

PSICOLOGIA

O PAPEL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA QUALIDADE DE VIDA DO CIDADÃO

JOÃO CALÃO MANUEL FIGUEIREDO ^a

jcalao1@gmail.com

RESUMO

A Administração Pública no mundo contemporâneo desempenha um papel indispensável para o melhoramento da qualidade de vida do cidadão. É através dela que o Estado realiza a suas tarefas de gestão da coisa pública.

Este artigo tem como objectivo conceituar a administração como fenómeno universal do mundo moderno e a administração pública nas suas dimensões, nomeadamente administração pública directa, indirecta, autónoma e independente, administração pública e a redução da pobreza, a reforma administrativa do sector público, sendo este um dos pilares fundamentais da prossecução do interesse público.

Palavras-chave: Administração pública, Cidadão, Qualidade de vida.

ABSTRACT

The Public Administration in the contemporary world, plays an indispensable role for the improvement of the quality of life of the citizen. It is through this that the State performs its tasks of managing the public thing.

This article aims to conceptualize administration as a universal phenomenon of the modern world and public administration in its dimensions, namely direct, indirect, autonomous and independent public

^a Licenciado em Ciências da Educação, pelo ISCED - Huambo, Opção Matemática, Pós-Graduado em Administração e Governação Local e Mestrado em Governação e Gestão Pública, pela Faculdade de Direito da UAN, Especializações em Gestão de Projectos e Gestão de Pequenas e Médias Empresas pelo Instituto Galileu da Republica do Israel, Gestão de Desenvolvimento Local pela OIT.

administration, public administration and poverty reduction, administrative reform of the public sector, this being one of the fundamental pillars of the pursuit of the public interest.

Key words: Public administration, Citizen, Quality of life.

INTRODUÇÃO

O Estado é uma pessoa de bem, é o poder social institucionalizado que se legitima enquanto exterioriza as suas finalidades. Na sua produção social, a finalidade deve ser sempre social, onde encontra a sua legitimidade nos serviços que presta à colectividade (serviços públicos). O principal papel do Estado é servir o cidadão, para tornar efectivo esta missão, vê-se na eminência de agir através da Administração pública que a sua autoridade deverá ser no sentido de materializar os fins da sua existência¹.

A Administração Pública no mundo contemporâneo desempenha um papel indispensável para o melhoramento da qualidade de vida do cidadão. É através dela que o Estado realiza as suas tarefas de gestão da coisa pública.

Este artigo tem como objectivo conceituar a administração como fenómeno universal do mundo moderno e a administração pública nas suas dimensões. Na sua descrição aborda de forma muito explícita a administração na sociedade moderna, os fundamentos da administração pública, a administração pública directa, indirecta, autónoma e independente, a administração pública e a redução da pobreza e reforma administrativa do sector público.

Administração na Sociedade Moderna

A Administração é um fenómeno universal no mundo moderno, cada organização requer o alcance de objectivos num cenário de concorrência acirrada, a tomada de decisão, a coordenação de múltiplas actividades, a condução de pessoas, a avaliação do desempenho dirigido as metas previamente determinadas, a obtenção e a alocação de recursos etc. Numerosas actividades administrativas que são desempenhadas por vários administradores e orientadas para áreas e problemas específicos precisam ser realizadas e coordenadas de maneira integral e coesa em cada organização ou empresa. A Administração tornou-se fundamental na condução da sociedade moderna.

Não é um fim em si mesma, mas um meio de fazer com que as coisas sejam realizadas da melhor forma, com o menor custo e com a maior eficiência e eficácia².

¹ MASSUANGANHE, Jacob. *Os desafios da Administração Pública em Angola*. Revista nº 1 do CPPPGL, Faculdade de Direito da UAN – Angola. Outubro, 2013, pp., 50-51

² CHIAVENATO, I. *Introdução a Teoria Geral da Administração*, 8ª Ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p., 18

Embora de maneira simples e improvisada, alguns princípios elementares de administração foram utilizados desde tempos imemoriais para resolver problemas de organização de trabalho, de cidades e de pessoas. Neste sentido **Jetro**¹, parece ser o precursor dos modernos consultores de administração. Referências pré-históricas acerca das magníficas construções erigidas durante a Antiguidade no Egito, na Mesopotâmia e Assíria, testemunharam a existência em época remota de dirigentes capazes de planejar e guiar os esforços de milhares de trabalhadores em monumentais obras que perduram até hoje (**pirâmides do Egito**). Os papiros egípcios atribuídos à época de 1300 a.C, já indicam a importância da organização e da administração da burocracia pública no Antigo Egito. Na China as parábolas de Confúcio sugerem práticas para boa Administração pública.

Toda e qualquer tipo de organização requer administração para ser bem-sucedida.

Apesar dos progressos no conhecimento humano, a chamada Ciência da Administração somente surgiu no despontar do início do século XX².

Cada autor conceitua administração na sua óptica particular:

Fayol³ define o acto de administrar como: prever, organizar, comandar, coordenar e controlar.

Para Certo⁶, Administração é muito mais do que simplesmente planejar, organizar, dirigir e controlar, como diz a maioria dos autores. A administração envolve um complexo processo de decisões e acções aplicado a uma variedade incrível de situações numa ampla variedade de organizações. Devido a esta complexidade, a administração admite varias interpretações, tais como:

1. A Administração é um processo contínuo sistémico que envolve uma série de actividades impulsionadoras como planejar, organizar, dirigir e controlar recursos e competências para alcançar metas e objectivos. Implica fixar objectivos a alcançar, tomar decisões no meio desse caminho e liderar todo esse processo a fim de alcançar os objectivos e oferecer resultados;
2. A Administração envolve a articulação e aplicação de vários conjuntos de recursos e competências organizacionais. É um processo abrangente que envolve e aplica⁶.

Stoner *at al.*,⁷ concluíram que administração ocorre exclusivamente dentro de organizações, não acontece em situações isoladas. Todas organizações: nações, estados, governos, municípios, empresas, associações, indústrias e empreendimentos de todo tipo, não importa o tamanho ou

¹ Êxodo, cap. 18, v. 13-27

² CHIAVENATO, I *Introdução a Teoria Geral da Administração*, 8ª Ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, pp., 12-28

³ FAYOL, Henri. *Administração Industrial e Geral*. São Paulo, Atlas. 1950. Apud Chiavenato, 2011, p., 78.

⁶ Cf. CERTO, Samuel C. (1994), *Modern Management: Diversity, Quality, Ethics, and the Global Environment*, Boston, Mass., Allyn & Bacon, p, 3x.

⁷ STONER, James A. F R. Edward Freeman & Daniel A. Gilbert, Jr., *Management*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1995, p., G5.

natureza, precisam ser administradas. Contudo cada organização é única, singular e diferente das demais as suas características ímpares afectam tanto o administrador como todos a ele subordinadas. O administrador precisa necessariamente compreender a organização.

Administração requer fazer coisas através das pessoas e é um processo complexo que requer integração, articulação e visão de conjunto, principalmente quando as actividades são divididas, diferenciadas e fragmentadas. Isso requer consistência e flexibilidade, reflexão e acção, espírito analítico e sintético, olhar para todos e para as partes simultaneamente. Requer uma perspectiva global e uma compreensão local do mercado, dos clientes (utentes), dos concorrentes, da sociedade, do governo e do mundo globalizado.

Para tal, o Estado, organizado e analisado do ponto de vista jurídico-administrativo, cria órgãos, especializa serviços, afecta recursos humanos e materiais para satisfazer as mais variadas necessidades colectivas.

A criação destes órgãos e serviços consubstanciar-se-á naquilo a que se chama Administração Pública, ou organização administrativa pública, cuja finalidade é a de prosseguir ou satisfazer o interesse público ou fins da colectividade. A sua actividade consiste em administrar, que não é nada mais do que gerir, tomar decisões para a satisfação de determinado interesse de uma comunidade, definido pela lei enquanto produto de manifestação de vontade geral.

Não é possível entender o estudo da Administração Pública sem ter em conta os seus principais sentidos, isto é, por um lado saber como é que a Administração Pública se organiza, e por outro, como é que ela desenvolve a sua actividade. O conceito de administração abrange tanto o sentido orgânico como o material⁸.

Os Fundamentos da Administração Pública

A Administração pública é a ordem, operacional legalmente constituída e responsável, por igualmente dentro da lei e das contingências políticas, implementar políticas de Estado e do governo. Essa administração tem que saber capitalizar as determinações do Estado, que se sobrepõem a todos e valem para todos, com as determinações do governo, que dizem respeito a um dado momento histórico, em que uma classe ou um segmento de classe, ou um grupo heterogéneo dominam o aparelho de Estado. A Administração pública, portanto, é o tipo de administração que visa obter com pessoas, técnicas e recursos, subordinados a administrações políticas e legais, os resultados esperados, pelo Estado e pelo Governo no contexto da relação deste Estado e deste Governo com a sociedade. A sua característica distintiva, o que lhe empresta um valor próprio e a distingue de outra administração,

⁸ FEIJÓ, C e PACA, C. *Direito Administrativo*. Vol. I, 1ª Edição, 2005, p., 59

é exactamente este contexto fortemente marcado pela política e pelas leis, da relação do Estado com a sociedade que lhe é determinante.

De acordo com Amaral⁹ a Administração está subordinada à lei. E está também, por outro lado, subordinada à justiça e aos tribunais. Isso coloca o problema de saber como se relacionam estes conceitos de Administração Pública. São dois os sentidos em que se utiliza na linguagem corrente a expressão Administração Pública, orgânico e funcional. No sentido orgânico é constituída pelo conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado e demais entidades públicas que asseguram em nome da colectividade, a satisfação disciplinada, regular e contínua das necessidades de segurança, cultura e bem-estar. No sentido funcional ou material, pode ser definida como actividade típica dos serviços e agentes administrativos no interesse geral da comunidade, com vista à satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar, obtendo para o efeito os recursos mais adequados e utilizando as formas mais convenientes.

O conceito de Administração Pública divide-se em dois sentidos, em sentido objectivo, material ou funcional que pode ser definida como actividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses colectivos e no sentido orgânico que pode ser definida como sendo o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado. Em sentido objectivo é a actividade administrativa executada pelo Estado, pelos seus órgãos e agentes com base na sua função administrativa. É a gestão dos interesses públicos, por meio da prestação de serviços públicos. É a administração da coisa pública. No sentido subjectivo, é o conjunto de agentes, órgãos e entidades designados para executar actividades administrativas¹⁰.

No quadro da satisfação das necessidades públicas não há um outro agente que assegura a alocação de bens e serviços de utilidade colectiva se não o Estado. Assim a intervenção do Estado deve ser reorientada no sentido de estabelecer formas de actuação e critérios efectivos, no quadro da sua missão de atender as necessidades colectivas.

A administração pública é em sentido prático, exercida através dos serviços públicos, que é todo aquele imprescindível à colectividade e como tal, declarado pelos poderes competentes, cuja prestação está a cargo do Estado. Este contexto é fortemente marcado pela política e pelas leis, dimensões que na administração pública são pontos de partida e de chegada. De partida, porque nada se faz sem que a lei autorize e esta não se faz sem jogos de disputa política. De chegada porque o

⁹ Cf. Amaral... Apud Massuanganhe, *Opus Cit*, p.,40. [Disponível em]: www.webartigos.com/artigos/reforma-administrativa/64544/, [acessado aos]: Agosto de 2017.

¹⁰ DI PIETRO, Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Jurídico. 2003. Atlas.

objectivo da administração pública é fortalecer o sistema dominante, proporcionando-lhe o máximo de eficácia, eficiência e efectividade de modo a preconizar a dominação¹¹.

Administração Pública Directa, Indirecta, Autónoma e Independente

A Administração Pública de um dado País pode apresentar-se de várias formas: Administração Directa, Indirecta, Autónoma e Independente.

A Administração Pública directa é aquela composta por órgãos públicos ligados directamente ao poder central. São os próprios organismos dirigentes, seus ministérios, secretárias, além dos órgãos subordinados. Enquadra-se dentro da Administração directa do Estado toda a actividade administrativa levada a cabo directamente pelos próprios serviços administrativos do Estado, sob direcção do Governo, que é o órgão superior da Administração Pública. A Administração do Estado visa o alcance da satisfação das necessidades colectivas. Quando esta actividade é realizada por serviços integrados na pessoa colectiva Estado. A administração directa do Estado reúne todos os órgãos, serviços e agentes do Estado que visam a satisfação das necessidades colectivas. Este grupo pode ser dividido em **serviços centrais**, com competência em todo território nacional e **serviços periféricos**, que são serviços locais com zona de acção limitada a uma parcela do território nacional, como por exemplo as províncias e serviços de representação externa do Estado (embaixadas e consulados). Não possuem personalidade jurídica própria, património e autonomia administrativa, as suas despesas são realizadas directamente através do orçamento da referida esfera. Caracterizam-se pela desconcentração administrativa, que é uma distribuição interna de competências, sem a delegação a uma pessoa jurídica diversa¹².

A Administração Pública indirecta é quando a actividade exercida para atingir os fins do Estado é realizada por pessoas colectivas públicas, distintas do Estado, estamos perante a administração indirecta do Estado. A administração indirecta é aquela composta por entidades com personalidade jurídica própria, património e autonomia administrativa e cujas despesas são realizadas através de orçamento próprio. A administração indirecta caracteriza-se pela descentralização administrativa, ou seja, a competência é distribuída de uma pessoa jurídica. São exemplos as fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista:

- **Fundações públicas:** a entidade dotada de personalidade jurídica de direito público, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de actividade que não exijam execuções por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa,

¹¹ POULANTZAS, Nicos. O Estado, o Poder, o Socialismo. 1985. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2ª edição.

¹² MASSUANGANHE, Jacob. *Administração e Gestão Pública: Administração Estratégica e Liderança Visionaria*, 2014, p., 23

património próprio gerido pelos respectivos órgãos de direcção, e cujo funcionamento é custeado pelo Orçamento Geral do Estado (**OGE**) e por outras fontes;

- **Empresas públicas:** a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com património próprio, criado por lei específica para exploração de actividade económica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito;
- **Sociedade de economia mista:** a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criado por lei para exploração de actividades económicas sob a forma de sociedade anónima, cujas acções com o direito a voto pertençam na sua maioria à entidade da administração indirecta.

A Administração Pública Autónoma é um segmento da Administração Pública que é formado por pessoas colectivas que não foram criadas pelo Estado e cujo interesse público que perseguem são os da colectividade que as instituíram. É a transferência de poderes para a pessoas jurídicas de direito público. Exemplos de entidades que pertencem a administração autónoma: Regiões Autónomas e Autarquias locais.

A Administração Pública Independente é aquela que é exercida por órgãos da Administração Pública sem sujeição perante um controlo administrativo. Distingue-se das demais por não estar sujeita a nenhum controlo administrativo, quer este se efectue pela hierarquia administrativa, pela tutela, quer pela superintendência administrativa; o caso paradigmático da Comissão Nacional Eleitoral (CNE)¹³. Conforme, Massuanganhe¹⁴, para exercitar a ética e o princípio da probidade no Serviço Público, basta respeitar e praticar alguns princípios considerados vitais na Administração: a Legalidade, Impessoalidade, Eficiência, Moralidade e Publicidade, consubstanciados na constituição e que sustentam a boa Gestão Pública¹⁵.

O princípio da Legalidade impõe à Administração pública o dever de obediência à lei e ao direito; deve por isso, respeitar as normas constitucionais e legais, mas também as normas internacionais e os direitos e expectativas dos cidadãos.

Princípio da Impessoalidade pode ser entendido como desdobramento do princípio da igualdade, no qual se estabelece que o administrador público deve agir no interesse público, não admitindo o tratamento que privilegia aos próximos. Não deve imperar na Administração pública a vigência do ditado popular do privilégio ou mesmo favoritismo. A impessoalidade fundamenta-se na verdade da igualdade e exige licitações públicas para assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes. Esta estabelece que Administração Pública não deve conter a marca pessoal do administrador, ou

¹³ POULSON, L. Pensar Direito. Vol.III, Ed. Casa das Ideias - Divisão Editorial, Lda. 2009, p.,114.

¹⁴ Cf. MASSUANGANHE, *Opus Cit.* 2014, p., 24.

¹⁵ “Gestão Pública” é um termo recente, que indica utilização de práticas novas na administração do sector público, algumas importadas do sector privado, outras recuperadas dos porões da história, outras desenvolvidas nas últimas décadas. Do ponto de vista do ensino, é mais vinculado à praticas de gestão, à funcionalidades e situação actual do Estado.

seja, os actos públicos não são praticados pelo servidor e sim pela Administração que ele pertence. Assim a publicidade dos actos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos deverão ter carácter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizam promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. Qualquer agente público, seja ele eleito, nomeado, indicado, ocupa o seu posto para servir os interesses do povo. Assim, os seus actos obrigatoriamente deverão ter como finalidade o interesse público, e não o próprio ou de um conjunto pequeno de pessoas amigas. Deve ser, pois, impessoal.

Princípio de Eficiência tem o poder de influenciar a Administração Pública, visando aperfeiçoar os serviços prestados, em prol da optimização dos resultados e de atender o interesse público com maiores índices de adequação, eficácia e satisfação (eficiência). O princípio da eficiência é de suma importância nas mais diversas actuações da Administração Pública, desde a contratação até à exoneração dos agentes e funcionários públicos. Entende-se como princípio de actuação o acto discricionário de natureza semelhante aos princípios da racionalidade (também oriundo do princípio da boa administração), porém todos são aplicados diferentemente sobre o acto administrativo e, por isso são diferentes entre si.

Outro motivo que leva a entender a sua existência como princípio específico (que também é um dever como todos os outros princípios da Administração Pública) é o reconhecimento de toda uma massa de doutrinadores, e, também, da própria jurisprudência que tem pronunciamentos sobre o assunto desde 1954. Nada é eficiente por princípio, mas por consequência, e não será razoável imaginar que a Administração será doravante eficiente, simplesmente para atender a lei, se persistir uma baixa remuneração do grande contingente dos seus membros. Assente ao princípio da eficiência, está a noção da qualidade das intervenções públicas que deverão gerar impactos no seio da sociedade.

Princípio da Moralidade assenta os seus postulados na obrigatoriedade de que todo acto administrativo se revista de lisura, não se justifica excesso, desvio e motivação estranhas ao interesse público, Além disso, a Administração Pública deve estar calcada na ética, deontologia, cultura cívica e moral no desempenho das suas funções. A moralidade dita princípios que devem ser observados pelo administrador público no exercício da sua função, entre eles o princípio da moralidade. Isso significa que na sua actuação o administrador e o servidor público devem atender aos pressupostos da conduta ética, honesta, exigindo a observância de padrões éticos, de boa-fé, de lealdade, de regras que asseguram a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública.

Para Di Pietro *apud* Massuanganhe 2014¹⁶, os princípios da moralidade e da probidade significam praticamente a mesma coisa, embora algumas leis façam referências separadas a cada um deles. No entanto quando se fala em improbidade como acto ilícito, como infracção sancionada pelo

¹⁶ Cf. *Opus Cit.*, p., 27

ordenamento jurídico, deixa de haver sinonímia entre as expressões imoralidade e improbidade, porque esta tem um sentido mais amplo e mais preciso, por abranger não somente actos desonestos ou imorais, mas também actos ilegais. É possível zelar pela moralidade administrativa, por meio da correcta utilização dos instrumentos existentes na ordem jurídica, entre os quais merece posição de destaque exactamente o processo Administrativo pela extrema amplitude de investigação que nele se permite, chegando mesmo ao mérito do acto ou da decisão ao questionamento da sua oportunidade e convivência. *A moralidade pode ser compreendida através do provérbio - nem tudo que é lícito é honesto.* A administração deve por isso, ser orientada pelos princípios do Direito e da Moral, para que ao legal se junte o honesto e conveniente aos interesses sociais. Foi a partir deste princípio que o Direito Público extraiu e sistematizou a teoria da moralidade administrativa.

Princípio da Publicidade compreende a divulgação do acto da Administração, para o conhecimento de todos os cidadãos, com intuito de gerar efeitos jurídicos. O princípio da publicidade refere-se ao dever de divulgar as actividades administrativas. A publicidade relaciona-se, assim, com o dever de informar, dar a conhecer os actos que são praticados pela Administração Pública. Deste modo, a publicidade institucional torna-se num instrumento de transparência e controlo da Administração Pública pela sociedade, permitindo que a população fiscalize a actividade administrativa. Diz respeito à obrigação de dar informação, levar ao conhecimento de todos seus actos, programas, projectos e contratos ou instrumentos jurídicos como um todo. Há uma relação entre a transparência e a publicidade. Quanto maior a publicidade dos actos públicos maior serão os níveis de transparência. A transparência por sua vez é um elemento determinante na boa governação. Estimula e promove o sentido de confiança entre os governados e os governantes. A publicidade faz parte do marco associado a prestação de contas (accountability)¹⁷, factor chave no quadro da administração e governação participativa. Implica isto dizer, que da mesma forma que são engajadas as partes interessadas no quadro do levantamento das prioridades (planeamento), é importante assegurar a sua participação activa nos momentos seguintes: implantação, monitoria e avaliação.

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A REDUÇÃO DA POBREZA

A Administração Pública tem um papel determinante na qualidade de vida da população. A redução da pobreza constitui-se numa das principais tarefas da prossecução do interesse público. Há uma relação directa entre a Administração Pública e a redução da pobreza.

A pobreza é um fenómeno multidimensional, dela são feitas várias interpretações e por vários autores.

¹⁷ Conceito usado em circunstâncias que denotam responsabilidade civil, imputabilidade, obrigações e prestação de contas.

Para Juarez de Paula¹⁸, a pobreza não é simplesmente a falta de acesso a um nível elementar de renda que permita um padrão mínimo de consumo. É também e principalmente a falta de capacidade para aproveitar as oportunidades existentes ou para descobrir ou criar oportunidades onde elas aparentemente não existem.

A pobreza é produto da falta de acesso à riqueza, ao conhecimento e ao poder. Observando atentamente, percebemos a combinação intrínseca existente entre estes factores. Mas a pobreza não é apenas um fenómeno socioeconómico. É também resultado de um bloqueio psicológico, um modelo mental regressivo, uma doença da alma.

Os pobres, geralmente, são pessoas que colecionam, ao longo da vida, uma série de pequenos fracassos. Nascerem pobres, por isso não têm condições satisfatórias de moradia e de alimentação, o que compromete a sua saúde e desenvolvimento físico. Não têm acesso à educação, por isso não conseguem ocupação profissional e se conseguem, são remunerados de forma insuficiente. São discriminados e estigmatizados, o que impede o desenvolvimento de sua auto-estima. Caso decidam buscar acesso aos bens de consumo através de actividades ilícitas, são reprimidos com violência e agravam a sua situação de exclusão e banimento social. A pobreza produz pessoas que progressivamente vão desaprendendo a sonhar e vão desistindo de correr atrás de seus sonhos.

Combater a pobreza é mais do que promover a assistência social, ainda que determinadas situações de emergência assim exijam.

Combater a pobreza é mais do que distribuir benefícios sociais, através de políticas compensatórias ou até mesmo puramente assistencialistas, como geralmente tem sido feito, comprovadamente sem resultados.

O combate efectivo à pobreza começa pelo resgate da auto-estima das pessoas em situação de vulnerabilidade social, ou seja, pela mudança de modelos mentais, pela cura dessa doença da alma que impede essas pessoas de se tornarem empreendedoras, fazedoras de sonhos, construtoras de seu próprio futuro. É preciso desaprender o medo, aprendendo a ousar, a correr riscos e a perseguir o sucesso. É preciso que elas comecem a acreditar em si mesmas. Essa deve ser a essência de qualquer capacitação: tornar as pessoas capazes.

A conceituação de pobreza é algo extremamente complexo. Pode ser feita levando em conta algum “juízo de valor”, em termos relativos ou absolutos. Pode ser estudada apenas do ponto de vista económico ou incorporando aspectos não-económicos à análise, sendo contextualizada de forma dependente ou não da estrutura sócio-política da sociedade.

A percepção da pobreza como conceito relativo é uma abordagem de cunho macroeconómico, assim como o conceito de pobreza absoluta. A pobreza relativa tem relação directa com a desigualdade na

¹⁸ PAULA, de Juarez. *Desenvolvimento local*. Textos Seleccionados, Brasília, SEBRAE, 2008, pp., 24-25.

distribuição de renda. É explicitada segundo o padrão de vida vigente na sociedade que define como pobres as pessoas situadas na camada inferior da distribuição de renda, quando comparadas aquelas. O conceito de pobreza relativa é descrito como aquela situação em que o indivíduo, quando comparado a outros, tem menos de algum atributo desejado, seja renda, sejam condições favoráveis de emprego ou poder. Uma linha de pobreza relativa pode ser definida, por exemplo, calculando a renda per capita de parte da população. O enfoque absoluto na conceituação da pobreza se observa quando da fixação de padrões para o nível mínimo ou suficiente de necessidades, conhecido como linha ou limite da pobreza, determinando a percentagem da população que se encontra abaixo desse nível. Esse padrão de vida mínimo, apresentado sob diferentes aspectos, sejam nutricionais, de moradia ou de vestuário, é normalmente avaliado segundo preços relevantes, calculando a renda necessária para custeá-los. Para o estabelecimento dos limites de pobreza utilizam-se diferentes enfoques, quer sejam o biológico, o das necessidades básicas ou o dos salários mínimos¹⁹.

Sendo a pobreza um problema muito complexo a Administração Pública na prossecução do interesse público tem tarefas acrescidas na redução da mesma e na garantia da qualidade de vida do cidadão.

Para Karl M. Wiig²⁰, a Administração Pública em qualquer sociedade é importante e complexa. Ela influencia a maioria dos aspectos da sociedade. Sua maneira de actuar e efectividade influenciam a cultura, a qualidade de vida, o sucesso e a viabilidade de uma sociedade.

A Administração Pública é aquela que consegue satisfazer as necessidades públicas e as necessidades colectivas, tem impacto na redução da pobreza na medida em que actua na sociedade com finalidade de assegurar a provisão de um conjunto de bens e serviços, ou seja a oferta de serviços básicos às populações, assegura padrões e níveis crescentes de serviços de utilidade pública, ao mesmo tempo que a actuação pública prima pela satisfação e maior interacção com a sociedade²¹.

A Administração Pública tem impacto na redução da pobreza na medida em que actua na sociedade com finalidade de assegurar a provisão de um conjunto de bens e serviços, ou seja a oferta de serviços básicos às populações. À medida que há maior consciência sobre a natureza e fins dos serviços públicos há uma reconversão deste mérito na esfera social, com impacto directo na redução da pobreza e bem-estar das famílias.

Reforma Administrativa do Sector Público

A melhoria do serviço público e a evolução da máquina administrativa são os principais assuntos em evidência no campo da Administração Pública Contemporânea.

¹⁹ ANTÓNIO CRESPO, ELAINE GUROVITZ, 2002, ©RAE- electrónica - vol. 1 · Nº1 - jul-dez/2002 www.rae.com.br/eletronica

²⁰ WIIG, K. M. *Knowledge management in public administration*. Journal of Knowledge Management, v. 6, n. 3, 2002, pp., 224-239.

²¹ Cf. *Opus Cit.* Massuanganhe, 2014, p., 15

Nos últimos anos vê-se crescer uma onda global de modificações do sector público, facto que traz à tona a necessidade de tornar o Estado mais eficiente e democrático. Desse marco em diante, a maioria dos governos tem tentado desenvolver uma modernização de sua Gestão Pública. Países desenvolvidos como Canadá, Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, Japão e Estados Unidos adoptaram o conceito de reformas, que pautava na flexibilidade e na busca por uma nova Administração Pública²².

As reformas que mais influenciaram esse movimento foram as ocorridas no Reino Unido, pelo governo de Margaret Thatcher, e nos Estados Unidos, pelo governo de Ronald Reagan²².

A Reforma Administrativa é a modernização e inovações do Sector Público. A Reforma do Sector Público não se cinge à Administração Pública do Estado somente mas abrange todos os sectores (económico, social e administrativo de direito público e o próprio poder local).

Reforma é movimento permanente e contínuo de ajustamento da Administração Pública às alterações do ambiente, às necessidades e anseios da sociedade e às políticas globais do governo e não como um evento unitário e delimitado no tempo. É um conjunto de acções de carácter transversal ou horizontal e processos de mudanças que devem ser empreendidos para que os serviços públicos prestados nos diferentes sectores sejam melhorados e a sua implementação é da responsabilidade dos próprios sectores. A Reforma Administrativa é um conjunto sistemático de providências destinadas a melhorar a Administração Pública de um dado país, de forma a torná-la, por um lado, **mais eficiente na prossecução dos seus fins** e, por outro lado, mais coerente com os princípios que a regem²³.

A Reforma Administrativa visa melhorar a Administração Pública de um dado país, não significa só acompanhar as execuções, é preciso também aperfeiçoar e adequar a Administração Pública de forma contínua, segundo exigências e necessidades da época. O Prof. Amaral aconselha a não se limitar na ideia fácil de que a reforma administrativa é apenas uma acção contínua que ao longo do tempo virá a ser resolvida assim que os problemas surgirem, é preciso sim, questões de crise, ter uma actuação forte para poder remediar de acordo com as necessidades do sector. Essa actuação deve ser conjunta e multi-sectorial, para permitir que o plano seja um todo.

A Reforma Administrativa tem por objecto a administração de um dado país, significa que a reforma administrativa tem de abranger todos os sectores (órgãos) que compõe a Administração Pública, o Estado, as autarquias locais, os institutos públicos, as empresas públicas, as associações públicas, os serviços do Estado no estrangeiro, etc.

²² NUNBERG, Bárbara. *Gerência de recursos humanos no sector público: lições da reforma em países desenvolvidos*. 1998. Brasília, DF: ENAP.

²² *Idem*

²³ Cf. *Opus Cit*, p., 199

A Finalidade da Reforma Administrativa é obter uma Administração Pública eficiente (administração de conservação que acompanha o desenvolvimento do país) e coerente (administração que assegure uma sociedade participativa, de princípios legais, morais, subalternos em relação à política e de controle). Ela deve ser coerente também, em relação à forma de estruturar e modelar a administração pública, de modo a ajustar às funções do Estado e do Poder Político²⁴.

Segundo Massuanganhe²⁵, na concepção do processo da reforma, concebida como um estado decorrente de fundamentos práticos, teremos de analisar a pertinência das estratégias e a forma de conjugação atendendo aos problemas vivenciados na administração, e com efeito procura-se solucionar dentro de um espaço de tempo, adoptando diferentes modelos de alinhamento ou realinhamento estratégico, que certamente deverão passar por um campo de ensaio, antes da sua implementação. Assim, denota-se que o processo de reforma não pode ser equacionado numa vertente alargada. Implica a reengenharia dos processos, mapeamento e realinhamento, donde se seguirá a implantação e a implementação. Há que definir e fixar balizas que marcam a agenda, o princípio e um fim, pois, a infinidade do processo implica que não tem ainda o problema resolvido.

O surgimento de novas abordagens inerentes ao funcionamento e organização da Administração Pública, motivada pelo défice de desempenho das instituições, inoperâncias e rigidez dos sistemas, a desmotivação e fraco desempenho dos funcionários públicos, crescem as pressões da sociedade quanto ao funcionamento do Estado. O avanço da ideologia política, tecnológico, económico, cultural e as facilidades de acesso a informação no mundo globalizado, são alguns dos factores que elevaram a democratização, o pluralismo e a consciência social e tudo indicava que o modelo burocrático e o empirismo estavam com os dias contados. Esta transformação qualitativa da estrutura da sociedade chamava a atenção para um acompanhamento da própria estrutura organizativa e funcional da Administração Pública e que a génese da reforma deve estar orientada para fora, ou seja prossecução do interesse público e não para dentro da administração.

Para António Pitra Neto²⁶, os programas de reforma, em geral, têm quase sempre de acompanhar a dinâmica da vida, mas os de reforma administrativa devem ser efectivos e saber prever e gerir as pessoas e as coisas, à luz de valores, princípios, normas legítimas e legais. Só desta forma a Administração pode estar compaginada com a vida in totum²⁷ e impulsioná-la adequadamente.

Uma particular atenção tem sido dada, no quadro da reforma administrativa, à elevação do nível de desempenho dos recursos humanos da Administração Pública, incutindo-se neles o sentido de urgência na execução das tarefas, para se eliminar a cultura da despreocupação.

²⁴ *Idem*.

²⁵ Cf. *Opus Cit.* Massuanganhe, 2014, p., 107

²⁶ António Pitra Neto - Ministro da Administração Pública Emprego e Segurança Social, Angola (MAPESS)

²⁷ Em geral, no todo

O servidor público deve estar permanentemente disponível para atender com um serviço de qualidade os cidadãos que a ele recorrem.

Segundo Benvindo²⁸, a boa reforma administrativa está ligada à ideia de um Estado competente, à boa governabilidade e esta exige, entre outros, os seguintes requisitos:

- a) Uma economia de mercado regulada e que, de forma justa e equitativa contribua para o bem-comum;
- b) Uma aturada visão estratégica que determine as missões, os grandes objectivos e as políticas públicas ajustadas às necessidades sociais;
- c) Uma descentralização e desconcentração graduais e ajustadas aos interesses das populações e dentro de regras de economia de meios;
- d) Um exercício eficaz da justiça;
- e) Uma participação mais efectiva da população no desenvolvimento comunitário;
- f) Uma atenção permanente aos gastos públicos e à relação destes com o benefício associado;
- g) Capacidade de liderança dos dirigentes da Administração e comprometimento com os objectivos de desenvolvimento em desfavor da ordem burocrática, tida muitas das vezes como um fim em si próprio;
- h) Co-responsabilização entre Estado, sociedade civil e sector privado no alcance da eficiência e eficácia do desenvolvimento;
- i) Transparência no processo da decisão administrativa;
- j) Identificação das necessidades sociais (por métodos científicos).

A qualidade do serviço público apresenta-se como um desafio que demonstra a exigência de transformações urgentes. Essa necessidade é baseada na deficiência que a própria administração vem enfrentando ao longo do tempo, sobretudo no que diz respeito a frequentes reclamações dos utentes. A procura por um modelo de gestão orientado para excelência e com características contemporâneas não significa abandonar as práticas de gestão tradicional, principalmente no que se refere ao uso da intuição e da experiência do gestor na tomada de decisão. O sucesso de uma organização depende fundamentalmente do nível da qualidade dos seus serviços, que está directamente associada à qualidade objectiva e subjectiva²⁹.

²⁸ Benvindo Luciano, Sociólogo e Docente Universitário, 2000. [Disponível em] <http://mundo-aberto-luciano.blogspot.com/2015/01/a-reforma-administrativa-em-angola.html>, [acessado aos] Junho de 2016

²⁹ Cf. *Opus Cit.* Massuanganhe, 2014, p., 82

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objectivo deste estudo foi de conceituar a administração como fenómeno universal do mundo moderno e a administração pública nas suas dimensões, nomeadamente administração pública directa, indirecta, autónoma e independente, administração pública e a redução da pobreza, a reforma administrativa do sector público, sendo este um dos pilares fundamentais da prossecução do interesse público. A qualidade do serviço público apresenta-se como um desafio que demonstra a exigência de transformações urgentes. A Administração Pública no mundo contemporâneo desempenha um papel indispensável para o melhoramento da qualidade de vida do cidadão. É através dela que o Estado realiza as suas tarefas de gestão da coisa pública, tendo a redução da pobreza como um marco global do desempenho do funcionalismo público garantido pela Administração Pública nas suas mais variadas vertentes.

A aplicação de vários modelos na prossecução do interesse público é uma marca da Administração actual, que deve exigir uma atenção extraordinária no seu impacto na vida do cidadão.