situacional (PES), neste tempo negro e brilhante de sua vida.

A partir de sua libertação e exílio para a Venezuela, tomou como objetivo, melhorar a qualidade da democracia participativa, publicando o seu conhecimento, que tem como principais conceitos, o Planejamento Estratégico Situacional, o Triângulo de Governo, os Três Cintos de Governo e o Triângulo de Ferro nas Macro-organizações.

No campo pessoal, nas palavras de sua filha Sol Maria Matus Mac-Niven, Matus era:

Pode ser que, para muitos dos senhores, Carlos Matus goze de consideração como eminente economista de ideias avançadas, com ampla e reconhecida experiência no campo do planejamento estratégico e nas ciências e técnicas de governo. Sem querer desmerecer essa opinião, eu diria que esses generosos qualificativos não caracterizam nem exprimem o que há de fundamental e íntimo na personalidade de meu pai.

O infatigável trabalhador, pensador e criador de importantes teorias econômicas era, antes de tudo, um homem de grandes convicções, leal a suas ideias e a seus amigos. Ao longo da vida, desenvolveu uma admirável sensibilidade para os problemas sociais, preocupando-se principalmente com as classes menos favorecidas, que vivem sem reais oportunidades de ascensão e melhoria da qualidade de vida. Era um batalhador, em constante renovação, estudioso, possuía admirável fortaleza de ânimo e um grande senso de humor.

Como pai, deixou-nos um importante legado; seu melhor ensinamento foi sua própria vida. Com o exemplo dele, aprendemos o significado da honestidade, da coragem, da simplicidade, do otimismo e da lealdade. Meu pai era um grande amigo. Sabia bem como ressaltar e desenvolver o que há de melhor em cada um de nós; isso o converteu em nosso cúmplice predileto, de quem nunca nos faltou uma

palavra de alento. Seu carinho e companheirismo ainda hoje nos apoiam e fortalecem.

Compartilhamos sua trajetória profissional com imenso orgulho. Sua atuação pública foi irrepreensível, exemplar e digna. Seus dias na prisão foram dolorosos para nós, mas para ele só serviram para aguçar o interesse pelos problemas sociais, e foi em Ritoque (campo de concentração) onde escreveu as primeiras páginas do livro que serviria de trampolim para muitos outros textos que têm sido muito apreciados e reconhecidos na América Latina.

Meu pai faleceu em 21 de dezembro de 1998, em Caracas, de onde sonhava regressar um dia ao Chile. Suas cinzas mortais foram, segundo seu desejo, espalhadas em sua casa de Isla Negra, diante do mar, onde ele encontrou inúmeras horas de paz e de estímulo para escrever as notas que compõem esse livro. Notas que deixou totalmente concluídas, e seu manuscrito não foi alterado.

Pretendi fazer com esse livro uma pequena homenagem a sua vida, porque seu conteúdo é de valor inestimável; estou certa de que essas páginas terão um eco transcendental na História e servirão de poderosas ferramentas para aqueles que desejarem pô-las ao serviço dos governos e de seus governantes. (Mac-Niven apud GIACOMINI, 2007, p. 5)

A grandeza de um homem, como testemunhou a filha de Matus em sua convivência, está na consistência entre as palavras expressadas e os atos praticados. Dele jamais se ouviria falar sobre o desconsiderar o que escreveu já que suas crenças de uma democracia forte estavam transplantadas no seu trabalho e na sua vida.

1.2 A visão de Carlos Matus sobre planejamento estratégico e o método PES

Matus possuía uma visão abrangente sobre o que é planejamento e o seu objetivo, abarcando significados afinados com a democracia participativa, para quem a mudança da realidade para melhor deve ser construída por todos, conforme demonstra a estrutura de cinco passos, nele incluído o PES, mostrada a seguir:

- **Primeiro passo:** Planejamento como ferramenta do pensar e criar – O planejamento é a ferramenta para pensar e criar o futuro porque contribui com um modo de ver que ultrapassa as curvas do caminho e chega à fronteira da terra virgem ainda não palmilhada e conquistada pelo homem. Essa visão ampla serve como suporte das decisões de cada dia: os pés no presente e o olhar no futuro. É, portanto, uma ferramenta vital. Ou sabemos planejar ou seremos condenados à improvisação (HUERTAS, 1995, p. 12).

- **Segundo passo:** Planejamento como ferramenta de liberdade – Ganho liberdade à medida que penso e enumero possibilidades futuras, porque me liberto da cegueira ou da prisão de não saber que posso escolher ou, pelo menos, tentar escolher (HUERTAS, 1995, p. 18).
- **Terceiro passo:** Planejamento legítimo – Cada liberdade tem um valor para mim e um valor diferente para os outros. Por isso, o único planejamento legítimo é o planejamento democrático descentralizado, que minimiza a imposição de valores. Não se devem ter ilusões: cada liberdade tem a sua contrapartida de restrições. O problema consiste em nos pormos de acordo para que as liberdades tenham um alto valor e as restrições sejam mínimas e de baixo valor para a coletividade social (HUERTAS, 1995, p. 18).
- **Quarto passo:** Planejamento concentrado em problemas – A realidade gera problemas, ameaças e oportunidades. O político trabalha com problemas e a população sofre problemas. É um conceito muito prático, reclamado pela própria realidade, que faz o planejamento aterrissar. Em torno de problemas, a participação cidadã é possível; em torno de setores, é impossível. Os atores do jogo social lidam com problemas, não com setores (HUERTAS, 1995, p. 35).
- **Quinto passo:** Construção do PES em quatro momentos: **O momento 1 é o momento explicativo.** Trata de compreender a realidade identificando os problemas que os atores sociais declaram. Trabalha com os tempos verbais foi, é, e tende a ser. Seu propósito é explicar a realidade do jogo social e para isto usa a análise situacional. **O momento 2 é o momento normativo-prescritivo.** Trata do modo como se formula o plano e trabalha com a forma verbal do que deve ser. Seu objetivo é produzir as respostas de ação em um contexto de incertezas e surpresas. **O momento 3 é o momento estratégico.** Trata do modo de examinar a viabilidade política do plano e do processo de construção de viabilidade política para as operações não viáveis na situação inicial. Seu propósito é formular propostas estratégicas para tratar operações como um processo de produção política em parte cooperativa e em parte conflitiva. **O momento 4 é o momento tático-operacional.** Trata da ação com o suporte do plano. Tem a finalidade de criar um processo contínuo, sem rupturas, entre os três momentos

anteriores e a ação diária. Trata também de recalcular o plano e de aprimorá-lo de acordo com as circunstâncias do momento da ação e do detalhe operacional que a prática exige (HUERTAS, 1995, p. 103-106).

1.3 Visão de Carlos Matus sobre estilos de governar: Estilo Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi

Dentro da cultura política, no que se refere a estilos de governar, Matus (1996, p.19-23), catalogou três estilos políticos que definem as fronteiras do permitido e do proibido e estruturam suas próprias normas de ética.

- **O primeiro: O Estilo Chimpanzé: o fim sou eu. O projeto é o chefe e o chefe é o projeto.** Esse estilo caracteriza-se por; I) extremo individualismo da luta pelo poder; II) alto valor da rivalidade individual; III) hipervalorização da força e da agressão como critério de superioridade e eleição do chefe; IV) alto valor da ameaça do outro em um sistema altamente competitivo; V) o valor zero do projeto social; VI) a reconciliação como modo de reparar o dano causado ao destituído e de estabilizar a submissão ao chefe; e VII) a geração de alta tensão na comunidade a despeito do uso da reconciliação. (MATUS, 1996. p. 18-20)
- **O segundo: O Estilo Maquiavel: o fim justifica os meios.** Nesse estilo, a ação do chefe subordina-se à direção de um projeto que o transcende. O que importa é o objetivo e esse é superior ao indivíduo; os meios e a ética devem adequar-se a ele. O chefe está a serviço do objetivo, mas personifica-o tão intimamente que se confunde com o projeto. O poder é fonte de privilégios. (MATUS, 1996. p. 21-22)
- **O terceiro: O Estilo Gandhi: a força moral e o consenso.** O consenso governa o projeto e o projeto governa o líder. Nesse estilo a estratégia privilegia a persuasão, o diálogo, a negociação cooperativa, a elevação da cultura, a desdogmatização, a motivação pelo trabalho em comum, o desenvolvimento das ciências que ampliam a base distributiva e a eliminação das desigualdades na educação. Considerada fonte básica de todas as desigualdades. Esse estilo repousa no fato de reconhecer que o outro tem interesses legítimos, tão legítimos quanto os meus. O projeto vem antes de mim, a

convivência vem antes do projeto, e a convivência exige a igualdade de oportunidades baseada na igualdade de educação e da cultura (MATUS, 1996. p. 21-24).

2 CONTEXTO CULTURAL DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL – PÓS 1988

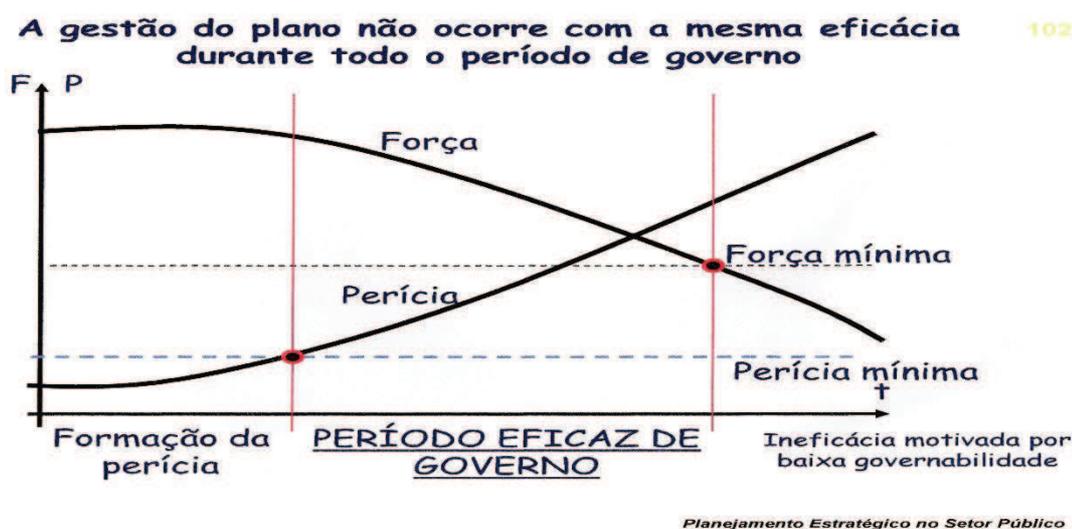
A atual conjuntura política do Brasil está em completo descrédito e, sob a ótica de Carlos Matus, em entrevista à TV argentina em maio de 1998, com o tema “Descrédito da população com os partidos e os políticos”, apresentam cinco causas que constroem toda uma gestão desviada da solução dos problemas do povo (Moura, 2005, p. 2-3). Ele enumera as causas como sendo:

1. A política na América Latina está desfocada dos problemas da cidadania gerando seus próprios problemas e concentrando-se em resolvê-los esquecendo os do povo;
2. Os dirigentes políticos crêem que basta a improvisação, a experiência, o bom senso e sua formação acadêmica para governar. Têm elevado I^2 (ignorância ao quadrado = não sabem que não sabem, e assim sendo, pensam que sabem) e desconhecem que para governar têm que conhecer ciências e técnicas de governo;
3. Nos países latino-americanos domina um sistema de baixa responsabilidade – ninguém cobra conta por desempenho a ninguém. Isto facilita a ascensão ao poder da mediocridade, da falta de ética e, principalmente, abre as portas à corrupção sendo, esta, um subproduto da mediocridade;
4. Os partidos políticos são clubes eleitorais estruturados para ganharem eleições e manterem-se no jogo político eleitoral. Afora disso, não participam do enfrentamento dos problemas sociais que afetam as pessoas e não possuem centros de formação de seus dirigentes para pensar o país no longo prazo.
5. São sistemas ultra centralizados voltados apenas para si e transformam suas gestões em agendas compostas por rotinas, emergências, administração e crises. E, quando tratam de temas estratégicos, são aqueles relacionados à manutenção no poder pelo poder.

Esse diagnóstico feito por Matus, sobre os partidos políticos e os políticos da América Latina, é percebido na gestão pública dos países, e do Brasil em particular. Abordando o aspecto Capacidade de Governo, onde no Brasil, há uma intensa negociação de

cargos públicos comissionados, a cada eleição, com o objetivo de obtenção de poder para uns e de governabilidade (artificial sem estar respaldada nas soluções dos problemas do povo) para outros, há um impacto inicial, já que os inícios de governo são, normalmente, períodos de baixa governabilidade. Em que pese a força política estar em alta a formação da perícia está ainda se desenvolvendo (TONI, 2008) conforme mostra a figura a seguir:

Figura 1 – Eficácia de Gestão de Plano de Governo



Fonte: Toni (2008, p.102)

Segundo o professor de Ciência Política Denilson Bandeira Coelho, da Universidade de Brasília (UnB), os cargos públicos comissionados são excessivos na administração pública. Ele afirma, em entrevista na Gazeta do Povo do Paraná, que: “No Brasil, quando um determinado partido ganha a eleição, ele vence com uma coligação, que às vezes já tem cinco ou seis partidos envolvidos, o que chamamos de coalizão. Por isso, o político precisa nomear [aliados] para ganhar mais poder”, diz Coelho. “Infelizmente essa realidade só existe no Brasil. Enquanto um presidente no Brasil indica 22 mil cargos [em comissão], nos Estados Unidos o presidente só pode indicar 400. No Japão apenas 150 comissionados.”. Na mesma reportagem, Gilson Aguiar, mestre em História e Sociedade pela Universidade Estadual Paulista (Unesp), avalia que o excesso de comissionados, na maioria dos casos, deixa a administração pública deficiente. Afirma que “São, na maioria, funcionários sem qualificação que tomam vagas de concursados qualificados, que poderiam exercer o cargo com mais eficácia. Isso pode ser chamado de clientelismo, que é a forma dos parlamentares pagarem favores políticos.”

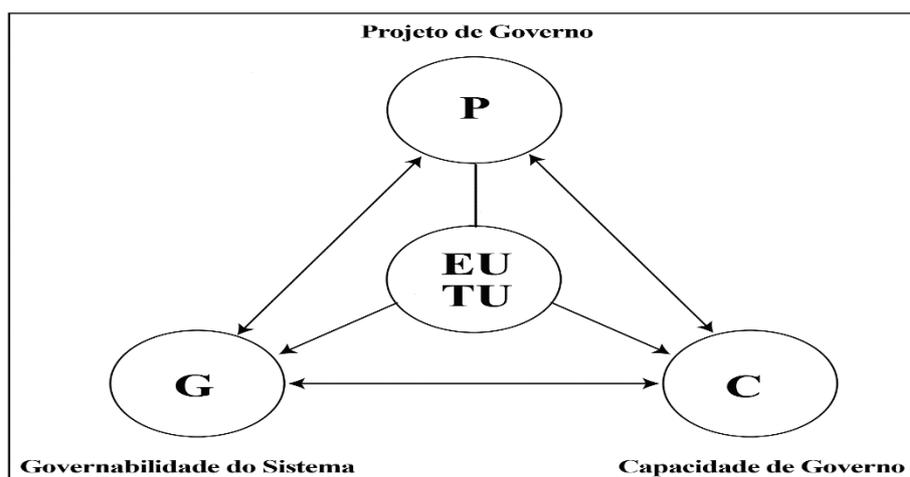
Por sua vez, a composição política do Congresso Nacional é variada em face da grande quantidade de partidos políticos, 28 partidos em 2015 (GALLAS, 2014, p. 1) e eles não exigem dos seus representantes capacidade técnico-política. A grande preocupação dos partidos políticos é o de ganhar eleições sem possuírem compromisso com as conhecidas “promessas de campanha” altamente desacreditas e constantemente abordadas pelos humoristas em suas piadas.

Como consequência dessa prática, com a introdução da nova e numerosa equipe de governo nos cargos de gestão há a necessidade de um período de adaptação à máquina pública o que ocasiona lentidão na continuidade da prestação dos serviços públicos e impacto na qualidade desses serviços, com prejuízos aos cidadãos de forma geral, prejudicando o plano de governo e a governabilidade do sistema.

3 TRIÂNGULO DE GOVERNO DE MATUS

Para dar mais visibilidade à lógica do método PES, Carlos Matus instrumentalizou o conhecido Triângulo de Governo demonstrado na figura, a seguir, que retrata equilíbrio entre os ângulos e o centro passando a imagem de perfeita interação.

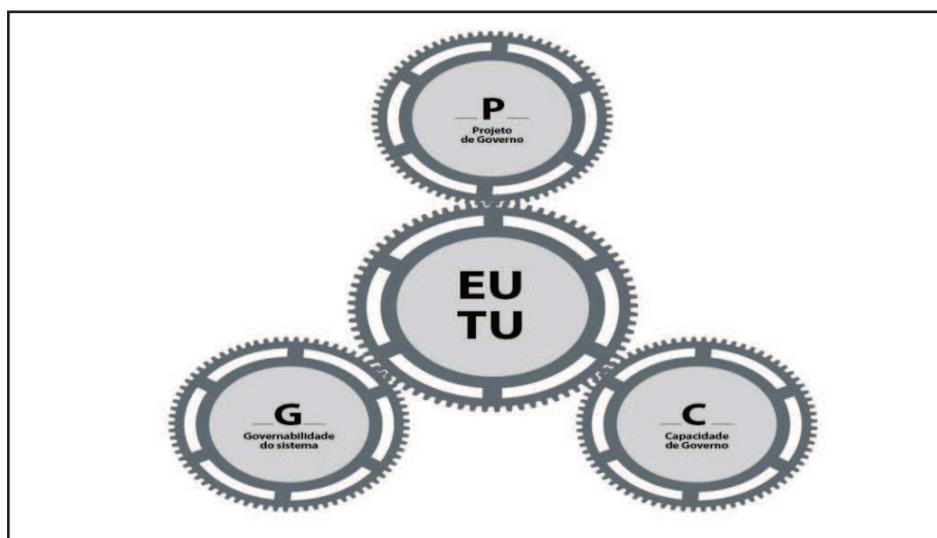
Figura 2 – Triângulo de Governo - Matus



Fonte: Matus (1997, p. 33)

Pode-se ter outra visão sobre o mesmo triângulo, vide Figura 3 a seguir, como uma engrenagem, com total interdependência para funcionar e o **povo (EU, TU)**, como força principal desenhado com um diâmetro maior em relação às representações das ações do governo, com o poder de desmontar toda a estrutura que não lhe atenda.

Figura 3 – Triângulo de Governo



Fonte: Autoria própria.

Como expressa Matus (1989, p.36) “A *interação* e o mútuo condicionamento indicam, ao contrário, algo comum aos três sistemas: a ação humana. O projeto de governo é um conjunto de *propostas de ação*; a governabilidade refere-se à *possibilidade de ação* e a capacidade de governo pode ser definida como *capacidade de ação*.”

3.1 Projeto de Governo

Um governo não pode ser melhor que a sua seleção de problemas. Mas o governo pode ser pior que a sua seleção de problemas, se não aproveitar esse limite potencial, em razão de um processamento tecno-político deficiente. (HUERTAS, 1995, p. 107).

De acordo com o autor (MATUS, 1989), o Projeto de Governo - que representa a visão do futuro do governante, com suas ações detalhadas, tem como fim alcançar o objetivo do governo referente às políticas e estilo econômico de desenvolvimento que precisam ter consistência com a governabilidade e com a sua capacidade de governo.

3.2 Governabilidade do Sistema

E agora José? A festa acabou, a luz apagou, o povo sumiu, a noite esfriou. E agora José? E agora você?
(ANDRADE, 1940).

O autor (MATUS, 1997) destaca o jogo social, as interações que limitam ou expandem o plano de governo, explicando que a Governabilidade do Sistema tem relação direta com as variáveis que o ator controla e o peso e o valor das que não controla com relação ao todo. Quanto menos ele controla variáveis importantes, menor a governabilidade do sistema. A governabilidade do sistema tem, também, a ver também com atores determinados, exigências do projeto e com a capacidade de governo de implementar o seu projeto. Pode-se considerar que a governabilidade é distinta para os diversos atores tendo em vista à proporção que cada um deles controla. Depende, também, do próprio plano de governo: se modesto mais governável, se não, menos governável e da capacidade de governo, nesse caso de forma inversa: se maior capacidade mais governável, se menor capacidade menos governável.

O autor explicita a complexidade de se atingir a governabilidade que interage com a aceitação do projeto de governo pelos atores sociais para respaldo das ações. A seguir, exemplo destacado do livro *Adeus, Senhor Presidente*, que reflete a incapacidade de um presidente de governar em um sistema democrático,

O Presidente suspirou aliviado. Agora o problema seria dos seus ministros, ele já havia feito sua parte ao reuni-los. Em seu olhar, lia-se preocupação. [...] Viu os quatro reunidos, muito pequenos à distância, como se os olhasse por um telescópio. O corredor pareceu-lhe um longo túnel e, ao final do mesmo, estava sua cadeira vazia. Fixou sua vista à frente e, ao final, não havia porta. Era um túnel sem saída. Pelo menos, o presente era nítido. É curioso, pensou, sempre olhei ao fim do meu governo como por um telescópio, todos os problemas futuros, eu os via pequenos. Agora, ao contrário, vejo perto o final e os problemas que ontem não abordei adquiem, hoje, sua verdadeira dimensão (MATUS, 1989, p. 153).

O sistema democrático é complexo por existirem inúmeros atores todos a serem considerados com sua visão e explicação da realidade. Realidades essas que precisam ser conhecidas, diferenciadas, consideradas e respeitadas. A falta de conhecimento político nos técnicos e de conhecimento técnico nos políticos dificulta a solução dos problemas do povo. O conhecimento técnico-político, segundo Matus, possibilita mais condições para a resolução dos grandes problemas de um país e fortalece a democracia.

3.3 Capacidade de Governo

No PES dizemos que nenhum governo pode ser melhor do que as ferramentas de trabalho que conhece e aplica. (HUERTAS, 1996, p. 105).

O ponto principal do estudo trata a questão do fazer, do realizar e por em ação o Plano de Governo. No PES isso é denominado de Capacidade de Governo. Nada mais é do que a experiência em ciências e técnicas de governo que permite a condução do plano de governo pelo líder. Essa liderança (ninguém governa só) se suporta nas condições técnicas, nas destrezas da condução do processo social da equipe de governo e da estrutura organizacional. Elementos essenciais da equipe de governo são experiência, conhecimento e liderança, sendo valoradas na suas perfeitas interações. Segundo Matus: “Os conhecimentos sem experiência e a experiência sem conhecimentos valem pouco, e ambos ficam diminuídos diante da carência de liderança. O mesmo ocorre com esta última, se não estiver associadas a experiência pertinente (Moura, 2005, p.7)”.

Como o texto retrata, a capacidade de governo está no governante, sua experiência e capacidade e nos recursos estruturais humanos e materiais disponíveis para pôr seu plano em ação.

4 GESTÃO PÚBLICA E TRIÂNGULO DE GOVERNO NA PARAÍBA

4.1 Gestão Pública na Paraíba

O plano de governo no Brasil e na Paraíba é refletido no Plano Plurianual – PPA. Proposto pelo Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo este plano deveria, em tese, resolver os problemas do povo. A seguir, análise do PPA e do Triângulo de Governo da Paraíba.

4.1.1 Plano de Governo da Paraíba – Plano Plurianual (PPA) 2012 – 2015

O PPA de 2012 a 2015, aprovado pela Lei 9.657 de 06 de janeiro de 2012, e alterado pela Lei 9.948 de 02 de janeiro de 2013, elenca em seu bojo os princípios norteadores, e tem como referência as Orientações Estratégicas de Governo – OEG. Por sua vez, a Constituição do Estado da Paraíba (CEPB) elenca 20 objetivos prioritários logo em seu artigo segundo, destacando sua importância, determinando que os governos democráticos a ela subordinado, devam ter em seus planejamentos o alcance de tais objetivos. Por sua vez, o Poder Legislativo, aprovador da lei relativa ao planejamento proposto, por meio da sua Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), tem por dever verificar a consistência do planejamento com o ordenamento maior. No caso em exame, o quadro comparativo, a seguir, demonstra que princípios norteadores e seus programas temáticos setoriais não apresentaram a abrangência constitucional exigida, além de haver inversão de prioridades constitucionais. A seguir o registro do que foi atendido na formalidade ilustrado no quadro 1.

Quadro 1 -Comparativo Constituição versus PPA 2012-2015

OBJETIVOS CONSTITUCIONAIS	PPA E ANEXO III
I – garantia da efetividade dos direitos subjetivos públicos do indivíduo e dos interesses coletivos;	
II – garantia da efetividade dos mecanismos de controle, pelo cidadão e segmentos da comunidade estadual, da legalidade e da legitimidade dos atos do Poder Público e da eficácia dos serviços públicos;	Princípio VI; Dimensão 5.1.2
III – preservação dos valores éticos;	
IV – regionalização das ações administrativas, em busca do equilíbrio no desenvolvimento das coletividades;	
V – segurança pública;	Dimensão 1.2
VI – fixação do homem no campo;	Dimensão 3.2.2
VII – garantia dos direitos sociais, essenciais à busca da felicidade, dentre eles, o bem-estar, a educação, a saúde, a seguridade social, o ensino, a habitação, o transporte, o lazer, a alimentação, a segurança, a proteção à maternidade, à infância e à velhice, e a assistência as pessoas desabrigadas por determinação do Poder Público, para atender a necessidade de interesse da coletividade, e vítimas de desastres naturais; (nova redação dada pela Emenda Constitucional no.30, de 19 de dezembro de 2012).	Dimensão 4.1 e 4.2
VIII – assistência aos Municípios;	
IX – preservação dos interesses gerais, coletivos ou difusos;	
X – respeito à vontade popular, de onde emana todo o poder;	
XI – respeito aos direitos humanos e sua defesa;	Dimensão 1
XII – atendimento aos interesses da maioria da população;	
XIII – respeito aos direitos das minorias;	Princípio V; Dimensão 1.3.1
XIV – primazia do interesse público, objetivo e subjetivo;	
XV – desenvolvimento econômico e social, harmônico e integrado;	Princípio II e IV; Dimensão 3
XVI – autonomia político-administrativa;	
XVII – descentralização político-administrativa;	
XVIII – racionalidade na organização administrativa e no uso dos recursos públicos, humanos e materiais;	Princípio VII; Dimensão 5.1
XIX – proteção ao meio ambiente e ao patrimônio histórico, cultural e urbanístico;	Princípio III; Dimensão 2
XX – planejamento e controle da qualidade do desenvolvimento urbano e rural.	Princípio I .

Fonte: Constituição do Estado da Paraíba e Lei 9657 de 06 de janeiro 2012

Como visto no quadro, o PPA não guarda relação consistente com os princípios da CEPB e não trata de problemas, mas sim, de setores. Segundo Matus (Huertas, 1996, p. 35), “A realidade gera *problemas*, ameaças e oportunidades. O político trabalha com problemas e a população sofre problemas.” E a seguir: “Em torno de problemas, a participação cidadã é possível; em torno de setores, é impossível.”

Algumas informações midiáticas sobre a capacidade do governo de implementar o plano podem ser analisadas a seguir:

Em redação da ASCOM (2014, p. 1), “em encontro do PPS no sertão, Agra diz que Ricardo não tem projeto e só faz brigar e perseguir”.

Gastim e Oliveira (2014, p. 1), em seu artigo publicado no Portal do Estadão, levantam que a “falta de governança no setor público prejudica qualidade do serviço oferecido à população. [...] ‘Na maioria das áreas, o dinheiro público não é bem aplicado’, diz o presidente do TCU, ministro Augusto Nardes”. Reforçando este aspecto, Matus (Huertas, 1996, p.11) expressou que, sem medo de estar exagerando, ele acreditava que a democracia estava em perigo, em vários países do mundo, porque tem sido ineficaz ao mostrar resultados.

Com relação à governança no setor público citada no artigo de Gastim e Oliveira, o conceito trazido pelo TCU – Tribunal de Contas da União (TCU, 2014) como sendo “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” se apresenta como um instrumento que qualifica a capacidade de governo tornando-a maior e monitorando as ações para que o plano de governo seja atingido com eficiência e eficácia.

Com base no exposto, a formatação do PPA em torno de setores e sem sintonia com a CEPB torna difícil a participação cidadã para acompanhamento das ações governamentais e retira dela o empoderamento sobre a aplicação dos seus tributos, um dos maiores do mundo, comprometendo a própria democracia pela falta de retorno dos serviços de qualidade.

4.1.2 Capacidade de Governo na Paraíba – especificidades

A Capacidade de Governo, assunto principal deste estudo, tal qual descrito por Carlos Matus, é um ponto pouco valorizado pelos governos, particularmente, pelo Governo do Estado da Paraíba. Em regra geral, ela apresenta três principais deficiências, sendo elas: pessoal do líder, da equipe de governo – este nosso foco – ou da organização, a menos valorizada, composta pela qualidade de sistemas de trabalho e sua estrutura organizacional.

Historicamente, os recursos humanos e materiais demandados para execução do plano de governo não são avaliados com o peso necessário em que pese serem itens importantes para a capacidade de governo. Quantidade ótima de servidores e estrutura de qualidade para o desenvolvimento e para a execução do planejado são relegados e aparecem constantemente na mídia eletrônica, registrando falta de condições para a qualidade do atendimento ao cidadão e

em ações dos Ministérios Públicos estaduais (MPPB, 2015) contra o excesso de cargos públicos comissionados, se comparados com os cargos efetivos comissionados. O MPPB, quando não há lei que defina a relação entre os cargos públicos comissionados, invoca o princípio da razoabilidade, definindo que o razoável é a de relação de um efetivo comissionado para cada comissionado sem ser do quadro. No caso da Paraíba essa relação, em julho de 2014, excede em 94%².

Em seu livro “Adeus, Senhor Presidente” (Matus, 1997, p. 140) o personagem presidente da FEDEMPRESAS, reflete sobre a equipe de governo do Presidente e sobre o julgamento das despesas correntes da seguinte forma:

Por que esta incapacidade de transformar as palavras em fatos? Como deixou passar os três primeiros anos de governo sem atacar, a fundo, os problemas nacionais? Que se havia passado? O de sempre, pensou o empresário. Uma coisa é ganhar as eleições e outra é governar. Milhares de pequenos problemas tomam o tempo principal dos governantes e só o tempo residual resta para os grandes problemas. Que coisa incrível!

(...)

No ano passado, visitou o Órgão de Planejamento da Presidência e ficara assombrado com a juventude e inexperiência de seus técnicos. Era gente de valor que ali fazia seu primeiro treinamento para ganhar, depois, posições no setor privado. A melhor remuneração destes técnicos jovens era menor do que a de uma boa secretária de sua empresa. Como é possível governar assim? Dos métodos de planejamento, melhor nem falar. [...] O Governo usava métodos de planejamento muito antiquados. Planejavam como se a realidade estivesse parada, à espera dos planejadores e tivesse sido moldada para caber na camisa de força dos planos.

Em seu julgamento, o personagem da FEDEMPRESAS, mostra sua visão externa e crítica ao governo e diagnostica a fragilidade do governante em sua competência de administrar o jogo social no que seria mais importante, ou seja, os grandes problemas. Mostra também, o equívoco do governante na escolha e na valorização de sua equipe (inseridos nesse contexto, os comissionados enquanto gestores do plano de governo), e a falta de investimento na modernização do planejamento, fatores estes afetos a Capacidade de Governo.

O autor continua:

Estes economistas têm uma idolatria por investimentos e horror pelos gastos correntes, pensou. Que farão depois para manter as estradas, pôr em funcionamento os hospitais, ativar as escolas construídas e melhorar os serviços que ampliem, se tudo isso é gasto corrente?(MATUS, 1997, p. 142)

Os gastos correntes, citados pelo personagem, na nossa legislação, são classificados na Categoria Econômica como DESPESAS CORRENTES - Despesas de

² Vide tabela 6

Custeio conforme definição da Lei 4320 de 17 de março de 1964 e suas atualizações em seu Capítulo III, Artigo 12º. A seguir a literalidade da definição legal dada pelo parágrafo primeiro:

§ 1º Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis. (2015, p. 3).

Esses gastos são historicamente abordados, equivocadamente, na mídia eletrônica, com valorização menor em contrapartida com a valorização dos investimentos. Em realidade, os gastos de custeio dos serviços públicos deveriam ser considerados como custos de serviços e não como despesas, em similar ao processado nas empresas privadas. Investimentos por si só não funcionam sem que existam serviços públicos. É inconcebível pensar, por exemplo, em educação sem professores, saúde sem médicos e enfermeiras ou estradas sem manutenção, entre outros. O governo federal já está implantando sistema de custos gerencial para tomadas de decisão a ser utilizadas também nos âmbitos estaduais e municipais.

Sob o aspecto da competência, o portal WSCom (2014, p. 1) exemplifica o fato, com uma visão rápida dos impactos referente à capacidade de governo, quando fragilizada.

Senador Vital alerta gestores sobre erros técnicos que podem bloquear emendas – [...] Com um percentual correspondente a R\$ 1,65 bilhão de um total de R\$ 6,642 bilhões previstos para as emendas individuais ao Orçamento da União para 2015, mais de 25% do valor das emendas parlamentares foi declarado com impedimento técnico pelos especialistas do governo e pode deixar de se transformar em obras sugeridas por deputados e senadores.

No caso do erro citado pelo então Senador, se não sanado, poderia redundar em perdas no montante de R\$ 1,66 bilhões (R\$ 6,642 bilhões*25%) e é relativo, essencialmente, a fragilidade na capacidade técnica do governo com reflexos danosos no financiamento do seu projeto.

Segundo Almeida (2014, p. 1),

Ministro do STF diz que Estado brasileiro é governado por ladrões. O Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Gilmar Mendes voltou a disparar mais uma de suas frases de efeito. Desta vez, ao comentar as investigações da Operação Lava Jato, que apura um esquema de corrupção em contratos da Petrobras, declarou que “há uma cleptocracia instalada” no Brasil. Gilmar usa o termo grego que significa, literalmente, “Estado governado por ladrões”.

Na observação do Ministro Gilmar Mendes, sobre o Estado ser governado por ladrões, revela a falta de capacidade na ausência de compromisso com o Plano de Governo, com a República e com a Democracia.

Com relação ao estilo político de governar pode-se ver que predomina na Paraíba, alvo do presente estudo, o misto dos Estilos Chimpanzé e Maquiavel e quase nada do Estilo Gandhi. Os estilos predominantes causam efeitos para a gestão pública quando violam princípios republicanos e democráticos. O plano de governo não alcança os problemas do povo, a capacidade de governo não responde, em função das escolhas políticas negociadas no balcão de trocas por apoio em eleições, sem exigência de habilidades técnica-políticas que permitam a execução do plano de governo de forma competente, eficiente e eficaz.

Matus em entrevista à TV argentina, em maio de 1998 (Apud Moura, 2005, p. 16) registra que: “As lideranças políticas não reconhecem sua baixa capacidade de governo e não acertam sobre as causas de seu desprestígio. Atribuem exclusivamente ao projeto de governo e a governabilidade. E, às vezes, mais simplesmente, às deficiências de comunicação”. Acrescenta mais adiante “Ninguém aponta à capacidade de governo como causa principal da deterioração da política. Todos se autoqualificam de capazes porque não sabem que não sabem.” Há um desconhecimento a respeito da importância da capacidade de governo sobre a governabilidade e sobre o plano de governo. Políticos, política e democracia desvalorizados e alvo de menosprezo público pela falta de resposta aos problemas do povo.

Diante da falta de solução dos problemas do povo a democracia se fragiliza como podemos ver na pesquisa do Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística – IBOPE Inteligência de 2014, sobre o Índice de Confiança Social – ICS, demonstrou que apenas 46% dos brasileiros declaram que a democracia é preferível a qualquer uma forma de governo. Este índice já foi de 55% em 2009 e 54% em 2010. Com relação às instituições políticas, a confiança do Governo Federal ocupa o 12º lugar no *ranking* e o Congresso Nacional continua no penúltimo lugar, seguido dos partidos políticos no último posto. Pode-se fazer um paralelo com o Estado da Paraíba, enquanto unidade da federação (IBOPE, 2014).

O resultado da pesquisa é preocupante ao se analisar o decréscimo da satisfação do cidadão com a democracia, com os partidos políticos de onde se origina o representante do Poder Executivo, e com o Poder Legislativo representado pela pesquisa como Congresso Nacional. Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário estão afastados dos problemas do povo e não respondem às necessidades do cidadão que vem pagando altos impostos para manter toda essa estrutura. Os estilos predominante Chimpanzé e Maquiavel vêm criando problemas que, em uma sociedade moderna com meios de comunicação de enorme acesso e

velocidade, se difundem em velocidade espantosa e multiplica a insatisfação popular pondo em risco a própria democracia.

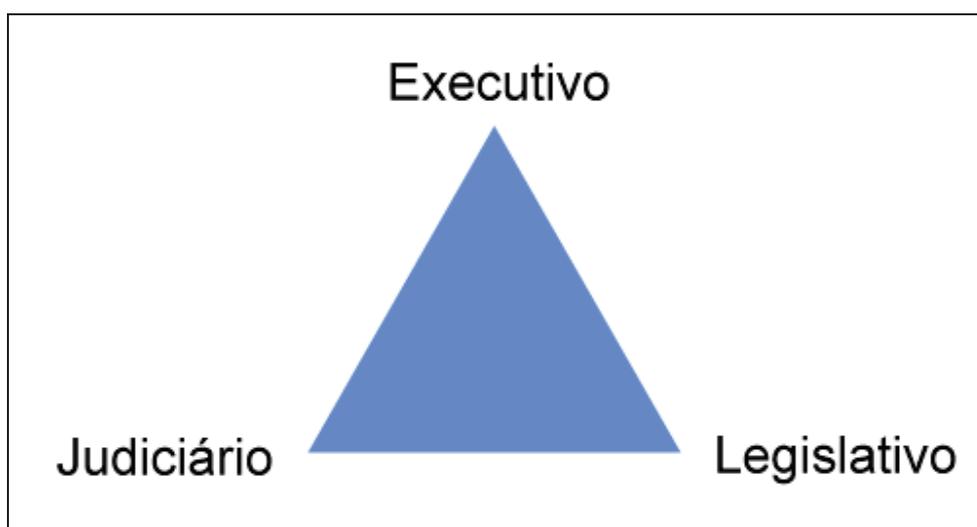
4.2 Triângulo de Governo na Paraíba

O Estado da Paraíba através do seu Secretário de Planejamento, em entrevista nos meios de comunicação eletrônica sobre ingerência em orçamento de outros poderes, deixou transparecer estilo de governar denominado por Matus como estilo Chimpanzé tendo esse estilo impacto no modelo de Triângulo de Governo adotado, se comparado com o de Matus.

Pereira (2014, p. 1 *apud* CARDOSO, 2014, p. 1 a) considera a resposta dada pelo Secretário de Planejamento do Governo do Estado da Paraíba “atuhlada de laivos de autoritarismo”, quando alega a quantidade de votos obtidos em urnas pelo governador, para justificar que o Poder Executivo pode alterar proposta de orçamento de outros poderes.

Nesta reportagem, como interessante, destaca-se a imagem publicada, demonstrada a seguir, o “Triângulo do Poder”, na visão do jornalista. Pelo texto, ele quer traduzir que o Poder Executivo está se vendo como um poder superior, sem interação e interdependência com os outros poderes (em sentido contrário ao que determina a diretriz constitucional).

Figura 4 – Triângulo do Poder



Fonte: Adaptado de Cardoso (2014a).

Formato geométrico coincidente com o adotado por Carlos Matus para explicar o “Triângulo do Governo” anteriormente demonstrado na Figura 2. Se semelhantes em formato, são extremamente distintos em significados. No Triângulo de Governo, Figura 2, há interação e interdependência entre os três ângulos.

Dando continuidade à discussão entre executivo e judiciário, de acordo com Souto (2014), a Associação dos Magistrados não se calou diante da declaração do Secretário de Planejamento, ao responder a declaração informa ao Secretário que o orçamento é de Estado e não de Governo.

O Secretário de Estado do Planejamento, cargo comissionado de primeiro escalão, ao fazer afirmativa de que o Poder Executivo poderia intervir em orçamentos de instituições autônomas, deu indicativo de que esse poder seria dominante. A afirmativa não condiz com um país de princípios constitucional, republicano e democrático e demonstra desconhecimento sobre o ambiente em que se dará o planejamento podendo comprometer o plano de governo e a governabilidade. Ele próprio, o Secretário, com sua afirmativa, mostra fragilidade na capacidade de governo. A resposta da AMPB, por sua vez, traz a público o desconhecimento do Secretário sobre o Estado, Governo e Governabilidade.

Como os estilos predominantes são os estilos Chimpanzé e Maquiavel não há na Paraíba planejamento que leve em conta o modelo de planejamento proposto por Matus e, conseqüentemente, a gestão pública na Paraíba padece do que Matus (MOURA, 2005, p.1) chama de ignorância ao quadrado = não sabem que não sabem, e assim sendo, pensam que sabem e desconhecem que para governar tem que conhecer Ciências e Técnicas de Governo.

5 CARGOS PÚBLICOS COMISSIONADOS NO GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA

Após explanação da teoria sob a qual se fará a análise do quadro existente relativo aos cargos públicos comissionados e ainda, de se ter feito uma rápida análise do quadro político do Brasil pós Constituição, e do estilo dominante da política paraibana; bem como, após ter explicitado os objetivos da CEPB e do PPA 2012-2015, passa-se, nesta parte, a tratar especificamente dos cargos em si. Em organizações públicas a legalidade é fundamental para validar as ações executadas. Essa exigência consta no artigo primeiro da Constituição Federal do Brasil (CFB).

5.1 Legalidade – limitação

A legalidade dos cargos públicos, a partir de 1988, é originada do Artigo 37, XXX, da Constituição Federal do Brasil, replicada no Artigo 30, XXV, da Constituição Estadual da Paraíba, como explicitado a seguir (PARAÍBA, 2009, p. 33):

XXV – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

No início de 2012, o Governo editou a Medida Provisória nº 145, tentando definir os percentuais mínimos para os cargos públicos, entretanto, a Medida Provisória não foi aprovada pela Assembleia Legislativa, por inserir outros tópicos que não atendiam ao interesse público como, por exemplo, a revogação da Lei da Ficha Limpa Estadual, de nº 9.227 de 2010. Atualmente, os cargos em comissão se regem pela Lei nº 8.186, de 17 de março de 2007, atualizada pelas Leis 9.332, de 25 de janeiro de 2011, e 9.350, de 12 de abril de 2011. Continua o vácuo legal para atendimento à determinação constitucional relativa aos percentuais mínimos de cargos comissionados não originados de cargos efetivos. Em julho de 2014 a relação dos cargos se situava em 0,34% comissionado efetivo para 0,66% comissionado não efetivo, ou seja, este representando quase o dobro³.

³ Vide tabela 6

A previsão legal futura, se baseada em redução dos cargos não efetivos, mantendo pelo menos uma paridade (princípio da razoabilidade invocado pelo MPPB), pode reduzir o tempo de adaptação de um novo governo às práticas organizacionais existentes sem causar descontinuidade significativa dos serviços públicos no período de entrada no poder.

5.2 Legalidade – nomeação

Sendo o Brasil um país democrático de direito, a legalidade é exigência primeira para a validade dos atos públicos a sua não observância pode em resultar em nulidade dos atos firmados com prejuízos diversos. A seguir exemplos de ilegalidades.

5.2.1 Lei nº 9.227 de 2010 – Lei da Ficha Limpa

Com base na “Lei da Ficha Limpa”, e a requerimento da Assembleia Legislativa do Estado, o Ministério Público do Estado da Paraíba – MPPB propôs a instauração de uma ação civil pública para apurar a responsabilidade do Estado pela nomeação do ex-prefeito de Cajazeiras, Carlos Antônio Araújo de Oliveira, que teve contas rejeitadas pelo TCU, para o cargo de Secretário de Estado da Interiorização. Sobre essa nomeação já pesa uma ação popular na 6ª Vara da Fazenda Pública da Capital, promovida pelo deputado estadual Antônio Vituriano de Abreu (CLICKPB, 2014b).

5.2.2 Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADInº 4.843

Em decisão recente do Superior Tribunal Federal – STF, em resposta a ADI nº 4.843, ajuizada pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e Distrito Federal, os cargos públicos de assessores jurídicos das Secretarias do Estado e da Polícia Militar foram considerados inconstitucionais, ferindo o artigo nº 132 da Constituição Federal. O Ministro Relator Celso de Mello considerou procedente a urgência pedida pela associação, tendo em vista o prejuízo que poderia advir com a possibilidade de se tornarem nulos atos em

decorrência de pareceres, contratos, entre outros documentos, em que haja exigência de aferimento legal pelo Estado.

Segundo o STF (2014a), “a usurpação das prerrogativas institucionais dos procuradores por terceiros pode resultar na prática de atos nulos, em decorrência de pareceres jurídicos que são emitidos em diversos ramos do direito público”.

Em face ao descumprimento de decisão do STF, o Ministro Roberto Barroso, na Reclamação nº 17.601 (BRASIL, 2014), decidiu:

- Determinar a imediata exoneração dos servidores relacionados que exerciam atividades de procuradores;
- Conceder o derradeiro prazo de cinco dias para comprovação do cumprimento da determinação;
- Não cumprida a decisão, que voltem os atos para determinação das providências cabíveis e informa que as consequências da deliberada desobediência a uma decisão do STF têm implicações criminais, de improbidade administrativa e de responsabilidade;
- Oficiar-se ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCEPB;
- Que em face da natureza excepcionalíssima do instituto da intervenção federal, deixa, por ora, de a requisitar. Brasília, 11 de dezembro de 2014.

Como explicitado acima, questões importantes que afetam a capacidade de governo apresentam lacunas legais com relação à limitação de cargos públicos; questões *sub júdice* na relação de nomeação de ficha-suja; e, cargos públicos comissionados criados sob o manto da inconstitucionalidade, declarada pelo STF, pondo em risco a governabilidade, via ato de intervenção federal. Esse caso com o STF mostra a ausência de competência em avaliar os atores com quem se relaciona e o seu poder da correlação de forças que deságua na governabilidade. Também a defesa da peça jurídica, contestada uma a uma, retrata a falta de competência da capacidade de governo (MOURA, 2014b). Da mesma forma a falta de capacidade é expressa na resposta dada pelo Procurador-Geral do Estado na mídia, quando diz, segundo o Jornal da Paraíba (2014), “que vai recorrer da decisão. Do ponto de vista fático essa decisão não muda nada porque esses assessores jurídicos podem ser nomeados em outros cargos, e daí?”.

O STF (2014b), em decisão do ministro Roberto Barroso, determina a imediata exoneração de 48 servidores públicos comissionados que prestam assessoria jurídica ao Governo da Paraíba. Ele tomou a medida após constatar que o Governo vem, sistematicamente, descumprindo as decisões do STF.

5.3 Credibilidade das Informações Contidas no Sistema SAGRES

Com relação às informações de pessoal contidas no Sistema SAGRES do Governo da Paraíba, o TCEPB está questionando a fidedignidade das mesmas, tendo em vista não conter as informações sobre os chamados **codificados**⁴. Assim, levantamentos do TCEPB junto ao Banco do Brasil dão conta de que 1.923 servidores estão lotados na Secretaria de Estado da Administração e 7.537, na Secretaria de Estado da Saúde. Estes servidores não pertencem a regime trabalhista de qualquer espécie e não possuem qualquer tipo de registro e controle por parte do Estado. Recebem via Cadastro de Pessoa Física – CPF, direto no Banco do Brasil, e não possuem registro de presença ou de localização do seu trabalho. O TCEPB instaurou o Processo TC nº 08932de 2012, dando prazo para que o Governo preste informações sobre quantidade e valores pagos, e aplicou multa aos Secretários da Administração e Saúde.

Caso gravíssimo que afeta a capacidade de governo pela precariedade dos controles e da ação ou qualidade dos serviços prestados (SAGRES, 2014).

Freire (2014, p. 3) levanta o assunto através de sua publicação que fala do tema, afirmando que,

Mais de 30 mil empregos diretos são disponibilizados por cada governante a seus súditos políticos no Estado a cada quatro anos, sem contar com as vagas surgidas durante o governo por causa dos serviços públicos que vão sendo instalados, programas criados, etc.

Essa é a cota que cada governador dispõe para fazer o bem e o mal, ora se vingando de seus adversários, ora premiando seus cabos eleitorais. Esses cargos são quase todos informais, não existem na estrutura administrativa do governo, a não ser uma pequena parte, ficando a grande maioria incluída nos contratos temporários e outras anomalias trabalhistas que os gestores manipulam ao livre prazer através da afeição ou da perseguição.

É por meio desse arcaico e anticivilizatório processo de escolhas pessoais, símbolo do atraso em que ainda nos achamos, e dos abusos explícitos com o dinheiro público (e da constante corrosão da moralidade administrativa), tudo feito às escâncaras e mediante a generosa e comprometedora complacência e cumplicidade das instituições encarregadas de conter ilegalidades e abusos, que os homens públicos vão engrossando sua calda eleitoral. É a partir daí que os dirigentes máximos da Paraíba exercitam a arte perversa de demitir mais de 30 mil pessoas em pouco tempo, algo como fechar trinta grandes fábricas de mil empregos cada em breves meses, causando amarguras, destroçamento humano, privações e até suicídios.

⁴ Servidores sem contratação administrativa temporária e sem qualquer instrumento de seleção pública para ingresso no serviço público que recebem sua remuneração por meio do número do CPF – Cadastro de Pessoa Física.

A seguir, verifica-se que na Tabela 1 – Poder Executivo da Paraíba - Folha de Pessoal exclusive inativos o quantitativo de julho de 2014 com relação a janeiro de 2011 cresceu 19,9%. Já na Tabela 2 – Poder Executivo da Paraíba - Folha de Pessoal exclusive inativos e prestadores, que exclui os terceirizados, o crescimento foi de apenas 1,92% em idêntico período. Isso mostra que, para os servidores efetivos, houve aumento pouco significativo enquanto que no quadro dos terceirizados o aumento foi de mais de 10 vezes o do ocorrido nos cargos efetivos. Conclui-se que o aumento das despesas de pessoal deve-se aos terceirizados. Ressalva se faz necessária sobre as informações da folha: o TCEPB verificou que terceirizados irregulares em quantidade relevantes, conhecidos como “codificados”, não constam das informações registradas no SAGRES e, conseqüentemente, também não consta da folha de pessoal do Estado. Com base nisso, o montante de terceirizados é bem maior que o demonstrado nas tabelas e que a mídia eletrônica informa ser na casa dos 30.000 servidores.

**TABELA 1 - PODER EXECUTIVO DA PARAÍBA - FOLHA DE PESSOAL
EXCLUSIVE INATIVOS QUANTITATIVO - 2011 A 2014**

MÊS	ANO			
	2011	2012	2013	2014
	QUANTIDADE	QUANTIDADE	QUANTIDADE	QUANTIDADE
Jan.	62523	66261	73293	72591
Fev.	65035	73251	74782	72309
Mar.	67367	74556	73565	72271
Abr.	70080	75571	73887	72280
Mai.	74386	75910	74569	72832
Jun.	77484	74968	74788	73425
Jul.	79203	76813	74718	74953
Ago.	79135	76371	74807	
Set.	79215	76684	74711	
Out.	79047	77234	74625	
Nov.	79452	77410	74490	
Dez.	78841	77155	74452	

Fonte: Sistema SAGRES

Tabela 2 - PODER EXECUTIVO DA PARAÍBA - FOLHA DE PESSOAL EXCLUSIVE INATIVOS E PRESTADORES

QUANTITATIVO 2011 A 2014				
MÊS	ANO			
	2011	2012	2013	2014
	QUANTIDADE	QUANTIDADE	QUANTIDADE	QUANTIDADE
Jan.	49034	48867	47020	49559
Fev.	49614	49092	51648	49528
Mar.	50049	48986	51695	49434
Abr.	49518	49466	51615	49369
Mai.	49763	49783	51693	49277
Jun.	49888	49861	51642	49599
Jul.	50028	50001	51558	49975
Ago.	49928	49967	51607	-
Set.	50043	50233	51563	-
Out.	49264	50785	51575	-
Nov.	50780	50947	51452	-
Dez.	50218	50875	51484	-

Fonte: Sistema SAGRES

A falta de transparência na gestão pública da Paraíba é fato gravíssimo principalmente por não tornar público ilegalidades e imoralidades. As instituições de controle, tanto as estaduais (TCEPB e MPPB) como a federal (MPT – Ministério Público do Trabalho) vêm fiscalizando e auditando as anomalias trabalhistas praticada pelo Governo do Estado da Paraíba. O TCEPB vem buscando, via Banco do Brasil, informações referentes aos pagamentos dos servidores conhecidos como “codificados” que recebem via CPF – Cadastro de Pessoa Física. As informações não estão sendo postas no sistema SAGRES em sua completude e o TCEPB registrou omissões em montantes relevantes. Diante dos fatos, o Tribunal de Contas tem solicitado várias vezes informações às Secretarias de Estado, com várias prorrogações de prazos, para confrontação de dados. Em face da conclusão pela incorreção impôs multas aos Secretários do Estado da Saúde (2011-2014) e da Administração (2011-2014). A necessidade do órgão de controle de utilizar um viés de terceiros para obter informações confiáveis compromete o equilíbrio dos poderes fragilizando o Poder Legislativo que tem como função Constitucional fiscalizar as contas do Poder Executivo.

Acrescido aos fatores acima, o Poder Judiciário do Estado não vem respondendo com a agilidade necessária à justiça e por isso mesmo mantém a injustiça por longo tempo. As ilegalidades na gestão de pessoas pelo Estado da Paraíba estão registradas em ações impetradas pelo MPT da Paraíba transitando, ainda, longamente. A lentidão da justiça é de conhecimento de todos e vem sendo tratada pela mídia, pelos envolvidos e pelo CNJ – Conselho Nacional de Justiça.

5.4 Composição dos Cargos em Comissão

No Sistema Sagres os cargos em comissão são registradas como “efetivos e comissionados” (servidores de carreira em cargos comissionados) e “comissionados” apenas para os não efetivos.

A proporção, em todos os anos examinados, gira em torno de dois comissionados para cada um servidor de função efetiva e comissionada, ou seja, os comissionados não pertencentes ao quadro de carreira representam 66% do total, ferindo o princípio da razoabilidade – na falta de legislação à respeito – invocado pelo MPPB para casos semelhantes. A seguir as tabelas de 3 a 6 que retratam o quantitativo dos comissionados:

Tabela 3 - PODER EXECUTIVO DA PARAIBA - FOLHA DE PESSOAL CARGOS PÚBLICOS COMISSIONADOS - 2011

ANO 2011					
MÊS	EFETIVOS COMISSIONADOS	COMISSIONADOS	TOTAL	RELAÇÃO%	
	QUANTIDADE	QUANTIDADE		EFETIVOS COMISSIONADOS	COMISSIONADOS
Jan.	1815	2238	4053	0,45	0,55
Fev.	1814	2980	4794	0,38	0,62
Mar.	1814	3619	5433	0,33	0,67
Abr.	1814	3473	5287	0,34	0,66
Mai.	1813	3601	5414	0,33	0,67
Jun.	1812	3662	5474	0,33	0,67
Jul.	1812	3703	5515	0,33	0,67
Ago.	1812	3700	5512	0,33	0,67
Set.	1812	3708	5520	0,33	0,67
Out.	1811	3732	5543	0,33	0,67
Nov.	1811	3732	5543	0,33	0,67
Dez.	1811	3729	5540	0,33	0,67

Fonte: Sistema SAGRES

Tabela 4 - PODER EXECUTIVO DA PARAIBA - FOLHA DE PESSOAL CARGOS PÚBLICOS COMISSIONADOS - 2012

ANO 2012					
MÊS	EFETIVOS COMISSIONADOS	COMISSIONADO	TOTAL	COMPOSIÇÃO %	
	QUANTIDADE	QUANTIDADE		EFETIVOS COMISSIONADOS	COMISSIONADOS
Jan.	2004	3721	5725	0,35	0,65
Fev.	2003	3777	5780	0,35	0,65
Mar.	2003	3820	5823	0,34	0,66
Abr.	2001	3652	5653	0,35	0,65
Mai.	1997	3642	5639	0,35	0,65
Jun.	2000	3632	5632	0,36	0,64
Jul.	2000	3638	5638	0,35	0,65
Ago.	1999	3641	5640	0,35	0,65
Set.	1998	3636	5634	0,35	0,65
Out.	1996	3666	5662	0,35	0,65
Nov.	1994	3684	5678	0,35	0,65
Dez.	1991	3663	5654	0,35	0,65

Fonte: Sistema SAGRES

Tabela 5 - PODER EXECUTIVO DA PARAIBA - FOLHA DE PESSOAL CARGOS PÚBLICOS COMISSIONADOS - 2013

ANO 2013					
MÊS	EFETIVOS COMISSIONADOS	COMISSIONADO	TOTAL	COMPOSIÇÃO %	
	QUANTIDADE	QUANTIDADE		EFETIVOS COMISSIONADOS	COMISSIONADOS
Jan.	1975	3608	5583	0,35	0,65
Fev.	1976	3707	5683	0,35	0,65
Mar.	1977	3727	5704	0,35	0,65
Abr.	1973	3646	5619	0,35	0,65
Mai.	1973	3674	5647	0,35	0,65
Jun.	1973	3700	5673	0,35	0,65
Jul.	1973	3689	5662	0,35	0,65
Ago.	1972	3704	5676	0,35	0,65
Set.	1970	3724	5694	0,35	0,65
Out.	1969	3734	5703	0,35	0,65
Nov.	1967	3717	5684	0,35	0,65

Dez.	1966	3743	5709	0,34	0,66
------	------	------	------	------	------

Fonte: Sistema SAGRES

**Tabela 6 - PODER EXECUTIVO DA PARAIBA - FOLHA DE PESSOAL
CARGOS PÚBLICOS COMISSIONADOS - 2014 – ATÉ JULHO**

ANO 2014 – ATÉ JULHO					
MÊS	EFETIVOS COMISSIONADOS	COMISSIONADOS	TOTAL	COMPOSIÇÃO %	
	QUANTIDADE	QUANTIDADE		EFETIVOS COMISSIONADOS	COMISSIONADOS
Jan.	2011	3700	5711	0,35	0,65
Fev.	2010	3749	5759	0,35	0,65
Mar.	2010	3768	5778	0,35	0,65
Abr.	2011	3780	5791	0,35	0,65
Mai.	2008	3596	5604	0,36	0,64
Jun.	2006	3645	5651	0,35	0,65
Jul.	2005	3820	5825	0,34	0,66
Ago.	-	-	-	-	-
Set.	-	-	-	-	-
Out.	-	-	-	-	-
Nov.	-	-	-	-	-
Dez.	-	-	-	-	-

Fonte: Sistema SAGRES

5.5 Acréscimos no Número de Cargos Públicos em Comissão

O Governo apresentou, em janeiro de 2011, folha de pessoal com 4.053 cargos públicos em comissão. Em julho de 2014 possuía 5.825 ocupantes destes cargos, ou seja, foram criados mais 1.772 cargos públicos comissionados representando um acréscimo de 43,72%, **quase o dobro**. Esses números não registram em si a mudança do período não significando que os mesmos 4.053 comissionados iniciais recepcionados pelo governo sejam os mesmos ocupantes finais em julho de 2014.

A prática de mudança dos ocupantes dos cargos públicos comissionados não segue critério técnico-político. Conforme mostrado a seguir, em dados relatados pelo portal MaisPB (2014a), constante na mídia, onde registra a saída de todos ocupantes de cargos

públicos comissionados da Vice-Governadoria após rompimento político. Cardoso (2014b) também levanta o mesmo tema em sua publicação.

Outro exemplo, ocorrido no mês de maio de 2014, a apenas oito meses do final do mandato de governador, foi registrado nos meios de comunicações eletrônicos, com base no Diário Oficial do Estado da Paraíba, a demissão de cinquenta servidores de cargos públicos comissionados, com a alegação de falta de alinhamento político, e admitidos outros cem, **o dobro**, para dar andamento ao plano de governo do atual gestor.

5.6 Mudanças nos cargos públicos comissionados

O Governo do Estado possui mais de 5,8 mil cargos de confiança. Os critérios para a saída e entrada dos cargos, regra geral, são por negociação política da mesma forma que a criação de cargos é para atender a critérios essencialmente políticos. A seguir, Moura (2014a, p. 1) descreve sobre o tema:

O governador Ricardo Coutinho confirmou, nesta quinta-feira (dia 27), a demissão de comissionados em sua gestão. RC não precisou o número de exonerações, mas afirmou que serão afastados aqueles que não apoiam mais seu Governo. O Estado tem, atualmente, perto de seis mil comissionados, incluindo efetivos que ocupam cargos de confiança.

Ricardo considera as demissões um processo normal: “Há aqueles que deixarão o Governo para disputar as eleições deste ano, e há aqueles que foram indicações de aliados, como os deputados, que deixaram a base do Governo”. A propósito, o governador sofreu sua quinta baixa na Assembleia, após o deputado Edmilson Soares formalizar saída de sua bancada.

A questão da normalidade referente às saídas e entradas de servidores públicos comissionados não implica ser uma questão focada na melhoria dos serviços públicos via entrada de pessoal qualificado em conhecimento técnico-político. Essas mudanças provocam uma lentidão no serviço público até a interação dos novos ocupantes nas atribuições de suas funções. Como inexistem exigências de qualificação, com exceção de alguns cargos técnicos por força de lei específica, há um pressuposto que a Capacidade de Governo sofra um declínio significativo com tais mudanças.

5.7 Critérios para Nomeação

Os critérios para nomeação são exclusivamente políticos, desconsiderando a questão relativa a capacidade técnico-política. Durante as negociações na campanha eleitoral os cargos são retalhados para os partidos de apoio, conforme disserte Nóbrega (2014) em seu artigo, onde fala do desejo de uma lei que acabe com a nomeação indiscriminada de cargos públicos, orientada exclusivamente por critérios políticos, como também, a proibição para a contratação de prestadores de serviços sobre o pretexto de “excepcional interesse público”.

O tema tem grande relação com o que aponta Freire (2014) que, em seu artigo “os escravos brancos do governador”, registra que mais de 30 mil empregos diretos são disponibilizados por cada governante a seus súditos políticos no Estado a cada quatro anos.

5.8 Importância Estratégica dos Cargos Públicos Comissionados

O modelo estratégico político utilizado para a escolha dos ocupantes dos cargos públicos é o que Matus (1996) denomina Chimpanzé – a busca do poder pelo poder. Eles são loteados em busca do apoio político para a vitória eleitoral, sem relação direta com o projeto de governo ou com os problemas do povo. O tema é tratado sistematicamente pela mídia, registrando a realidade e o cotidiano da gestão pública.

O portal MAISPB (2014b), em artigo intitulado “Prefeitura Municipal de Patos tem prazo de 180 dias para exonerar servidores públicos” disserta que a exoneração desses servidores deve acontecer, “por determinação do Tribunal de Justiça da Paraíba, que considerou inconstitucional uma lei que prevê as contratações por excepcional interesse público”.

Artigo publicado pelo portal ClickPB (2014a), intitulado como “Netinho deverá realizar ‘enxurrada’ de demissões em Santa Rita”, o colunista relata que,

O Ministério Público do Estado da Paraíba (MPPB) recomendou a exoneração de funcionários públicos da Prefeitura Municipal de Santa Rita na quarta-feira (5). [...] O órgão alega a ilegitimidade dos cargos, que, além de criados por meio de atos administrativos, também não estariam previstos em lei de acordo com aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos.

Essas publicações são comuns dentro do país demonstrando que a prática é nacional o que retrata o país que temos hoje: grande arrecadador de tributos com avaliação pífia sobre o retorno em qualidade de serviços públicos.

CONSIDERAÇÕES

Diante dos fatos expostos, fica patente que a importância da Capacidade de Governo não é percebida em seu grau de relevância e as lideranças políticas não reconhecem sua baixa capacidade de governo atribuindo seu desprestígio exclusivamente ao projeto de governo e a governabilidade do sistema. Chama isso de ignorância de segundo grau – saber que não sabe e se auto qualificar como capaz.

Ao disputar eleições, os políticos na ânsia de ganhar e conquistar votos fazem promessas sem possuir capacidade técnico-política para saber se as cumprirão, ou seja, não têm em mãos o diagnóstico dos problemas reais e suas possíveis soluções. Com o mesmo objetivo de seduzir o cidadão para ganhar voto, barganham entre os partidos aliados à sua causa, cotas de empregos e cargos públicos causando uma grande mudança de servidores em todas as secretarias de governo sem avaliar os prejuízos que irão causar à sua capacidade de governo, por puro desconhecimento da sua importância. Quando da barganha dos cargos públicos de gestão - os comissionados, não levam em consideração a questão da competência técnico-política, da legislação em vigor e seus limites e restrições. Com isso, criam ambiente para serem ineficientes, para o não alcance de seu plano de governo, muitas das vezes, pagando muito caro por sua governabilidade.

Em ambientes com o quadro acima, predomina os estilos de Governo que Matus denomina **Estilo Chimpanzé: o fim sou eu** em conjunto com o **Estilo Maquiavel: o fim justifica os meios**. Na falta de conhecimento de saber que não sabe e acreditar que sabe, repetem-se sem avançar para o desejável **Estilo Ghandhi: a força moral e o consenso**.

No caso da Paraíba, as admissões e demissões, segundo a mídia eletrônica do Estado, se situam em torno de 30.000 servidores a cada governo que se inicia e, dentre esses, cargos públicos comissionados em torno de 5,8 mil servidores, muitos deles contratados ao arrepio da lei. A mudança de tal quantitativo comprova como, na melhor hipótese, há ignorância na arte de governar e o desconhecimento da necessidade de valorar a capacidade de seu próprio governo com prejuízos ao povo a que serve.

Em um mundo onde a comunicação se propaga em segundos a não solução dos problemas do povo toma forma de cobranças e de protestos de todo tipo e forma. Urge que os

partidos políticos se preparem para governar para o povo com competência para solucionar os problemas diagnosticados e que se aproximem do **Estilo Gandhi**. Para isso devem adquirir o conhecimento técnico-político de governar e passar a valorizar sua estrutura e pessoal – sua Capacidade de Governo. **Aquela que realiza o Plano de Governo, que garante a Governabilidade do Sistema e que fortalece a Democracia.**

REFERÊNCIAS

ALVES, Paulo. **Introdução ao Pensamento de Carlos Matus**. Curitiba: Instituto Municipal de Administração Pública – IMAP, 2008. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/144323801/4096-IMAP-Planejamento-Situacional-Introducao-Ao-Pensamento-de-Carlos-Matus-Livro#scribd>>. Acesso em: 21/04/2014.

ANDRADE, Carlos Drummond de. **Sentinela do Mundo**. [s.l.: s.n.], 1940.

ALMEIDA, Ilana. **Ministro do STF diz que Estado brasileiro é governado por ladrões**. 02/12/2014. Disponível em: <<http://www.polemicaparaiba.com.br/polemicas/ministro-do-stf-diz-que-estado-brasileiro-e-governado-por-ladros/>>. Acesso em: 02/12/2014.

ASCOM, Assessoria de Comunicação. **Em encontro do PPS no sertão, Agra diz que Ricardo não tem projeto e só faz brigar e perseguir**. 31 de maio de 2014. Disponível em <<http://www.paraibaonline.com.br/noticia/924084-em-encontro-do-pps-no-sertao--agra-diz-que-ricardo-nao-tem-projeto-e-so-faz-brigar-e-perseguir.html>>. Acesso em 01/06/2014.

BELCHIOR, Míriam. **Planejamento e Monitoramento**. Apresentação da ministra do Planejamento sobre Planejamento e Monitoramento – Limeira/SP. 06/12/2013. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/pronunciamentos/apresentacaoes/2013/131206_apresentacao_da_ministra_em_limeira.pdf>. Acesso em 15/10/2014.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. **Reclamação 17.601 – PB – Eletrônico**. Nº 5126/2014. Disponível em <file:///C:/Users/Windows/Downloads/texto_5138870.pdf>. Acesso em 24/01/2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. 2014 Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2666622.PDF> Acesso em 24/01/2015

CARDOSO, Gutemberg. **Josival**: Thompson quer que os demais poderes recebam suplementações ao bem prazer do governador. 19/12/2014a. Disponível em <<http://www.polemicaparaiba.com.br/polemicas/thompson-quer-que-os-demais-poderes-fiquem-dependentes-do-executivo-recebendo-suplementacoes-ao-bel-prazer-do-governador-por-josival-pereria/>>. Acesso em 19/11/2014.

_____. **Rompeu, demite**: Ricardo exonera todos os servidores na vice-governadoria. 28/06/2014b. Disponível em <<http://www.polemicaparaiba.com.br/polemicas/rompeu-demite-ricardo-exonera-todos-os-servidores-na-vice-governadoria/>>. Acesso em 19/11/2014.

CLICKPB, Portal. **Netinho deverá realizar “enxurrada” de demissões em Santa Rita**. 13 de novembro de 2014a. Disponível em <<http://www.clickpb.com.br/noticias/politica/mp-recomenda-exoneracao-de-publicos-em-santa-rita/>>. Acesso em 13/11/2014.

_____. **MPPB vai questionar nomeação de ficha-suja no governo**. 06 de dezembro de 2014b. Disponível em <<http://www.clickpb.com.br/noticias/politica/mppb-vai-questionar-nomeacao-de-ficha-suja-no-governo/>>. Acesso em 07/12/2014.

EXAME, **Serviços Públicos são mal avaliados aponta pesquisa** Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/servicos-publicos-sao-mal-avaliados-aponta-pesquisa>>. Acesso em: 29.04.2015.

FONSECA, Fonseca; BELTRÃO, Ricardo Ernesto Vasquez; PRADO, Otávio. **Avaliando a capacidade de governo: reflexões sobre a experiência do Prêmio “Municípios que Fazem Render Mais” 2010 e 2011.** Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122013000100011&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em 17/04/2014.

FORTIS, Martin Francisco de Almeida. **Rumo à pós-modernidade em políticas públicas: a epistemologia situacional de Carlos Matus.** Jul.\Dez. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-56482010000200009&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em 28/05/2014.

FREIRE, Gilvan. **Os escravos brancos do Governador.** 31 de março de 2014. Disponível em <<http://www.wscom.com.br/blog/www.wscom.com.br/blog/filtro/2014/valor/03>>. Acesso em 19/11/2014.

GALLAS, Daniel. **Brasil elege Congresso mais 'fragmentado': veja vencedores e perdedores.** Londres/Inglaterra Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/10/141006_eleicoes2014_congresso_dg> Acesso em: 19.03.2015.

GASTIM, Ian Chicharo; OLIVEIRA, Malena. **Falta de governança no setor público prejudica qualidade do serviço oferecido à população.** 25 de novembro de 2014. Disponível em <<http://economia.estadao.com.br/noticias/governanca,falta-de-governanca-no-setor-publico-prejudica-qualidade-do-servico-oferecido-a-populacao,1597473>>. Acesso em 25/11/2014.

GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (org.). **Planejamento e Orçamento Governamental.** Coletânea – V. 1. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2848>. Acesso em 16/06/2014.

HUERTAS, Carlos. **Entrevista com Carlos Matus.** O método PES. São Paulo: Edições Fundap, 1995.

IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística. **Após queda acentuada em 2013, Índice de Confiança Social se estabiliza.** 01/09/2014. Disponível em <<http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/Ap%C3%B3s-queda-acentuada-em-2013,Indice-de-Confianca-Social-se-estabiliza.aspx>>. Acesso em 14/12/2014.

JORNAL DA PARAÍBA. Coluna Em Foco. **A loa 2015 na transição entre legislaturas.** 14/12/2014. Disponível em <http://www.jornaldaparaiba.com.br/coluna/emfoco/post/27165_a-loa-2015-na-transicao-entre-legislaturas%20As%2017:59>. Acesso em 14/12/2014.

MAISPB. **Chefe de gabinete da vice-governadoria vê crime eleitoral em exonerações.** 29/06/2014a. Disponível em <http://www.maispb.com.br/artigo.php?id_artigo=20140629081851>. Acesso em 29/06/2014.

_____. **Prefeitura tem prazo de 180 dias para exonerar públicos.** 15/11/2014b. Disponível em <http://www.maispb.com.br/artigo.php?id_artigo=20141115162953>. Acesso em 15/11/2014.

MATUS, Carlos Túlio. **Adeus, Senhor Presidente:** planejamento, antiplanejamento e governo. Tradução de Luis Felipe R, Del Riego. São Paulo: Fundap, 1989.

_____. **Estratégias Políticas:** Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi. Tradução de Giselda Barroso Sauveur, São Paulo: Fundap, 1996.

_____. **Triângulo de Governo.** Estratégia Consultores Ltda. FundaciónAltadir. 2006. Disponível em: <http://edsonpistori.files.wordpress.com/2011/09/triangulo_de_governo_carlos_matus.pdf>. Acesso em 28/05/2014.

MEDEIROS, Fabiana S. Fernandes de. **PES:** uma proposta metodológica para o planejamento educacional. Disponível em <http://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/CienciasdaEducacao/RevistaEletronica/edi3_artigofabianamedeiros.pdf>. Acesso em 21/04/2014.

MOURA, Aristogiton. Estratégia Consultores Ltda. **Os partidos políticos e a baixa capacidade de governo.** O drama da representação política brasileira – para que servem os partidos políticos? 20/03/2005. Disponível em <<http://strategiaconsultores.com.br/portal/wp-content/uploads/2013/02/CienciasParaGovernarPartidosPoliticosl.pdf>>. Acesso em 17/04/2014.

MOURA, Helder. **Governador confirma demissão em massa de públicos.** 27 de março de 2014a. Disponível em <<http://heldermoura.jornaldaparaiba.com.br/governador-confirma-demissao-em-massa-de-publicos/>>. Acesso em 10/01/2015.

_____. **Se não cumprir decisão do supremo em 5 dias, RC será processado por improbidade.** 12 de dezembro de 2014b. Disponível em <<http://heldermoura.jornaldaparaiba.com.br/se-nao-cumprir-decisao-do-supremo-em-5-dias-rc-sera-processado-por-improbidade/>>. Acesso em 14/12/2014.

MPPB, Ministério Público da Paraíba. Sitio do Órgão. **MPPB requer e Justiça determina exoneração de comissionados em Gurinhém.** 16 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.mppb.mp.br/index.php/noticias-android/97-patrimonio-publico/1023-mppb-requer-e-justica-determina-exoneracao-de-comissionados-em-gurinhem.>> Acesso em 04/05/2015.

_____. Sitio do Órgão. **Promotoria de Sousa celebra TAC com Câmara de Vereadores para adequar proporção entre cargos efetivos e comissionados.** 22 de janeiro de 2015. Disponível em: <<http://www.mppb.mp.br/index.php/noticias-android/97-patrimonio-publico/1709-promotoria-de-sousa-celebra-tac-com-camara-de-vereadores-para-adequar-proporcao.>> Acesso em: 04/05/2015.

NÓBREGA, Rubens. **Aspones em festa.** 17/04/2014. Disponível em <http://www.jornaldaparaiba.com.br/coluna/rubensnobrega/post/24925_aspones-em-festa>. Acesso em 17/04/2014.

PARAÍBA. Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba. **Constituição do Estado da Paraíba**. 2009. Disponível em <<http://portal.tce.pb.gov.br/wordpress/wp-content/uploads/2009/11/constituicaoestadualpb.pdf>>. Acesso em 22/01/2015.

PINTO, Conceição Jorge. **Cargos em comissão**. Da contratação motivada pela capacitação técnica ao nepotismo e ao clientelismo. 2009. Disponível em <<http://jus.com.br/artigos/12682/cargos-em-comissao>>. Acesso em 12/11/2014.

PONTES, Jorge Marques. **Elaboração e Gestão de Políticas Públicas: O Diferencial do Planejamento Estratégico Situacional – PES**. 2013. Disponível em <<http://www3.brazcubas.br/ojs2/index.php/dialogos/article/view/26>>. Acesso em 21/12/2014.

SAGRES Online. **Folha de Pessoal**. [s.d.] Disponível em <<http://sagres.tce.pb.gov.br/>>. Acesso em 24/11/2014.

SILVA, Sergio Vital e; NIERO, José Carlos Coelho; MAZZALI, Leonel. **O Planejamento Estratégico Situacional no Setor Público – A Contribuição de Carlos Matus**. Disponível em <<http://www.ead.fea.usp.br/semead/12semead/resultado/trabalhosPDF/473.pdf>>. Acesso em 19/04/2014.

SOUTO, Ivyna. **Associação dos Magistrados responde declarações de Mariz sobre distribuição de receita da Paraíba**. 18/11/2014. Disponível em <<http://www.polemicaparaiba.com.br/polemicas/associacao-dos-magistrados-responde-declaracoes-de-mariz-sobre-distribuicao-de-receita-da-paraiba/>>. Acesso em 18/11/2014.

STF, Superior Tribunal Federal. **Suspensa lei da PB que permitia a públicos exercer funções de procurador**. 30 de janeiro de 2014a. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=259100>>. Acesso em 24/01/2015.

_____. **STF publica decisão sobre demissão de 48 assessores jurídicos**. 15 de dezembro de 2014. Disponível em <<http://www.pbagora.com.br/conteudo.php?id=20141215084032&cat=paraiba&keys=stf-publica-decisao-sobre-demissao-assessores-juridicos>>. Acesso em 24/12/2014.

TONI, Jackson de. O que é o Planejamento Estratégico Situacional? **Revista Espaço Acadêmico**. n. 32. Janeiro, 2004. Disponível em <<http://www.espacoacademico.com.br/032/32ctoni.htm>>. Acesso em 28/05/2014.

_____. **O Planejamento Estratégico no Setor Público – Curso Simplificado**. 2008. Disponível em <<http://slideplayer.com.br/slide/1252357/>>. Acesso em 28/05/2014

TCU, Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de Governança, Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública** 2014. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2663788.PDF>> Acesso em 20/04/2015.

WSCOM Online. **Senador Vital alerta gestores sobre erros técnicos que podem bloquear emendas**. 23/06/2014. Disponível em <<http://www.wsc.com.br/noticia/politica/VITAL+ALERTA+GESTORES+SOBRE+ERR-OS-171411>>. Acesso em 23/06/2014.