



SENADO FEDERAL
UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO
UNILEGIS

JOSÉ EVANDRO DO NASCIMENTO OLIVEIRA

**O SISTEMA DE AVALIAÇÃO DE RESULTADOS
ORGANIZACIONAIS E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NO SERVIÇO
PÚBLICO**

Brasília - DF

2009



**O SISTEMA DE AVALIAÇÃO DE RESULTADOS
ORGANIZACIONAIS E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NO SERVIÇO
PÚBLICO**

JOSÉ EVANDRO DO NASCIMENTO OLIVEIRA

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Administração Legislativa realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul como requisito para obtenção do título de especialista em Administração Legislativa.

Orientador: Arthur Oscar Guimarães

Brasília - DF

2009

O SISTEMA DE AVALIAÇÃO DE RESULTADOS ORGANIZACIONAIS E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO

Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Administração Legislativa realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul no 2º semestre de 2009.

Aluno: José Evandro do Nascimento Oliveira

Banca Examinadora:

Arthur Oscar Guimarães

Zuleide Araújo Teixeira

Brasília, 04 de agosto de 2009

DEDICATÓRIA

À Sílvia de Paula e Vanessa Ruas

Por terem criado as condições para que eu voltasse à minha condição de aprendiz esforçado e de ser humano útil.

AGRADECIMENTOS

Aos professores da UNILEGIS e aos colegas de curso

Meus agradecimentos pela convivência amistosa e profícua.

À Ana e Aline

Pelo incentivo e apoio de todas as horas, dias, semanas, e ... durante todo o tempo que ainda me resta.

“O patrimonialismo, presente hoje sob a forma de clientelismo ou de fisiologismo, continua a existir no país, embora sempre seja condenado. Para completar a erradicação desse tipo de cultura pré-capitalista não basta condená-la, é preciso também puni-la.”

Bresser Pereira

RESUMO

Analisa o presente estudo a importância do sistema de avaliação de resultados organizacionais, enquanto ferramenta de gestão, e o princípio da eficiência no serviço público, tendo por marco temporal a alteração do art. 37 da Constituição Federal efetuada pela Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998.

A partir de então, a *eficiência* foi incluída entre os princípios básicos de obediência obrigatória à Administração Pública direta e indireta, em todas as esferas de Poder e de governo, objetivando-se a melhoria qualitativa das práticas gerenciais e operacionais dos serviços públicos representada pela excelência administrativa e pela ênfase no atendimento à sociedade.

Com foco no Poder Legislativo do Distrito Federal, o paradigma de eficiência utilizado é a mensuração do grau de desenvolvimento dos sistemas de planejamento e gestão da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) e do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), aferido com a aplicação, embora com um cunho essencialmente acadêmico, do Instrumento de Avaliação da Gestão Pública (versão 2006/07 - 250 pontos) utilizado pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA).

Esta é uma tentativa de comprovar que a busca da eficiência em sentido amplo (*lato sensu*) é necessária e primordial para que as organizações públicas dirijam suas ações no sentido de oferecer um serviço público de qualidade e voltado para atender, precipuamente, o cidadão-usuário.

Palavras-chave: Avaliação; cidadão-usuário; eficácia; eficiência; gestão.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Representação gráfica do Modelo Organizacional adotado pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA)	20
FIGURA 2 - Interdependência das Ações do Sistema de Planejamento e Gestão	24

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Evolução do Princípio da Eficiência na Administração Pública - Aspectos Políticos (Acontecimentos)	37
Quadro 2 - Evolução do Princípio da Eficiência na Administração Pública - Aspectos Políticos (Objetivos).....	38
Quadro 3 - Evolução do Princípio da Eficiência na Administração Pública - Aspectos Políticos (Problemas).....	39
Quadro 4 - Evolução do Princípio da Eficiência na Administração Pública - Aspectos Técnicos (Tipos de Planejamento e de Avaliação).....	45
Quadro 5 - Evolução do Princípio da Eficiência na Administração Pública - Aspectos Técnicos (Abrangência).....	45
Quadro 6 - Evolução do Princípio da Eficiência na Administração Pública - Aspectos Técnicos (Foco).....	46
Quadro 7 - Evolução do Princípio da Eficiência na Administração Pública - Aspectos Técnicos (Problemas).....	47
Quadro 8 - Evolução do Princípio da Eficiência na Administração Pública - Aspectos Legais (Acontecimentos - Publicação).....	54
Quadro 9 - Evolução do Princípio da Eficiência na Administração Pública - Aspectos Legais (Ênfase).....	55
Quadro 10 - Evolução do Princípio da Eficiência na Administração Pública - Aspectos Legais (Desdobramentos).....	56

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Critérios para Aferição do Grau de Desenvolvimento das Ações que compõem as Metas.....	74
Tabela 2 – Classificação da Meta segundo Grau de Desenvolvimento de suas Ações	75
Tabela 3 – Síntese da Avaliação de Gestão (GESPÚBLICA – 250 pontos) da CLDF e do TCDF.....	82
Tabela 4 – Estágio da Organização com base na pontuação obtida.....	82

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE QUADROS

LISTA DE TABELAS

ANEXOS

SIGLAS

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1 - A IMPORTÂNCIA DE UM SISTEMA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA	18
1.2 SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO E DE AVALIAÇÃO DE RESULTADOS.....	23
1.3 DEFINIÇÕES E CONCEITOS BÁSICOS	25
CAPÍTULO 2 - ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	30
2.1 ASPECTOS POLÍTICOS	30
2.2 ASPECTOS TÉCNICOS	39
2.3 ASPECTOS LEGAIS	47
CAPÍTULO 3 - A REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL, NA DÉCADA DE 90	57
3.1 O MODELO GERENCIAL BRITÂNICO (<i>MANAGERIALISM, CONSUMERISM E PUBLIC SERVICE ORIENTATION</i>) E INFLUÊNCIAS NO MODELO BRASILEIRO DE REFORMA ADMINISTRATIVA	59
CAPÍTULO 4 - INDICADORES DE DESEMPENHO	63
4.1 INDICADORES DE PROCESSO OU <i>INPUTS</i>	64
4.1.1 INDICADORES DE QUALIDADE OU DE EFICÁCIA	64
4.1.2 INDICADORES DE PRODUTIVIDADE OU DE EFICIÊNCIA	65
4.1.3 INDICADORES DE CAPACIDADE	65

4.2 INDICADORES DE PROJETO	66
4.2.1 INDICADORES DE EFETIVIDADE, DE IMPACTO OU <i>OUTCOME</i> ..	66
4.2.2 - INDICADORES DE ATIVIDADES OU <i>OUTPUTS</i>	67
4.3 ATRIBUTOS DOS INDICADORES DE DESEMPENHO	67
4.4 CARACTERÍSTICAS OU PADRÕES DE DESEMPENHO ORGANIZACIONAIS	69
CAPÍTULO 5 - OS SISTEMAS DE ACOMPANHAMENTO E DE AVALIAÇÃO DE RESULTADOS ORGANIZACIONAIS, NO ÂMBITO DO DISTRITO FEDERAL	70
5.1 DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL	70
5.2 DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL	75
CAPÍTULO 6 - INSTRUMENTO PARA AVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA – 250 PONTOS	79
6.1. APLICAÇÃO DO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DE GESTÃO À CLDF E AO TCDF	81
CONCLUSÕES	84
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	88

ANEXOS

ANEXO I – Ementa da Proposta de Emenda à Constituição nº 41/97 (nº 173/95 na Casa de origem, de iniciativa do Presidente da República)

ANEXO II – Sistema de Planejamento Integrado (Portaria nº 303, de 1996)

ANEXO III – Exemplo de Plano Setorial

ANEXO IV – Formulário de Acompanhamento e Avaliação

ANEXO V – Ato da Mesa Diretora n. 80, de 2007

ANEXO VI – Descrição do Estágio da Ação ou Parceria

ANEXO VII – Portaria n. 291, de 28/12/95, do Tribunal de Contas do Distrito Federal

ANEXO VIII - Portaria n. 293, de 28/12/95, do Tribunal de Contas do Distrito Federal

ANEXO IX – Documentos (ofício e memorando) de solicitação ao TCDF e à CLDF

ANEXO X – Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – 250 Pontos (CLDF e TCDF)

SIGLAS

CEPA - Comissão de Estudos e Projetos Administrativos
CERAP - Comissão Especial de Reforma da Administração Pública
CF – Constituição da República Federativa do Brasil
CFSPC - Conselho Federal de Serviço Público Civil
CLDF – Câmara Legislativa do Distrito Federal
COSB - Comissão de Simplificação Burocrática
DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público
EBAPE - Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas
EIAP - Escola Interamericana de Administração Pública
ENAP - Escola Nacional de Administração Pública
FGV - Fundação Getúlio Vargas
GESPÚBLICA - Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
GPI - Gestão de Planejamento Integrado da Câmara Legislativa do Distrito Federal
ICE - Inspetorias de Controle Externo do TCDF
PBQP - Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade
PLANEST - Plano Estratégico do Controle Externo do TCDF
PGA - Plano Geral de Auditoria do TCDF
PQSP - Programa da Qualidade no Serviço Público
PRND - Programa Nacional de Desburocratização
QPAP - Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública
SEDAP - Secretaria de Administração Pública
SEMOR - Secretaria de Modernização
SEST - Secretaria de Controle de Empresas Estatais
SPI - Sistema de Planejamento Integrado da CLDF
TCDF - Tribunal de Contas do Distrito Federal
TCU – Tribunal de Contas da União

Introdução

Se há uma herança maldita a ser extirpada da cultura político-administrativa brasileira é aquela proveniente do Estado patrimonialista, advinda da época colonial portuguesa, durante a qual o patrimônio e os serviços públicos eram usados e conduzidos por governantes e por servidores como se fossem propriedades particulares, com a finalidade, geralmente, de auferir benefícios pessoais ou políticos, assegurando, dessa forma, a manutenção do *status quo* de pequenos grupos.

Como consequência e reconhecendo-se que esses vícios ainda se fazem presentes nos dias atuais, depreende-se que, talvez por esse motivo, a sociedade brasileira ainda não tenha despertado, totalmente, para a necessidade de o Estado apresentar resultados que garantam eficiência, eficácia e efetividade aos serviços públicos prestados ao cidadão-usuário.

Para tanto, é necessário que a Administração Pública adote postura gerencial mais moderna, do ponto de vista administrativo, e passe a utilizar técnicas e ferramentas de gestão focadas na obtenção de resultados que, além de contribuírem para aperfeiçoar a relação custo/benefício dos recursos e insumos utilizados, sejam também capazes de demonstrar - por intermédio de mecanismos de acompanhamento e de avaliação de desempenho organizacional - a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, bem como o grau de satisfação destes com os resultados alcançados, tendo em vista os objetivos de melhoria propostos e as metas alcançadas por cada órgão ou entidade pública.

Muitas reformas administrativas já foram implantadas no Brasil com o propósito de melhorar o funcionamento operacional ou gerencial (aumentar a eficiência) das organizações públicas. No entanto, quer tenham sido efetuadas no sentido de modificar a configuração de suas estruturas organizacionais, quer tenham objetivado a criação de novos órgãos ou de novas rotinas de trabalho ou, ainda, de novos planos de cargos e carreiras, não se demonstraram suficientes para alterar a cultura de destrato da coisa pública e de descaso com as práticas administrativas voltadas ao atendimento do cidadão-usuário.

Desde já, cumpre explicitar que não há de se confundir o papel da Administração Pública com aquele exercido pela iniciativa privada e nem constitui objetivo deste trabalho propor a adaptação de modelos administrativos empresariais à realidade pública, mas demonstrar ser possível incorporar e desenvolver, nas

organizações públicas, práticas gerenciais sintonizadas com o atual estágio de evolução da ciência da Administração, por meio da adoção de técnicas que sejam capazes de permitir o acompanhamento, bem como a avaliação dos resultados alcançados e a qualidade do serviço prestado ao cidadão.

A Constituição da República Federativa do Brasil (CF), de 1988, com a redação dada ao seu art. 37 pela Emenda Constitucional (EC) n. 19, de 04 de junho de 1998¹, determina ser a *eficiência* um dos princípios a serem obedecidos pela Administração Pública direta e indireta, em todas as esferas de Poder e de governo.

As questões que se colocam e motivam este trabalho são as seguintes:

- a *eficiência*, tal como foi introduzida no texto constitucional, está sendo observada como um dos princípios da Administração Pública no Brasil?

- a interpretação legal do termo *eficiência* deve restringir-se a seu significado técnico-científico² (*stricto sensu*) ou deve ser considerado no sentido amplo (*lato sensu*), haja vista a inclusão, no art. 37 da CF, de dispositivo (§ 3º, inciso I)³ - que, segundo vários juristas, ainda precisa ser regulamentado - para tratar da avaliação da qualidade dos serviços públicos, aspecto este tipicamente relacionado à *eficácia* administrativa, que confere sentido amplo à *eficiência*?

Ademais, por que o inciso supracitado asseguraria a existência de serviços de atendimento ao usuário, se não fosse para propiciar-lhe o exercício do *controle social*, instrumento utilizado nos modelos de gestão pública criados sob a ótica da qualidade dos serviços prestados ao cidadão (*eficácia*), e do impacto (efetividade) das ações governamentais, como é o caso do atual Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA)?

Ressalte-se que, atualmente, ainda existem sistemas de acompanhamento e de avaliação de resultados organizacionais em funcionamento - desenvolvidos e

¹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

² Significado técnico-científico de eficiência: ver p. 28

³ Art. 37 (...)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (Incluído pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)

implementados em unidades administrativas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário - que enfatizam os processos internos dos respectivos órgãos, em detrimento da busca da qualidade dos resultados com foco nas necessidades da sociedade. Esses modelos conferem um enfoque *stricto sensu* à *eficiência*, um dos pressupostos da ciência da Administração.

A manutenção dessa visão restrita (*stricto sensu*) de *eficiência* na Administração Pública constitui, pois, obstáculo ao propósito de alcançar-se um padrão moderno de excelência de gestão administrativa, que pressupõe atuação gerencial não somente voltada para a melhoria contínua dos processos internos (conceito de *eficiência*), mas também focada em resultados considerados vitais (estratégicos) para a organização, quais sejam: a qualidade do atendimento ao cliente ou usuário (conceito de *eficácia*) e o reconhecimento, por parte da sociedade, da importância do bom funcionamento da estrutura pública (conceito de *efetividade*).

Nessa perspectiva, o tema escolhido para este trabalho visa a ressaltar a importância da criação e da implantação de um sistema mais abrangente de acompanhamento e de avaliação de resultados, que contemple, também, a *eficácia* da prestação dos serviços públicos, aumentando, dessa forma, a qualidade dos resultados e do atendimento ao cidadão, a fim de que o princípio constitucional da *eficiência* seja observado em sentido amplo, forma acolhida pelo constituinte reformador, por intermédio da EC n. 19, 1998, como se pretende demonstrar ao longo desse trabalho.

Como paradigma, serão utilizados os sistemas de acompanhamento e de avaliação de resultados organizacionais atualmente existentes no Poder Legislativo do Distrito Federal – Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) e Tribunal de Contas do Distrito Federal e Territórios (TCDF) –, efetuando-se análise comparativa entre as respectivas operacionalizações e sobre suas repercussões para a *eficiência* e a *eficácia* dos serviços públicos prestados por aqueles órgãos à população local, considerando-se, ainda, os seguintes aspectos: correlação entre os sistemas de planejamento estratégico e de avaliação de resultados; identificação de normas que regulamentem a operacionalização do sistema de acompanhamento e de avaliação de resultados; e existência ou não de indicadores de desempenho capazes de aferir a *eficiência* e a *eficácia* das atividades desenvolvidas nos respectivos órgãos.

CAPÍTULO 1 - A Importância de um Sistema de Gestão Administrativa

Atualmente, em meio às turbulências de natureza econômica, política, social e ecológica que assolam o mundo, questionam-se as práticas e os fundamentos de gestão levados a termo pela maioria de grandes corporações e por alguns governos. Sendo assim, mecanismos ligados às práticas administrativas da gestão estratégica e da gestão por resultados - envolvendo, primordialmente, as funções técnicas do planejamento e do controle - passaram a integrar o elenco de medidas gerenciais adotadas pelas organizações, no sentido de assegurar a sua sobrevivência num ambiente complexo e competitivo como o de hoje.

Na Administração Pública, para que se estabeleça uma cultura organizacional voltada para o planejamento e para o controle, com foco no cidadão, é essencial que se reformulem as atuais práticas gerenciais oriundas de um modelo em que os padrões de qualidade de resultados, quando existentes, estão quase sempre restritos ao acompanhamento desordenado e descoordenado dos processos internos, sendo ainda pouco utilizados como fonte de retroação de informações para a melhoria contínua da própria organização, resultado de uma visão míope de eficiência administrativa.

Para tanto, configura-se necessária a substituição de tais práticas por um sistema de gestão mais abrangente, no qual os planos estratégicos sejam definidos e os padrões de transparência, de produtividade (*eficiência*) e de qualidade no atendimento e na prestação de serviços (*eficácia*) também estejam contemplados. Para atingir seus objetivos, o sistema deve ser amplamente disseminado no âmbito do órgão público para conhecimento e internalização pelos servidores, bem como divulgados externa e amplamente para a população, a fim de que o cidadão-usuário possa conhecer, confiar e cobrar o seu bom funcionamento (controle social). É o funcionamento harmônico e integrado desse sistema que conduz a organização à *efetividade*.

Ademais, periodicamente, devem ser efetuadas avaliações do grau de satisfação do cidadão, estabelecendo-se mecanismos de recebimento de reclamações, de sugestões e, por extensão, de contraprestação de respostas conclusivas ou do reconhecimento de falhas cometidas - que precisam ser acompanhadas das respectivas providências de correção adotadas ou das perspectivas de solução com prazos definidos, a exemplo do que ocorre, atualmente, em algumas centrais de atendimento ao cliente.

Dentro dessa nova perspectiva, os sistemas de acompanhamento e de avaliação de resultados passam a constituir, então, parte de um sistema mais abrangente de gestão administrativa que, por sua vez, deve normalmente envolver:

- análise do ambiente em que a organização se insere e atua;
- formulação do referencial estratégico que deve nortear, sob a tutela de um plano formal, as ações e atitudes organizacionais diante das oportunidades e dos desafios (ameaças) identificados no ambiente, tendo em vista os objetivos almejados e as potencialidades da organização (pontos fortes);
- criação de dispositivos de controle que, além de medirem o desenvolvimento da organização, em termos da melhoria de seus processos internos (*eficiência*), também sejam capazes de avaliar, junto a seus clientes ou usuários, o sucesso ou insucesso da estratégia adotada (*eficácia*);
- aferição do grau de satisfação e de internalização dos resultados de médio e de longo prazo produzidos para a sociedade ou para o público-alvo almejado, no sentido de avaliar o efeito final do projeto ou da atividade desenvolvida pelo ente público (*efetividade*).

O modelo de excelência organizacional adotado pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) – representação gráfica constante da Figura 1 - constitui exemplo desse modelo amplo de gestão e serve como parâmetro de avaliação para aferir-se o grau de desenvolvimento organizacional dos órgãos e das entidades públicas que aderirem a seu Sistema de Avaliação da Gestão.

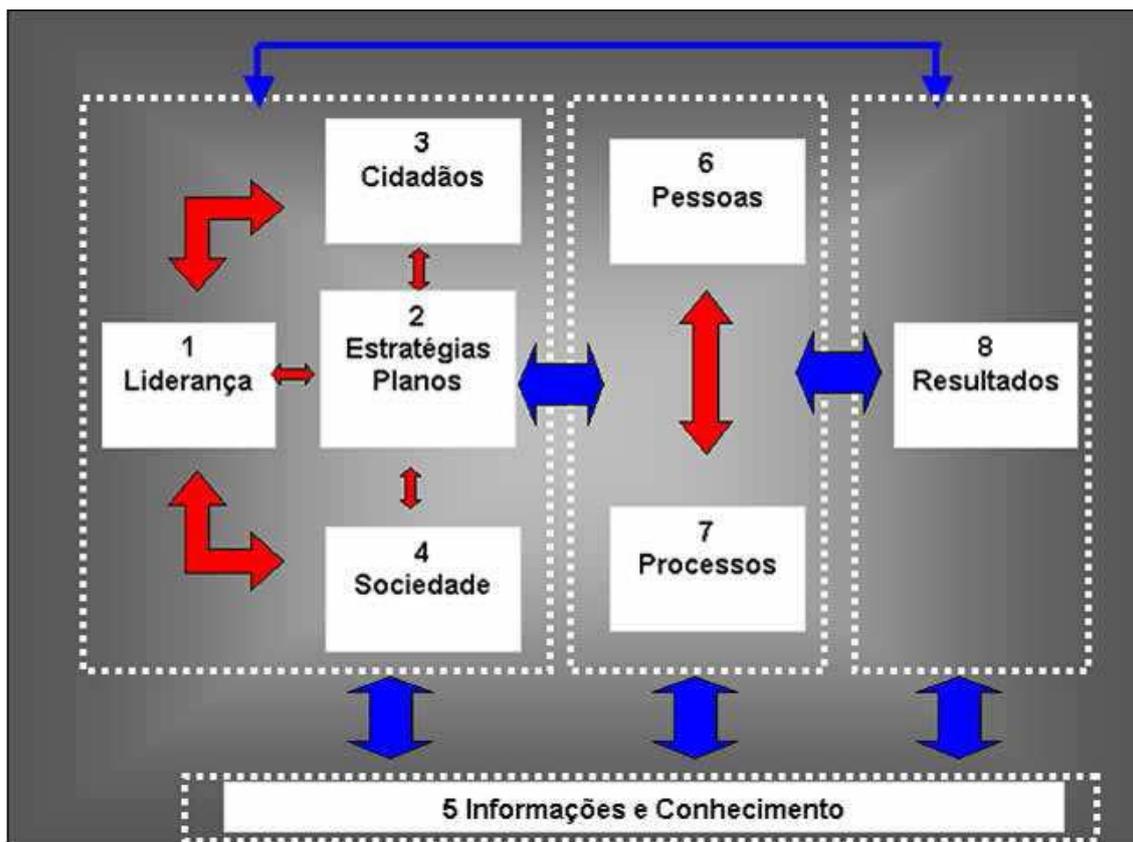


Figura 1 - representação gráfica do modelo organizacional adotado pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) (Fonte: Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – 250 pontos)

Desse modelo, conclui-se que as funções administrativas do **planejamento**, representada por meio das estratégias e planos elaborados – com base nas demandas da sociedade –, bem como, do **controle** - efetuado a partir dos resultados alcançados na execução daqueles planos –, constituem pré-requisito indispensável para que a Administração Pública possa alinhar-se ao denominado *estado da arte* da excelência em gestão, representado pelo atual estágio técnico das boas práticas administrativas adotadas pelas organizações.

Portanto, é nessa conjugação de procedimentos técnicos realizados de forma sistemática, cíclica e repetitiva – também denominados por alguns autores de Sistema de Planejamento e Gestão – que será enfatizada e analisada a importância do funcionamento de um sistema de acompanhamento e de avaliação de resultados, no âmbito do Poder Legislativo do Distrito Federal. Isto é, quão relevante torna-se para a CLDF e para o TCDF a existência de um sistema no qual interajam o plano estratégico, o controle de resultados e a gestão administrativa, por meio de ações voltadas para:

- melhoria contínua de seus processos organizacionais internos;

- maior racionalização do processo de tomada de decisão - a partir da análise e da avaliação de resultados - na formulação de políticas ou de estratégias de ação, assim como na alocação de recursos humanos, financeiros e materiais;
- alcance de objetivos considerados estratégicos ou necessários para a correção de rumos, no caso de os resultados não atenderem às expectativas.

A esse respeito, transcreve-se a seguir o conceito adotado pelo Tribunal de Contas da União para definir um sistema de planejamento e gestão:

Um sistema de planejamento e gestão deve fundamentar-se em princípios que objetivem a identificação e a prevenção de problemas e o alcance da visão de longo prazo como estratégia para o desenvolvimento da organização. BRASIL. Guia de Referência do Sistema de Planejamento e Gestão do Tribunal de Contas da União. (2008, p.8).

Nessa linha de conduta, o governo brasileiro já estabeleceu, no âmbito da esfera federal, desde 13 de junho de 2000 - com a publicação do Decreto n. 3.507⁴ - a criação e a instituição do Sistema Nacional da Satisfação do Usuário dos Serviços Públicos (art. 4º) com o objetivo de, em consonância com o inciso I do § 3º do art. 37 da CF, definirem-se os padrões de qualidade a serem observados no atendimento prestado aos cidadãos pelos órgãos e entidades pertencentes à Administração Pública federal.

A propósito, e não por acaso, porquanto se trata da fusão de dois outros programas – o da Qualidade no Serviço Público (PQSP) e o Nacional de Desburocratização⁵ – o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão instituiu, por intermédio do Decreto n. 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) que busca a transformação de práticas gerenciais rumo à excelência administrativa, focada em resultados, aplicável à Administração Pública, em todos os Poderes e esferas de governo, e cuja finalidade é a seguinte:

⁴ Decreto n. 3.507, de 13 de junho de 2000, que *dispõe sobre o estabelecimento de padrões de qualidade do atendimento prestado aos cidadãos pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta, indireta e fundacional, e dá outras providências*

⁵ *Programa Nacional de Desburocratização: instituído pelo Decreto n. 83.748, de 18 de julho de 1979, e cujas ações foram dada continuidade com a constituição do Comitê Interministerial de Desburocratização e os Comitês Executivos Setoriais de Desburocratização pelo Decreto n. 3.335, de 11 de janeiro de 2000.*

(...) contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do país, formulando e implementando medidas integradas em agenda de transformações da gestão, necessárias à promoção dos resultados preconizados no plano plurianual, à consolidação da Administração Pública profissional voltada ao interesse do cidadão e à aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais. Portal Gestão Pública (www.gespublica.gov.br, acesso em 11 de março de 2009). (grifos nossos)

Portanto, se o objetivo é a melhoria continuada dos processos organizacionais, na busca por resultados mais eficazes, torna-se indispensável o funcionamento de sistemas interligados de gestão e de controle que, como propõe o modelo mostrado na figura 1, assegurem, em sintonia com a sociedade, ganhos de produtividade e de qualidade aos serviços públicos. Somente assim, os resultados produzidos poderão ser monitorados pelas organizações e avaliados pelos próprios cidadãos-usuários, por meio dos respectivos sistemas de acompanhamento que logo serão incorporados às boas práticas de gestão pública.

1. 2 – O Sistema de Acompanhamento e de Avaliação de Resultados

William Edwards Deming *apud* Batista (2008, p.2) já afirmara que *não se gerencia o que não se mede, não se mede o que não se define, não se define o que não se entende, não há sucesso no que não se gerencia*. Portanto, o sistema de acompanhamento e de avaliação de resultados, além de constituir um elemento de gestão administrativa indispensável para a organização, deve ser baseado em sua proposta de planejamento estratégico (o que define) e norteado (o que gerencia) pelo referencial estratégico organizacional: negócio, missão, visão, valores e macroobjetivos.

Esse sistema deverá ser capaz de verificar e demonstrar o quanto a organização - pública ou privada - aproximou-se ou distanciou-se dos resultados almejados, sendo incluído, nesse processo de controle, o acompanhamento de ações e de metas ligadas não apenas à sua eficiência, como também à sua eficácia e à sua efetividade.

Um sistema de acompanhamento e de avaliação de resultados é um instrumento técnico da função controle e deve ser entendido como um processo no qual informações são tratadas e fornecidas de maneira periódica, sistemática e permanente, com o intuito de integrar a atuação das várias unidades de trabalho de uma organização em torno de objetivos comuns, comparando os resultados alcançados com aqueles preestabelecidos na fase de planejamento. Caso contrário, não há como se medir o grau de eficiência ou de eficácia de uma organização ou ainda, o quanto efetiva ela se torna com o passar do tempo, seja da esfera pública ou da iniciativa privada.

Ademais, o objetivo de um sistema de controle é, além de aferir e avaliar se as atividades estão sendo executadas de forma correta e se os recursos estão sendo otimizados - de modo a aumentar a produtividade dos benefícios auferidos em relação aos custos empregados (melhorar a eficiência) -, comparar os resultados alcançados com aqueles desejados e preestabelecidos no planejamento, ou seja, buscar a eficácia ou a qualidade dos serviços ou produtos oferecidos ao cidadão-usuário, no caso das organizações públicas, ou ao cliente, nas empresas privadas.

Nesse sentido, transcreve-se a seguir a citação do professor Stephen Paul Robbins:

(...), o simples fato de que um planejamento tenha sido feito e de que tenha sido construída uma estrutura organizacional para permitir que sejam atingidos os objetivos formulados no planejamento e que as funções de liderança sejam desempenhadas não significa que

as finalidades da organização tenham sido de fato atingidas. O mau desempenho de qualquer função administrativa aumenta a importância dos ajustes a serem feitos, seja nos meios para atingir os objetivos, seja nos próprios objetivos. Avaliação é o elo final na cadeia funcional da administração – a verificação das atividades para assegurar-se de que elas estão ocorrendo conforme o planejado e a tomada das ações necessárias para corrigir os desvios nos casos em que são significativos. Robbins (1981, p.451).

Portanto, conclui-se que um sistema de planejamento e gestão administrativa, abrangendo as funções técnicas do planejamento e do controle, resulta de um conjunto de ações que são interdependentes e que estão estreitamente interligadas umas as outras, influenciando-se cíclica e mutuamente, embora o planejamento preceda o controle na construção do processo administrativo. Ou seja, mesmo analisando-se essas funções separadamente, para fins acadêmicos, é impraticável para o administrador profissional trabalhar, rotineiramente, quaisquer delas isoladamente, conforme ilustra a figura abaixo esquematizada por Chiavenato (2006, p.408).



Figura 2 - Interdependência das ações do Sistema de Planejamento e Gestão. Fonte: Chiavenato (2006, p.408).

1.3 - Definições e Conceitos Básicos

O conceito de **Administração Pública** utilizado no trabalho ressaltará, principalmente, o aspecto do controle social (participação do cidadão) como requisito indispensável à legitimação dos serviços ofertados pela máquina estatal, levando-se em consideração a supremacia do interesse coletivo no funcionamento da estrutura organizacional pública e o caráter contínuo e irrenunciável da prestação de seus serviços à população.

A Administração Pública é, em sentido formal, o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral (...) é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. (grifo nosso) BRASIL. Ministério do Planejamento (Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – ciclo 2008/2009, p.9). (grifo nosso).

Dimensão importante e imprescindível deste princípio é o “controle social”. A excelência dirigida ao cidadão pressupõe participação ativa deste e da sociedade. Tal participação envolve fundamentalmente a atuação direta na formulação e execução das políticas pública, o controle da qualidade do gasto público e a avaliação da qualidade dos serviços públicos prestados. Lima (2007, p.55).

Um **sistema de acompanhamento e de avaliação organizacional** será interpretado ao longo deste trabalho como um processo administrativo que - constituindo instrumento gerencial do sistema de gestão administrativa (ao lado da proposta de planejamento estratégico) e considerando o referencial estratégico definido (negócio, missão, visão, valores, macroobjetivos) – verifica e demonstra o quanto uma organização se aproximou ou se distanciou dos resultados preestabelecidos. Esse processo de controle desdobra-se na melhoria contínua dos processos administrativos, a partir da análise dos resultados obtidos com o monitoramento de metas e de ações ligadas à *eficiência*, à *eficácia* e à *efetividade*.

De acordo com o professor Chiavenato (2006, p.446):

*O **controle** é o processo pelo qual são fornecidas as informações e retroação para manter as funções dentro de suas respectivas trilhas. É a atividade integrada e monitorada que aumenta a probabilidade de que os resultados planejados sejam atingidos da melhor maneira. (grifo nosso)*

Ainda com relação ao conceito de **sistema de acompanhamento e avaliação organizacional**, acrescente-se a definição de Stephen Paul Robbins:

*A **avaliação** pode ser definida como o processo de monitoramento de atividades para determinar se as unidades individuais e a própria organização estão obtendo e utilizando seus recursos eficaz e eficientemente, de modo a atingir seus objetivos e, quando isto não está sendo conseguido, (sic) implementação da ação corretiva. Robbins (1981, p.451). (grifo nosso)*

Já o **planejamento estratégico** será reconhecido como o processo administrativo utilizado para orientar e integrar a organização em torno do cumprimento de sua missão institucional e do alcance de sua visão de futuro, procurando identificar, no momento presente, as oportunidades e ameaças inseridas no ambiente no qual ela atua, por intermédio de técnicas, de atitudes e de ações administrativas, com vistas ao alcance de objetivos almejados para o futuro da organização. Esse processo culmina com a aprovação e a divulgação formal de um documento denominado **Plano Estratégico**.

Segundo Peter Drucker apud Chiavenato (2003, p.39):

*(...) **planejamento estratégico** é o processo contínuo de, sistematicamente e com o maior conhecimento possível do futuro contido, tomar decisões atuais que envolvem riscos; organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução dessas decisões; e, através de uma retroalimentação organizada e sistemática, medir o resultado dessas decisões em confronto com as expectativas alimentadas. (grifo nosso)*

O **indicador de desempenho ou de resultados organizacionais** será tratado como uma variável de mensuração que compara um aspecto do desempenho de determinado evento com uma meta ou com um padrão preestabelecido, podendo estar relacionado a aspectos de produtividade, capacidade, qualidade, economia, custo, tempo, *eficiência, eficácia* ou *efetividade*. (grifo nosso).

No Guia de Referência do Sistema de Planejamento e Gestão do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2008, p.54), **indicadores de desempenho ou de resultados organizacionais** são conceituados como:

(...) medidas utilizadas para avaliar o resultado dos processos e o nível de alcance das metas estabelecidas. São essenciais ao planejamento e ao controle dos processos da instituição. Ao planejamento, por possibilitar o estabelecimento de metas quantificadas e o seu desdobramento na organização. Ao controle, por possibilitar a análise crítica do desempenho da instituição, subsidiar o processo decisório e permitir o replanejamento. BRASIL. Guia de Referência do Sistema de Planejamento e Gestão do Tribunal de Contas da União. (2008, p.54).

A **Gestão ou Gestão Estratégica**, nos termos de definições expressas por alguns autores, será interpretada como a capacidade de bem conduzir uma organização, seja ela pública ou privada, de maneira a fazê-la cumprir bem a sua missão institucional, atingindo, pois, os seus macroobjetivos, e a desenvolver-se contínua e progressivamente na direção do alcance de sua visão de futuro, tendo em vista, por conseguinte, um horizonte de longo prazo.

Uma gestão com qualidade é uma capacidade para fazer, bem feito e em tempo oportuno, o que deve ser feito. (...). Uma organização pública que tem qualidade na gestão é, portanto, uma organização que tem capacidade de cumprir sua missão. Fazer o que tem que fazer, bem feito, e acessível a todos os seus destinatários. Lima (2007, p.4). (grifo nosso).

Já a chamada **Gestão por Resultados** será vista como o sistema formado pelo conjunto de metas, ações e de atitudes voltado para a consecução dos objetivos estratégicos ou finalísticos da organização (foco nos resultados e nos clientes). Ou seja, é tudo que deve ser feito, dentro de uma perspectiva mais de curto ou de médio prazo, em torno das atividades diretamente associadas à sobrevivência da organização e que a torna mais competitiva em termos de mercado.

Conforme definição constante do Guia de Referência do Sistema de Planejamento e Gestão do Tribunal de Contas da União (BRASIL. 2008, p.58), **Gestão por Resultados** constitui:

(...) *modelo de gestão focado em qualidade e resultados institucionais a serem obtidos pela organização no exercício de sua atividade finalística. Coincidente com o próprio conceito de Gestão pela Qualidade, enquanto ação gerencial participativa, baseada em dados e fatos e voltada para a satisfação do cliente.* BRASIL. Guia de Referência do Sistema de Planejamento e Gestão do Tribunal de Contas da União. (2008, p.53).

O **cidadão-usuário** será tratado ao longo do trabalho como a *pessoa física ou jurídica que demanda ou que se utiliza de serviços ou de produtos oferecidos por órgãos ou entidades públicas.* BRASIL. Ministério do Planejamento. Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – ciclo 2007. (2007, p.55).

No que se refere aos conceitos de *eficiência* e de *eficácia* utilizados no trabalho, considerem-se as definições extraídas do Plano Estratégico do Tribunal de Contas do Distrito Federal, relativo ao período 2008-2011:

***Eficácia:** Pleno atingimento dos resultados planejados. Ser eficaz é cumprir o que foi prometido, atingindo os fins almejados. (...). Pressupõe definição clara de objetivos e metas. Quanto maior a quantidade de objetivos e metas atingidas, mais eficaz é a Instituição. A preocupação é com os resultados, qualquer que seja o custo.*

(...)

***Eficiência:** Relação entre produtos, em termos de bens, serviços e outros resultados, e os recursos utilizados para produzi-los. Mede a capacidade da organização em utilizar, com o máximo rendimento, todos os insumos necessários ao cumprimento de seus objetivos e metas. A eficiência preocupa-se com os meios, métodos e procedimentos (...), a fim de assegurar otimização dos recursos disponíveis.(grifos nossos) DISTRITO FEDERAL (BRASIL). Plano Estratégico do Tribunal de Contas do Distrito Federal: período 2008-2011. (2007, p.29).*

Com relação à *efetividade*, o conceito considerado no trabalho foi extraído do Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – 250 pontos que considera os seguintes aspectos:

***Efetividade:** Critério de avaliação que procura dar conta dos resultados, tanto econômicos quanto sociais, da política pública. Refere-se aos resultados objetivos e práticos da política nos setores sociais visados, pois envolve indicadores de caráter macrossocial. A interação de uma política pública com outras políticas, voltadas para a mesma clientela ou com objetivos macrossociais convergentes, pode ser um indicador do nível de efetividade social da política em foco.*

BRASIL. Ministério do Planejamento. Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – 250 pontos. (2006, p.31).

Nos capítulos seguintes, procura-se demonstrar como fatores políticos, técnicos e legais, dentro de uma perspectiva histórica, influenciaram e seguem influenciando, a consolidação da eficiência como um dos princípios que passou a ser observado pela administração pública, após a aprovação da EC nº 19, em 04 de junho de 1998, demarcando o início de uma nova reforma administrativa no Brasil, ainda em fase de transição entre o modelo administrativo burocrático, adotado desde os anos 30, e o modelo gerencial proposto.

Os efeitos dessa reforma, baseada num conceito mais amplo de eficiência, que busca a excelência dos métodos gerenciais e a qualidade dos procedimentos operacionais, começam, ainda que de forma incipiente, a se refletir na administração pública, por intermédio da utilização de ferramentas de gestão mais adequadas ao estágio atual da Administração e ao grau de exigência do cidadão para com a prestação de serviços públicos à sociedade.

CAPÍTULO 2 - Antecedentes Históricos da Eficiência na Administração Pública Brasileira

Com o intuito de permitir uma abordagem ampla e cronológica dos acontecimentos que definiram a trajetória da eficiência como um dos pressupostos da Administração, apresenta-se, a seguir, uma retrospectiva histórica dos aspectos políticos, técnicos e legais que contribuíram para a sua inclusão no elenco de princípios a reger a administração pública brasileira, a partir da aprovação da EC n. 19, de 1998.

2.1 – Aspectos Políticos

Historicamente, a Administração Pública no Brasil vem procurando adotar modelos de funcionamento do aparelhamento estatal que confirmam maiores níveis de eficiência e de eficácia aos serviços prestados à sociedade, em contraposição ao modelo impregnado pela cultura patrimonialista, herança do período colonial, e que, ainda hoje, manifesta-se em vários aspectos de nossa realidade político-administrativa.

Na década de 30, o Governo de Getúlio Vargas buscava instalar, no Brasil, o modelo de administração burocrática idealizado por Max Weber. Com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, o governo federal objetivava criar uma nova política de recursos humanos, na qual a eficiência seria resultado da competência técnica e do profissionalismo que passariam a ser exigidos, como pré-requisitos, aos novos postulantes ao serviço público, desde seu ingresso por meio de concurso.

Ou seja, naquela ocasião, procurava-se romper com as práticas adotadas até então pelo modelo de Administração Pública patrimonialista, calcadas no clientelismo e no nepotismo.

Tendo em vista as práticas patrimonialistas (rent-seeking ou privatização do Estado – leia-se: usar a máquina administrativa com fins privados, escusos) correntes em nossa cultura, Vargas optou pela adoção de um modelo que pautasse pelo controle minucioso das atividades-meio. Ou seja, para ‘colocar ordem na casa’, buscou referências no modelo idealizado por Weber, acreditando que a burocracia, dado seu caráter rígido e hierarquizado, poderia ordenar a máquina administrativa em nosso País.

(...)

Com isso, Vargas almejava basicamente três coisas: criar uma estrutura administrativa organizada, uniforme; estabelecer uma política de pessoal com base no mérito (motivo pelo qual Joaquim (sic) Nabuco foi ‘ convidado’); e acabar com o nepotismo e corrupção existentes. Chiavenato (2006, p.111).

Dois aspectos devem ser destacados na reforma de 1930: primeiro por estar voltada para o processo, ou seja, para o modo de fazer as coisas, teve destaque o agente desse processo: o servidor público. Foi um reforma com ênfase na política de recursos humanos. O Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP – é o ícone desta reforma. O segundo aspecto refere-se ao peso dos valores arraigados tanto da própria administração pública (valores patrimonialistas) quanto do governo (práticas populistas) que fizeram com que, ainda hoje, se fale em reforma da administração pública que elimine esses valores e práticas. Lima (2007, p.19).

Depois, já no Governo do Presidente Juscelino Kubistchek, surge a primeira tentativa de aprimoramento do modelo burocrático, por intermédio do Decreto n. 39.510, de 04 de julho de 1956, que cria a Comissão de Simplificação Burocrática (COSB), com o objetivo de, segundo o Professor Paulo Daniel (2007, p.21) *promover a simplificação nas normas e rotinas administrativas, de modo a evitar a duplicidade de atribuições, excesso de pareceres e despachos interlocutórios*, o que, mesmo indiretamente, beneficiaria o cidadão-usuário, dentro de um conceito mais amplo de eficiência.

Ainda em 1956, o Presidente Juscelino cria, por meio do Decreto n. 39.855, de 24 de agosto de 1956, a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA) com as funções de gerar um sistema nacional de planejamento e de organizar as melhorias nas estruturas organizacionais dos ministérios, consideradas necessárias ao bom funcionamento dos órgãos subordinados ao Executivo e à promoção da descentralização dos serviços públicos federais.

Em seguida, no Governo militar de Castelo Branco, com o Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, surge a primeira tentativa de aumentar-se a eficiência da Administração Pública, por intermédio do redesenho de sua estrutura organizacional, com ênfase na descentralização administrativa. Naquela oportunidade, foi criada a administração indireta com o intuito de assegurar-se mais agilidade ao processo de tomada de decisão, aproximando a organização pública do cidadão e de suas demandas,

muito embora ainda com um viés nitidamente burocrático, centrado no controle interno dos processos em detrimento dos resultados.

A reforma de 1967 tem seu foco no Estado como um todo, mas carrega em seu bojo alterações consideráveis para a administração pública, pois interfere no sistema de ingresso no serviço público e redesenha a estrutura organizacional do Estado. É uma reforma que concebe novos modelos de instituições alicerçadas principalmente na autonomia gerencial. Lima (2007, p.22).

Ao final do período dos governos militares, é criado o Programa Nacional de Desburocratização (Decreto n. 83.740, de 18 de setembro de 1979), que tem o Ministro Hélio Beltrão como seu principal mentor e responsável por uma verdadeira cruzada nacional contra a burocracia, principalmente no que se refere a suas principais disfunções: a centralização excessiva e o apego exagerado às normas e regulamentos. É desta época, certamente, a primeira reforma administrativa capaz de promover uma mudança cultural no comportamento do Estado diante de seus administrados, imprimindo mais qualidade aos serviços públicos e conferindo mais dignidade ao cidadão-usuário.

(...) o Programa de Desburocratização não se destinava a aperfeiçoar o funcionamento da máquina administrativa. Pretendia garantir o respeito à dignidade e à credibilidade das pessoas e protegê-las contra a opressão burocrática. Fica assim evidenciada a dimensão política do Programa, isto é, sua plena inserção no processo de abertura democrática e sua inseparável vinculação à liberdade individual e aos direitos de cidadania. Beltrão apud Lima (2007, p.24).

Contudo, é após as grandes crises econômicas de 1973 e 1979, provocadas pelo petróleo, que o papel do Estado e o modelo de funcionamento de sua estrutura administrativa, que tinham por finalidade assegurar o desenvolvimento econômico (com base em uma visão Keynesiana de intervenção estatal) e o bem-estar social (dentro da perspectiva do Welfare State), começaram a ser fortemente questionados. Surge, então, uma nova concepção de atuação do Estado - de ideologia neoliberal, representada pelos republicanos nos Estados Unidos e pelos conservadores, na Grã-Bretanha - calcada na eficiência, a exemplo da iniciativa privada, e na não-intervenção na economia.

O tipo de Estado que começava a se esfacelar em meio à crise dos anos 70 tinha três dimensões – econômica, social e administrativa

– todas interligadas. A primeira era a keynesiana, caracterizada pela ativa intervenção estatal na economia, (...). O Welfare State correspondia à dimensão social do modelo. (...) tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação etc.), (...). Por fim havia a dimensão relativa ao funcionamento interno do Estado, o chamado modelo weberiano, (...). Abrúcio (1997, p.7).

Instala-se, a partir de então, a chamada crise fiscal. Com a estagnação da economia, os governos passam a arrecadar menos, via tributação, e a queda da produção contribui para a redução de lucros e aumento do desemprego, diminuindo, por conseguinte, o mercado consumidor e os investimentos. Essa situação leva os governos a abandonarem a idéia de intervenção nas atividades econômicas - que passariam a constituir tarefa exclusiva do mercado - e a reduzirem, ao máximo, a sua participação nas atividades ligadas às áreas sociais. Era o Estado mínimo ganhando forma.

No entanto, em muitos países, esse processo de transformação do papel do Estado não se efetivou de forma muito pacífica. Em várias áreas, a retirada de investimento público implicava a suspensão definitiva de programas consolidados e implantados com base em antigas reivindicações da sociedade. No Brasil, instalou-se um debate nacional sobre a reforma da previdência social, defendida por aqueles favoráveis às mudanças, em detrimento de segmentos da sociedade que, por se colocarem contrários à referida reforma, foram acusados de serem favoráveis à manutenção de privilégios corporativistas.

Ao final da década de 80, em meio à crise fiscal e aos problemas sociais provocados pelos efeitos perversos das políticas econômicas colocadas em prática – naquilo que se convencionou chamar de crise de governabilidade –, implanta-se no mundo ocidental a era da globalização e dos grandes conglomerados transnacionais, que surgem impulsionados pelos enormes avanços tecnológicos das áreas de informática e de telecomunicações. Os governos ficam, então, impossibilitados de definir, com maior autonomia, suas políticas macroeconômicas e de impor, no exercício de seu poder de regulação, determinados controles ao fluxo de capitais estrangeiros, que passam a circular de forma frenética e volátil pelos países.

A crise fiscal foi o segundo fator a enfraquecer os alicerces do antigo modelo de Estado. (...)

O terceiro fator detonador da crise do Estado contemporâneo, portanto, se constituía naquilo que a linguagem da

época chamava de situação de 'ingovernabilidade': os governos estavam inaptos para resolver seus problemas. (...)

Por fim, a globalização e (...) o enfraquecimento dos governos no que diz respeito ao controle dos fluxos financeiros e comerciais, (...), resultou na perda de parcela significativa do poder dos Estados nacionais de ditar políticas macroeconômicas. Abrúcio (1997, p.11 e 12).

A partir do Governo Collor, no início dos anos 90, com a necessidade de se proceder a um ajuste fiscal para solucionar o problema do déficit público e já sob a influência da *onda neoliberal* internacional, o modelo weberiano passa por um processo de mudança, objetivando aumentar a eficiência da Administração Pública, no sentido estrito do termo, com a redução dos custos de pessoal e do tamanho de sua estrutura (que em parte seria destinada à privatização ou à publicização), bem como, com a reformulação de seu funcionamento, para torná-la mais moderna, ágil e voltada para o atendimento com qualidade do cidadão.

Um dos principais objetivos da reformulação do modelo burocrático de Administração Pública passaria a ser, a partir de então, o de introduzir-se um novo paradigma na gestão dos serviços públicos, fazendo-os mais voltados para a obtenção de resultados considerados estratégicos; mais eficientes no sentido de representarem custos menores para a sociedade; mais bem controlados; mais eficazes e focados na qualidade dos serviços prestados ao cidadão. Ou seja, um serviço público eficiente e transparente naquilo que faz; eficaz e flexível com relação à busca dos resultados a serem alcançados; efetivo e profissional no atendimento ao cidadão.

No Brasil, as alterações introduzidas na Constituição Federal, a partir de 1998, fizeram parte de um *esforço globalizado* do Governo Fernando Henrique para colocar em prática uma proposta de reforma do Estado e do aparelhamento estatal nos moldes adotados pelos Estados Unidos, pela Nova Zelândia e pela Grã-Bretanha. Naqueles países, o conceito de eficiência era medido e avaliado apenas com base na redução dos gastos públicos alcançados, para, somente em seguida, também considerar a satisfação do cidadão com a qualidade e com a agilidade dos serviços a ele prestados.

Com efeito, o corte de custos virou prioridade. No que tange à Administração Pública isto teve dois efeitos. Primeiro, a redução dos gastos com pessoal (...) era preciso aumentar a eficiência governamental, o que implicava, (...), uma modificação profunda do modelo weberiano, classificado como lento e excessivamente apegado

a normas – leia-se: o modelo weberiano era ineficiente. Abrucio (1997, p.12).

(...)

E é sob o signo da questão financeira, tanto nos Estados Unido como na Grã-Bretanha, que o modelo gerencial puro foi implantado. O managerialism seria utilizado no setor público para diminuir os gastos (...). Abrucio (1997, p.18).

O livro Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial, organizado por Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Spink, apresenta um conjunto de estudos e de trabalhos que evidenciam as experiências de reforma do Estado e, particularmente, da Administração Pública ocorridas no mundo. Enfatiza aquelas levadas a termo na Nova Zelândia e na Grã Bretanha que, por serem consideradas as que apresentaram melhores resultados, serviram de modelo para outros países, inclusive para o Brasil.

O objetivo, nesse caso, é demonstrar que a criação e a implantação dos chamados modelos pós-burocráticos, principalmente na Grã Bretanha, determinaram a utilização de algumas técnicas de acompanhamento e de avaliação de resultados com vistas a medir, num primeiro momento, a redução dos custos da máquina estatal com insumos e com pessoal – conceito de eficiência baseada na economia e na produtividade do modelo gerencial puro ou *managerialism* – para, num segundo momento, também aferir a satisfação do cidadão – conceito de eficácia presente no modelo denominado *consumerism* e de efetividade no modelo *public service oriented* (PSO).

Ou seja, primeiramente procurou-se saber o “quanto (R\$)” eficiente tornara-se o aparelhamento governamental para, em seguida, ampliar esse conceito de eficiência, refletindo-se, também, a preocupação com a qualidade – eficácia – do serviço público oferecido ao cidadão (ainda visto como consumidor) para, finalmente, evoluir a um estágio de Administração Pública que visa proporcionar justiça e cidadania à sociedade.

Na verdade, só na Grã-Bretanha o gerencialismo foi aplicado ao serviço publico imediatamente após a posse do novo governo, e levou a uma reforma administrativa profunda e bem-sucedida. Uma série de programas – o das Unidades de Eficiência, com relatórios de pesquisa e avaliação; o Próximo Passo, com as agências autônomas; e o dos Direitos do Cidadão – contribuiu para tornar o serviço público na Grã-Bretanha mais flexível, descentralizado, eficiente e orientado para o cidadão. O serviço público britânico tradicional

passou por profunda transformação, perdeu os traços burocráticos e adquiriu características gerenciais. Pereira e Spink (2006, p.30).

(...)

Essas mudanças tiveram origem numa iniciativa puramente política.(...)

Estabeleceu-se o importante princípio de que não seria possível dispor de mais pessoas.

(...)

O estabelecimento de limites de caixa funcionou e continua a servir de mecanismo de controle de gastos públicos.

(...)

As principais iniciativas introduzidas nos últimos 15 anos originaram-se da política inicial de reduzir o tamanho e o custo do setor público. Pereira e Spink (2006, p.202 e 203).

Nos Quadros, a seguir, organizados pelo autor com base em diversas fontes de consulta bibliográfica, apresenta-se um resumo da evolução do princípio da eficiência na Administração Pública, ocorridos nos governos de Getúlio Vargas, Juscelino Kubistchek, Castelo Branco, João Figueiredo, José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. No **Quadro 1**, consideram-se os acontecimentos políticos; no **Quadro 2**, os respectivos objetivos, e no **Quadro 3**, as dificuldades ou problemas enfrentados por tais medidas nos governos citados.

QUADRO 1⁷ - EVOLUÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA						
- ASPECTOS POLÍTICOS -						
1930 -1945 e 1951 - 1954	1956 - 1961	1964 - 1967	1979 - 1985	1985 - 1990	1990 - 1995	1995 - 2003
Getúlio Vargas	Juscelino Kubistchek	Castelo Branco	João Figueiredo	José Sarney	Fernando Collor e Itamar Franco	Fernando Henrique
ACONTECIMENTOS						
Criação do DASP	Criação da Comissão de Simplificação Burocrática - COSB	Adoção do planejamento e do controle nas áreas financeira e orçamentária do Governo	Criação Programa Nacional de Desburocratização	Criação da ENAP e da carreira de gestor público	Estado mínimo - onda Neoliberal	Plano Diretor da Reforma Administrativa
Implantação do modelo burocrático na Administração Pública	Criação da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos - CEPA	Criação da administração indireta voltada para descentralização e agilidade dos serviços públicos		Princípios da administração pública (CF, art. 37)	Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade	Inclusão do princípio da eficiência (EC 19/98)
Criação do Estatuto do Funcionário Público da União	Criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento			Modelo burocrático para administração indireta	Contrato de gestão pública	Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública
Criação da FGV e da EBAPE: ensino de Administração Pública	Criação de Grupos de Trabalho e Comissões de Estudos Técnicos			Controle normativo mais rígido imposto pela CF	Estrutura e organização do Poder Executivo: CEDEC	Programa de Qualidade no Serviço Público
Orçamento formalmente vinculado ao planejamento				Ampliação de privilégios para o servidor		Programa de Desburocratização

⁷ Quadros 1 a 10 – elaborados pelo autor com base em diversas fontes bibliográficas

QUADRO 2 - EVOLUÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ASPECTOS POLÍTICOS -						
1930 -1945 e 1951 - 1954	1956 - 1961	1964 - 1967	1979 - 1985	1985 - 1990	1990 - 1995	1995 - 2003
Getúlio Vargas	Juscelino Kubistchek	Castelo Branco	João Figueiredo	José Sarney	Fernando Collor e Itamar Franco	Fernando Henrique
OBJETIVOS						
Nova política de recursos humanos	Simplificação de normas, racionalização de rotinas e desconcentração de serviços	Descentralização administrativa	Foco na cidadania	Foco no modelo burocrático para administração pública	Extinção de órgãos	Administração Gerencial
Concurso público	Projetos para reforma ministerial e descentralização de serviços	Delegação de autoridade	Qualidade do serviço prestado ao cidadão	Reestabelecimento da obrigatoriedade de concurso público	Exoneração e disponibilização de servidores	Publicização
Profissionalismo	Valorização do Planejamento: Plano de Metas	Autonomia gerencial	Delegação de autoridade	Combate à descentralização como herança do autoritarismo	Foco na redução de gastos	Privatização
Ocupação de cargos com base no mérito e competência técnica	Adequação da Administração Pública ao Plano de Metas	Agilização na prestação do serviço	Eliminação de normas e de rotinas baseadas na desconfiança no cidadão		Manutenção do modelo burocrático	Flexibilização - Agências e Organizações
Centralização político-administrativa para modernização e industrialização		Melhoria do atendimento ao cidadão			Profissionalização do servidor	Qualidade na prestação do serviço
			Racionalização de processos para eliminar superposições de rotinas			Controle Social - estímulo à participação do cidadão

QUADRO 3 - EVOLUÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ASPECTOS POLÍTICOS -						
1930 -1945 e 1951 - 1954	1956 - 1961	1964 - 1967	1979 - 1985	1985 - 1990	1990 - 1995	1995 - 2003
Getúlio Vargas	Juscelino Kubistchek	Castelo Branco	João Figueiredo	José Sarney	Fernando Collor e Itamar Franco	Fernando Henrique
PROBLEMAS						
Cultura patrimonialista	Disfunções do modelo burocrático	Manutenção do modelo burocrático na administração direta	Papel passivo do cidadão na relação de mudança do Estado	Cultura burocrática	Desmonte da máquina pública	Cultura burocrática
Clientelismo	Ideologia desenvolvimentista	Excesso controles finalísticos entre ministérios e entes da administração indireta	Cultura autoritária do regime militar diante do cidadão	Hiperinflação	Associação da ineficiência ao servidor	Corporativismo
Nepotismo		Estruturas excessivamente verticalizadas na administração indireta	Cultura burocrática estabelecida no serviço público	Corporativismo	Corrupção no uso da máquina pública	Crise Fiscal do Estado
Populismo		Contratação sem concurso público para Autarquias e Fundações Públicas		Aumento do gasto sem aumento da eficiência	Crise Fiscal do Estado	

2.2 – Aspectos Técnicos

A Administração, ciência consolidada a partir do início do século XX como resultado das primeiras abordagens e dos trabalhos pioneiros de seus precursores, sempre enfatizou e objetivou, por intermédio de técnicas ou de procedimentos preestabelecidos, o aumento do grau de eficiência das organizações. No início e durante as primeiras três décadas, o foco principal daquele preceito nas atividades empresariais – desenvolvidas, principalmente, pela indústria – era o controle da produção: quanto mais produtos, melhor (maior eficiência).

A preocupação básica era aumentar a produtividade da empresa por meio do aumento de eficiência no nível operacional, isto é, no nível dos operários. Daí a ênfase na análise e na divisão do trabalho do operário, uma vez que as tarefas do cargo e do ocupante constituem a unidade fundamental da organização. Chiavenato (2006, p.3)

A partir da década de 30 - após a grande crise da bolsa de valores de Nova York, em 1929 - e até fins da década de 50, a eficiência passou a ser traduzida pelo volume de vendas efetuadas pela empresa, muito embora ainda sem nenhuma preocupação com as reais necessidades ou preferências da clientela. Atribui-se a Henry Ford a célebre frase *o cliente pode escolher qualquer cor para o seu veículo, desde que seja preto*, quando justificava a *produção em massa* como o grande resultado do funcionamento de suas conhecidas e famosas linhas de produção.

O foco principal do controle organizacional passou a ser não apenas a produção, individualmente, mas principalmente o montante daquilo que era produzido e vendido, de preferência no menor prazo possível, o que, por sua vez, realimentava as linhas de produção, contribuindo, assim, para sedimentar um conceito de desenvolvimento conhecido como ciclo virtuoso da Economia, que pode ser resumido da seguinte forma: quem vendia mais, produzia mais e gerava mais lucros.

Nesse período, principalmente a partir da década de 40, sob forte influência do Estado liberal, a eficiência nas organizações passa a ser traduzida em função da forma como elas se estruturavam (abordagem estruturalista) e, também, da maneira como atuavam, dentro de uma concepção de funcionamento administrativo baseado no poder hierárquico, na impessoalidade e na correta execução de procedimentos (profissionalismo). Nesse sentido, citamos o administrativista Idalberto Chiavenato:

As burocracias surgiram a partir da era vitoriana como decorrência da necessidade que as organizações sentiram de ordem e de exatidão e das reivindicações dos trabalhadores por um tratamento justo e imparcial. (...) a burocracia foi uma invenção social aperfeiçoada no decorrer da Revolução Industrial (...). Chiavenato (2006, p.36).

Era o auge do reconhecimento, por parte dos administrativistas da época, do modelo denominado de burocracia por Max Weber. A burocracia seria a melhor solução técnico-administrativa para o funcionamento de quaisquer organizações, principalmente daquelas que operavam no serviço público. Acreditava-se que somente atuando com

base nos pressupostos do mérito profissional, da impessoalidade e da rigidez hierárquica, defendidos por Weber, o Estado seria capaz de eliminar ou minimizar os efeitos maléficos da má gestão pública herdada do modelo patrimonialista.

Ainda na década de 50, paralelamente a esses acontecimentos e surgindo como um legado advindo da Segunda Guerra Mundial, as funções do planejamento e do controle são incorporadas à Administração. Inicialmente, a iniciativa privada as aperfeiçoa, até integrá-las, definitivamente, como técnicas administrativas utilizadas pelas empresas para sobressaírem-se perante a concorrência. Por intermédio desse processo prospectivo das atividades do planejamento, as empresas conseguiam antecipar-se em relação às tendências detectadas no ambiente, conquistando maiores parcelas do mercado consumidor para seus produtos ou serviços.

Na década de 60, quando foram incorporadas, mesmo que de maneira incipiente, às atividades públicas, as funções do planejamento e do controle eram fundamentalmente voltadas, respectivamente, para o processo de elaboração dos orçamentos e para o acompanhamento de sua execução anual, fruto de uma visão ainda muito restrita, e de curto prazo, da aplicação daquelas técnicas ao aspecto financeiro das entidades públicas.

Dois acontecimentos, com propósitos diferentes, marcaram a incorporação desses conceitos à Administração Pública do Brasil com esse viés financeiro: as publicações da Lei n. 4.320, de 23 de março de 1964, e do Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Confirmam essa tese, os professores José Teixeira Machado Filho e Paulo Daniel Barreto Lima:

A Lei 4.320, de 17 de março de 1964, como se vê, conjugou duas técnicas (...)

(...)

O orçamento, entretanto, evolui para aliar-se ao planejamento, surgindo o orçamento-programa como especialização, devendo, na prática, operar como elo entre os sistemas de planejamento e de finanças. Com isto torna-se possível a operacionalização dos planos, porque os monetariza, (...)

(...)

(...) o orçamento deverá assegurar informações sobre políticas e programas para possibilitar o controle gerencial, aliadas a um sistema de quantificação física para a mensuração das ações governamentais. Machado (2003, p.11).

Em relação ao controle, a Reforma de 1967 repete o modelo vigente até então e o reforça. O controle é nitidamente voltado para o processo. Continuam em alta a prestação de contas, e o desempenho da responsabilidade legal e regulamentar.

(...)

A qualidade do resultado da ação ou do serviço prestado ainda não conta com um sistema de controle. Lima (2007, p.24) (grifo do autor).

A partir da década de 60, com a predominância de uma visão empresarial mercadológica e em função da necessidade de conhecer e de segmentar o seu ambiente externo, as organizações privadas passam a substituir o planejamento de curto prazo pelo planejamento de longo prazo, a fim de tentar estabelecer uma correlação de causa-e-efeito entre a realidade conhecida e atual e a sua projeção para uma situação desejada no futuro, resultado das análises de tendências e de segmentos ou *nichos* a serem explorados comercialmente.

Também a partir da década de 60 e até o final da década de 80, para fazer frente a uma crescente diversificação de produtos ou de serviços colocados à disposição do mercado, instala-se a era do *marketing* nas organizações. Agora, o centro das atenções das empresas passa a ser a disputa acirrada pela clientela: era preciso identificar as suas necessidades ou preferências e procurar despertar, cada vez mais, o seu interesse pelos produtos ou serviços oferecidos.

O foco do controle organizacional estava, a partir desse momento, voltado para o ambiente e, particularmente, centrado no cliente – indubitavelmente a grande contribuição do *marketing* para a estratégia da qualidade. As pesquisas de tendências e as análises de mercado, em torno das variáveis que influenciavam a organização e o comportamento dos clientes, passam a ganhar uma maior relevância, e o conhecimento e a correta manipulação dessas variáveis significavam a ampliação do ciclo virtuoso: mais clientes, mais vendas, maior produção, maiores lucros.

É em meados da década de 70 e início dos anos 80, após as grandes crises econômicas provocadas pelo petróleo, que o planejamento de longo prazo dá lugar ao planejamento estratégico, em razão de as pesquisas de tendências e as de segmentos demonstrarem-se ineficazes quanto à capacidade de prever, em tempo hábil, as mudanças ocorridas em meio às instabilidades dos mercados em crise. É nesse período

também que se confere maior visibilidade aos movimentos de reforma das estruturas estatais, exigindo-se das respectivas Administrações mais eficiência e mais qualidade no serviço público.

Na década de 50, o predomínio era o planejamento financeiro, cuja ênfase centrava-se na busca do cumprimento do orçamento. Nos anos 60, a atenção voltava-se para o planejamento de longo prazo, que procurava projetar o futuro com base nas tendências amplas e na combinação de produtos ou serviços passados. O planejamento estratégico surgiu nos anos 60 como possível instrumento de resposta a novas situações geradas no ambiente externo às organizações. Entretanto, essa ferramenta somente passou a ser mais amplamente adotada na década de 70, no setor privado e, a partir dos anos 80, no setor público. Giacobbo (1997, p.75).

A partir de então, a definição de cenários determinaria a melhor conduta (estratégia) a ser adotada, antecipadamente, pela organização. O foco do controle organizacional seria resultado de uma conjugação de análises que não se limitariam apenas às variáveis – políticas, econômicas, sociais etc. – capazes de provocar alterações no ambiente externo das organizações (identificação de oportunidades e de ameaças), mas seriam ampliadas para englobar aquelas que pudessem interferir no seu ambiente interno – infraestrutura, pessoal, clima organizacional (pontos fortes e fracos).

No entanto, com a derrubada do Muro de Berlim, em 1989, e com o surgimento de uma nova ordem econômica mundial – a globalização – em que as diferenças ideológicas e de políticas econômicas praticamente desaparecem, aumentando enormemente a interdependência entre as nações e entre estas e as mega-corporações multinacionais, apresentam-se novos desafios e novas mudanças para os sistemas de gestão das organizações. Inicia-se a Era da Informação e o planejamento estratégico cede lugar à gestão estratégica.

A partir daí, a ênfase das organizações passam a ser a qualidade (*Total Quality Management – TQM*), como um atributo a ser incorporado por todos os colaboradores no processamento de produtos ou serviços, e o controle das informações, representado pela capacidade de as empresas dominarem o seu uso e se adequarem rapidamente a seu formato tecnológico.

A *internet* e as novas tecnologias de telecomunicação utilizadas para veicular a imagem institucional das empresas, disseminar seus produtos ou serviços e conquistar

novos mercados, inspiram no cliente um sentimento de qualidade, rapidez, pontualidade e de confiança e passam a constituir o principal objeto das estratégias empresariais, tornando-se vitais para a sobrevivência das organizações no mercado.

A Era da informação surgiu graças ao impacto provocado pelo desenvolvimento tecnológico e pela tecnologia da informação. (...) trouxe o conceito de escritório virtual ou não-territorial. (...) permitindo maior tempo de dedicação ao cliente.

(...)

A informação torna-se a principal fonte (...) o mais importante recurso ou insumo. Chiavenato (2006, p.323 e 324).

Atualmente, vive-se uma nova fase dessa espiral evolutiva da ciência da Administração, na qual o saber manipular as informações, a fim de se criar novas alternativas de produtos ou de serviços, é muito mais importante para as organizações do que apenas controlá-las ou tê-las armazenadas sem uma finalidade específica.

A ênfase, agora, é saber selecionar e usar as informações, e não apenas detê-las em grande quantidade, sob a forma de banco de dados (informações sem utilidade), apenas para reforçar a falsa sensação de possuí-las. O foco atual do controle organizacional é o conhecimento: das pessoas – cognição, habilidades e experiências –, dos grupos e da própria organização, dentro de uma nova concepção de processos permanentes de aprendizagem e de troca de experiências.

Em seguida, nos Quadros 4, 5, 6 e 7, está representada a evolução do princípio da eficiência na Administração Pública, como resultado da influência exercida pelas teorias da ciência da Administração sobre os modelos de gestão organizacional colocados em prática, nos períodos que especifica, abordando, respectivamente, os tipos de planejamento e de avaliação (controle) utilizados; sua abrangência; o foco de cada teoria e os respectivos problemas ou disfunções apresentados.

QUADRO 4 - EVOLUÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ASPECTOS TÉCNICOS						
1900 -1929	1930 - 1960	1960 - 1970	1970 - 1980	1980 - 2000	2000	
TIPOS DE PLANEJAMENTO E DE AVALIAÇÃO						
Operacional (Taylor). Avaliação quantitativa em curtíssimo prazo	Tático (Fayol). Avaliação quantitativa no curto prazo	Financeiro. Avaliação quantitativa no curto prazo	Planejamento de longo prazo. Avaliação quantitativa e qualitativa (médio e longo prazo)	Planejamento Estratégico. Avaliação quantitativa e qualitativa (médio e longo prazo)	Gestão estratégica. Monitoramento e avaliação simultânea dos eventos estratégicos	Gestão do conhecimento. Sistema voltado para a excelência da gestão

QUADRO 5 - EVOLUÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ASPECTOS TÉCNICOS						
1900 -1929	1930 - 1960	1960 - 1970	1970 - 1980	1980 - 2000	2000	
ABRANGÊNCIA						
Aumento da Eficiência	Aumento da Eficiência	Aumento da eficácia	Aumento da eficiência e da eficácia	Ser eficiente e eficaz	Ser eficiente, eficaz e efetivo	Ser excelente no que se faz
Abordagem de baixo para cima - melhoria das partes para o todo	Abordagem de cima para baixo - melhoria do todo para as partes (departamentalização)	Produção em massa	Produção segmentada (lacunas)	Análise das mudanças do ambiente externo (oportunidades e ameaças)	Controle abrangente das variáveis do ambiente externo	Gestão de processos e de projetos
Organização racional do trabalho	Organização funcional do trabalho	Aumento das vendas	Projeções e tendências presentes no ambiente externo	Análise da capacidade de adaptação da organização (forças e fraquezas)	Flexibilização dos processos internos (adequação)	Gestão de pessoas
Visão analítica e detalhista	Visão anatômica e estruturalista	Especialização funcional do gerente	Marketing do produto ou do serviço	Abordagem contingencial	Gestão da qualidade	Capital intelectual - externo, interno e humano
Especialização do operário	Especialização departamental		Abordagem sistêmica		Agilidade no atendimento (<i>empowerment e downsizing</i>)	Responsabilidade social e ambiental

QUADRO 6 - EVOLUÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ASPECTOS TÉCNICOS											
1900 - 1929		1930 - 1960		1960 - 1970		1970 - 1980		1980 - 2000		2000	
FOCO											
Produção das tarefas pelo operário	Interrelações estruturais (anatomia e fisiologia da organização)	Organização estruturalista	Atendimento de necessidades ou preferências do cliente	Definir a melhor estratégia para organização, aproveitando oportunidades e pontos fortes	Ênfase no atendimento personalizado	Ênfase no conhecimento					
Método de trabalho	Produção funcional dos departamentos	Modelo burocrático	Projetar o futuro (projeções e tendências atuais)	Ênfase na clientela (atendimento proativo)	Ênfase na informação	Estruturação das informações					
Movimentos necessários à execução	Divisão do trabalho	Profissionalismo	Valorização da atividade fim		Ênfase na tecnologia de telecomunicações	Universidades corporativas: processos de aprendizagem					
Tempo padrão de execução	Unidade de direção e de comando	Lucro como resultado	Administração por objetivos		Integração em torno da estratégia	Proatividade					
Valorização da atividade fim	Autoridade e responsabilidade	Cumprimento do orçamento			Valorização do conhecimento						
	Valorização das atividades meio	Valorização das atividades meio			Proatividade						

QUADRO 7 - EVOLUÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA						
ASPECTOS TÉCNICOS						
1900 -1929	1930 - 1960	1960 - 1970	1970 - 1980	1980 - 2000	2000	
PROBLEMAS						
<i>Homo-economicus</i>	<i>Homo-organizacional</i>	Dependência orçamentária	Planejamento não flexível	Descompasso entre definição da estratégia e implementação	Amplitude do controle	Volume de informações não filtradas
Relação gerente (pensar/mandar) X empregado (obedecer/fazer)	Centralização de decisões	Centralização de decisões	Ações reativas e corretivas de longo prazo	Rapidez nas mudanças		
Conceito de mão de obra	Análise previsível e prescritiva dos problemas organizacionais	Cliente como consumidor passivo	Mudanças presentes no ambiente			
Autoritarismo		<i>Homo-organizacional</i>				
Conceito de existir uma única forma certa de se fazer a tarefa						

2.3 – Aspectos Legais

É inegável o valor da contribuição que diplomas legais, tais como, o Decreto-Lei n. 200, de 1967, o Decreto n. 83.740, de 18 de julho de 1979, e outros trouxeram para a Administração Pública brasileira, no sentido de aumentar o grau de eficiência de seu funcionamento e a eficácia de seu relacionamento com o cidadão, usuário de seus serviços. No entanto, é a partir da promulgação da Constituição de 1988 que as disposições legais tornam-se mais incisivas nos aspectos da qualidade da gestão e da produção de bons resultados.

A Constituição da República Federativa do Brasil, mais especificamente no seu Capítulo VII - Da Administração Pública -, prevê, no inciso I do § 3º do art. 37, a necessidade de a lei disciplinar a participação do cidadão no processo de avaliação dos serviços públicos prestados pela administração direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a fim de se garantir a observação ao princípio da eficiência, a saber:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (2000, p.41)

Na doutrina jurídica, há quem defenda que, do ponto de vista legal, o dispositivo constitucional referido é de eficácia contida ou limitada, não produzindo, por conseguinte, os mesmos efeitos plenos de aplicação imediata conferidos ao *caput* do art. 37 da CF, alterado pela Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998. Este é o caso do Professor José dos Santos Carvalho Filho, que aduz o seguinte:

Diga-se, entretanto, que nada adiantará a menção a tal princípio se não houver uma disciplina precisa e definida sobre os meios de assegurar os direitos dos usuários, a qual, diga-se por oportuno, já há muito deveria ter sido instituída se tivesse sido regulamentado o art. 37, §3º, da Constituição Federal, que, (...) previa expressamente a edição de lei para regular as reclamações relativas à prestação de serviços públicos. Carvalho Filho (2006, p.23).

Contudo, a publicação do Decreto federal n. 3.507, de 13 de junho de 2000, que dispõe sobre o estabelecimento de padrões de qualidade do atendimento prestado aos cidadãos, contraria esse entendimento (necessidade de lei), estabelecendo padrões de qualidade no atendimento ao cidadão e criando um sistema nacional de avaliação do grau de satisfação com os serviços públicos prestados à sociedade, conforme transcrição a seguir:

Art. 2º. Os padrões de qualidade do atendimento (...) deverão ser:

I - observados na prestação de todo e qualquer serviço aos cidadãos-usuários;

II - avaliados e revistos periodicamente;

III- mensuráveis;

IV- de fácil compreensão; e

V- divulgados ao público.

(...)

Art. 4º. Fica instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Satisfação do Usuário dos Serviços Públicos, a ser implantado (...)

(...)

§ 2º Os órgãos e as entidades públicas federais deverão aferir o grau de satisfação dos seus usuários com o atendimento recebido, pelo menos anualmente.

§3º As metodologias (...) deverão ser homologadas por um comitê de certificação, a ser constituído no âmbito do Sistema.

(...)

Art. 6º. Os órgãos e as entidades públicas deverão implementar os padrões de qualidade do atendimento (...), no prazo de um ano, a contar da data de sua publicação, bem como divulgar amplamente esses padrões de qualidade junto aos cidadãos-usuários.

Portal da Presidência da República
(www.presidenciadarepublica.gov.br, acesso em 17/03/2009). (Grifos nossos).

Corroborando nessa mesma direção o Decreto n. 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, que instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), e dispõe, a saber:

Art. 2º O GESPÚBLICA deverá contemplar a formulação e implementação de medidas (...) necessárias à promoção dos resultados (...) voltada ao interesse do cidadão e à aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais que objetivem:

(...)

III – promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública;

IV – assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados; e

V – promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética. Portal da Presidência da República

(www.presidenciadarepublica.gov.br, acesso em 18 de março de 2009). (grifos nossos).

A propósito, pode-se deduzir que, quando o texto constitucional se refere à *avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços*, impõe aos sistemas de acompanhamento público a utilização de indicadores de desempenho, capazes de aferir tanto a eficiência (produtividade dos serviços internos) quanto a eficácia (qualidade do atendimento em relação às expectativas do cidadão). Se assim não fosse, por que então a expressão contida no inciso I do § 3º do art. 37 da CF: *manutenção de serviços de atendimento ao usuário*? Ou seja, há que se deduzir que o sentido do termo eficiência na Constituição está ali colocado *lato sensu*, abrangendo, por conseguinte, também, a eficácia.

Esclareça-se, ainda, que o termo *qualidade do serviço prestado*, segundo Carvalho Filho (2006, p.22), constou da Proposta de Emenda Constitucional original como sendo o princípio a ser acrescentado ao *caput* do art. 37. Ora, se a intenção do legislador era a qualificação dos serviços, o termo substitutivo *eficiência* não poderia denotar o sentido restrito que lhe é conferido pela ciência da Administração. (ver Anexo I e Alexandre Moraes, 2001, p.306)

Sobre o aspecto da diferenciação entre a natureza legal e a científica da eficiência, ensina o Professor Paulo Daniel:

O princípio da eficiência no campo constitucional é um conceito bem mais amplo e complexo do que o seu similar no campo da Ciência da Administração.

(...)

A eficiência como princípio, no campo do direito constitucional administrativo, só é válida se aplicada a ações e atividades que gerem ou contribuam para o bem comum. Lima (2007, p.57).

Nesse sentido, segue também, o professor Alexandre de Moraes quando se refere ao assunto, afirmando:

O administrador público precisa ser eficiente, ou seja, deve ser aquele que produz o efeito desejado, que dá bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade.

(...)

Assim, princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública (...) a persecução do bem comum (...) de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, (...). Moraes (2001, p.305 e 306). (grifos nossos).

Há quem defenda, também, a tese de que o princípio da eficiência, no que se refere à execução de políticas públicas voltadas para a consecução do interesse social, resulta da integridade de outro importantíssimo princípio constitucional: o da dignidade humana. Sob este aspecto, há que se considerar que a figura humana se revela como merecedora de respeito e de consideração no tocante à sua condição de pessoa, não podendo a dignidade jamais ser renunciada, ainda que supostamente em nome de uma coletividade, devendo, pois, ser tratada com urbanidade, com qualidade e com rapidez.

Outros autores consideram que o princípio da eficiência guarda intensa correlação com o Direito do Consumidor, vez que a população - destinatária final da prestação de serviços públicos - caracteriza-se como usuária e consumidora desses serviços, a exigir a presença da eficiência no oferecimento dos serviços por parte da Administração Pública, em quaisquer das esferas de Poder em que estes se materializem.

Ainda na linha de concordância por uma maior abrangência desse aspecto legal, mais especificamente com relação à Seção IX do Capítulo I do Título IV da Constituição Federal, de 1988, que trata da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária por parte do Poder Legislativo, e transcrevendo citação do Professor Idalberto Chiavenato, registre-se o seguinte argumento favorável à operacionalização do princípio da eficiência no âmbito da Administração Pública federal:

A Constituição da República, (...), em seus artigos 70 a 74, mormente, dois tipos de controle: o externo e o interno.

(...)

Assim, ao se falar em controle interno, o que se deseja verificar, (...), bem como aspectos operacionais (se a prestação dos serviços observou o princípio da eficiência).

(...)

Art. 70. A fiscalização contábil, (...) operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, (...) economicidade, (...) mediante controle externo, e pelo

sistema de controle interno de cada Poder. Chiavenato (2006, p.457 e 458). (grifos nossos).

A colocação do Professor Chiavenato é no sentido de que cumpre ao Tribunal de Contas da União, na condição de órgão auxiliar do Congresso Nacional, em conjunto com os órgãos de controle interno dos três Poderes, fiscalizar não apenas os aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, mas também observar o princípio da eficiência, porquanto este está intrinsecamente associado ao grau de desenvolvimento operacional dos órgãos ou entidades jurisdicionados, tanto com relação a seus processos internos quanto à qualidade da prestação de seus serviços ao cidadão.

Vale ressaltar que essa abordagem vai ao encontro do que está consignado no Plano Estratégico 2006-2010 do TCU, bem como do que dispõe o art. 74 da Constituição Federal do Brasil, conforme transcrições a seguir:

*A atuação do controle externo deve considerar, entre outras variáveis e tendências: (...) as mudanças na administração pública e nas formas de atuação e de relação com a sociedade; (...); a ampliação da função de regulação e da **participação da sociedade no controle e na prestação de serviços públicos; a demanda por melhores serviços; a exigência por maior transparência, ética, profissionalismo e agilidade na administração pública; (...).*** BRASIL. Plano Estratégico 2006-2010 do Tribunal de Contas da União (2007, p.9). (grifos nossos).

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

(..)

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (2000, p.66).

Ademais, o próprio Tribunal de Contas da União aprovou, por intermédio da Portaria n. 144-GP, de 10 de julho de 2000, e adotou, desde então, o Manual de Auditoria de Natureza Operacional do TCU, que tem o propósito de avaliar a ação

governamental quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia, considerando, segundo James Giacomoni (2007, p.348), os seguintes pontos:

- *como os órgãos e entidades públicos adquirem, protegem e utilizam seus recursos;*
- *as causas de práticas antieconômicas e ineficientes;*
- *o cumprimento de metas previstas;*
- *a obediência aos dispositivos legais aplicáveis aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia da gestão.*

Adotando, para tanto, as abordagens e considerações que se seguem:

Análise da estratégia organizacional

- *o cumprimento da missão definida em lei;*
- *a adequação dos objetivos estratégicos às prioridades de governo;*
- *a identificação dos principais produtos, indicadores de desempenho e metas organizacionais;*
- *a identificação dos pontos fortes e fracos da organização, e das oportunidades e ameaças ao desenvolvimento organizacional;*
- *a existência de superposição e duplicação de funções*

Análise da gestão

- *a adequação da estrutura organizacional aos objetivos do órgão ou entidade;*
- *a existência de sistemas de controle adequados, destinados a monitorar, com base em indicadores de desempenho válidos e confiáveis, aspectos ligados à economicidade, à eficiência e à eficácia;*
- *o uso adequado dos recursos humanos, instalações e equipamentos voltados para a produção e prestação de bens e serviços na proporção, qualidade e prazos requeridos;*
- *a extensão do cumprimento de metas previstas pela administração ou legislação pertinente.*

Análise dos procedimentos operacionais

- *a existência de rotinas e procedimentos de trabalho documentados e atualizados;*
- *o cumprimento das práticas recomendadas pela legislação para a aquisição de bens e serviços;*
- *a adequação das aquisições no que se refere aos prazos, à quantidade, ao tipo, à qualidade e aos preços;*
- *a guarda e a manutenção dos bens móveis e imóveis. (grifos nossos).*

No resumo relativo à evolução do princípio da eficiência na Administração Pública, sob o ponto de vista dos aspectos legais, constante dos **Quadros 8, 9 e 10**, também organizados pelo autor com base em diversas fontes bibliográficas, foram considerados, respectivamente, para cada período de governo (Getúlio Vargas, Juscelino Kubistchek, Castelo Branco, João Figueiredo, José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva), os acontecimentos legais (publicação de legislação); objetivos e desdobramentos ou efeitos legais produzidos.

QUADRO 8 - EVOLUÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA							
- ASPECTOS LEGAIS -							
1930 -1945 e 1951 - 1954	1956 - 1961	1964 -1967	1979 - 1984	1985 - 1989	1990 - 1993	1994 - 2001	2002 -
Presidente da República							
Getúlio Vargas	Juscelino Kubistchek	Castelo Branco	João Figueiredo	José Sarney	Fernando Collor e Itamar Franco	Fernando Henrique	Luis Inácio
ACONTECIMENTOS (publicação)							
Lei n. 284, de 28/10/36	Decreto n. 39.510, de 04/07/56	Lei n. 4.320, de 23/03/64	Decreto n. 83.740, de 18/07/79	Decreto-Lei 91.309/1995	Lei n. 8.029, de 12/04/90	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 11/95	Decreto n. 5.378, de 23/02/2005
Decreto-Lei n. 579, de 30/06/38	Decreto n. 39.855, de 04/08/56	Decreto-Lei n. 200, de 25/02/67	Decreto-Lei 84.128/1979	Decreto-Lei n. 2.299/1996	Lei n. 8.031, de 12/04/90	Aprovação Emenda Constitucional n. 19/98	
Lei n. 1.711, de 28/10/52				Decretos n. 93.211/86, e n. 93.277/86		Decreto 3.335, de 11/01/2000	
				Promulgação Constituição Federal, em 05/10/1988		Decreto 3.507, de 13/06/2000	
				Lei 7.834, de 1989		Portaria 144 do GP/TCU/ 2000	

QUADRO 9 - EVOLUÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA							
- ASPECTOS LEGAIS -							
1930 -1945 e 1951 - 1954	1956 - 1961	1964 -1967	1979 - 1984	1985 - 1989	1990 - 1993	1994 - 2001	2002 -
Presidente da República							
Getúlio Vargas	Juscelino Kubistchek	Castelo Branco	João Figueiredo	José Sarney	Fernando Collor e Itamar Franco	Fernando Henrique	Luís Inácio
ÊNFASE							
Classificar cargos por critério de mérito	Simplificar normas, racionalizar rotinas e desconcentrar serviços	Implementar e vincular o planejamento financeiro ao orçamento	Racionalizar processos simplificar Procedimentos e eliminar normas	Prevalecer a cultura burocrática sobre tendências de reforma nos moldes gerenciais	Reduzir gastos com máquina administrativa, com extinção de órgãos e cargos	Implantar modelo gerencial na Administração Pública	
Nova política de Recursos Humanos	Sistema nacional de planejamento, reforma ministerial e descentralizar serviços	Instituir princípios da Administração Pública e formalizar a descentralização e a delegação administrativa	Delegar e desconcentrar administração com foco na melhoria do atendimento ao cidadão	Melhorar a eficiência por meio do modelo burocrático e da valorização do servidor público	Ausência de um plano formal de reforma para a Administração Pública	Conceitos de serviços destinados à privatização e à publicização	Implantar Excelência na Gestão
Nova política de Administração de Pessoal	Adequação da Administração Pública ao Plano de Metas		Foco no controle das Estatais	Aumentar gastos com servidores como forma de estímulo à economia	Ausência de política de recursos humanos para Administração Pública	Qualidade na prestação de serviços públicos: foco no cidadão	

QUADRO 10 - EVOLUÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA							
- ASPECTOS LEGAIS -							
1930 - 1945 e 1951 - 1954	1956 - 1961	1964 - 1967	1979 - 1984	1985 - 1989	1990 - 1993	1994 - 2001	2002 -
Presidente da República							
Getúlio Vargas	Juscelino Kubistchek	Castelo Branco	João Figueiredo	José Sarney	Fernando Collor e Itamar Franco	Fernando Henrique	Luís Inácio
DESDOBRAMENTOS							
Criação CFSPC	Criação COSB	Criação administração indireta	Criação PRND	Criação CERAP	Extinção e dissolução de entidades públicas	Criação QPAP	
Criação DASP	Criação CEPA	Reestruturação administrativa criação de Ministérios e Empresas Estatais	Criação SEST	Elaboração Lei Orgânica da Administração Pública Federal, altera DL 200/67 e DL 900/69	Criação do Plano Nacional de Desestatização	Alteração do QPAP para PQSP	
Criação Estatuto Funcionários Públicos da União	Criação Conselho Nacional de Desenvolvimento	Criação da SEPLAN - (importância do planejamento)	Atuação da SEMOR (melhoria da gestão)	Criação da SEDAP incorporação da SEMOR extinção do DASP	Reforma Administrativa (Demissão e disponibilização de servidores)	Criação Agências Executivas e Organizações Sociais	Criação GESPÚBLICA
Criação da FGV e da EBAPE	Criação da EIAP		Criação do Programa de Desestatização	Controle normativo mais rígido para Administração Pública (Princípios CF)	Desmanche do aparelhamento público	Criação do Comitê Interministerial de Desburocratização	
				Criação da ENAP e da carreira de gestor	Criação do PBQP	Criação Sistema Nacional de Satisfação do Usuário dos Serviços Públicos	
						Aprovação Manual de Auditoria de Natureza Operacional do TCU	

CAPÍTULO 3 - A Reforma Administrativa no Brasil, na Década de 90

Observa-se que a adoção de conceitos como o do planejamento e do controle aplicados à Administração Pública, somente aparecem em meados da década de 60, após a publicação da Lei n. 4.320, de 23 de março de 1964, e consolidam-se com o Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, quando a ênfase na descentralização administrativa – por intermédio da criação da então denominada administração indireta – vem acompanhada, necessariamente, do acompanhamento e do controle de resultados, principalmente por parte dos ministérios (controle finalístico).

Embora ainda com um enfoque muito voltado para o aspecto financeiro, a Lei n. 4.320, de 1964, ao instituir as normas gerais para a elaboração e controle dos orçamentos, cria uma inovação denominada de *programa de trabalho do Governo* com a clara intenção de estabelecer uma vinculação entre o planejamento e o orçamento, além de prever, também, mecanismos de controle para manter a execução orçamentária fiel ao programado (ou planejado).

A integração planejamento/orçamento é a tônica hoje em dia, capaz de consertar as distorções administrativas e remover os empecilhos institucionais que dificultam a modernização dos métodos e processos administrativos no Brasil.

(...)

Teríamos então o orçamento geral do Governo, (...), expressão macro da posição das finanças governamentais e, para cada projeto, atividade, a expressão micro, base e autorização para a ação administrativa dos respectivos responsáveis. Daí porque entendemos que o orçamento é também um instrumento de controle gerencial, por possibilitar informações para comparações e avaliações de caráter gerencial, tais como as da economicidade, da eficiência, da eficácia e da efetividade. Machado (2003, p.11, 12).

(grifos nossos)

Já o Decreto-Lei n. 200, de 1967, traduz um esforço no sentido de imprimir-se um maior grau de eficiência (aqui colocada no seu sentido amplo) à Administração Pública, por meio de uma reestruturação da estrutura administrativa do Estado, com o objetivo de torná-lo mais ágil e, portanto, menos burocratizado; mais descentralizado e dotado de maior autonomia administrativa para resolver os problemas inerentes ao

serviço público; e, também, mais próximo da população, no sentido de melhor atendê-la. Como afirma o professor Paulo Daniel Barreto Lima:

Mais do que estruturar a administração federal, a reforma de 1967 pressupõe um modelo de administração pública com maior flexibilidade e autonomia.

(...)

Estabelece uma administração indireta constituída de órgãos e entidades autônomos: as autarquias para a execução de serviços próprios da administração pública; as fundações para a execução de atividades que precisem ser necessariamente executadas pela administração pública; as empresas públicas e as sociedades de economia mista destinadas à exploração de atividades econômicas.

(...)

Sobre a delegação: o artigo 11 trata da delegação de competência estabelecida como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, das pessoas ou dos problemas a atender. Lima (2007, p.23). (grifo do autor).

À época desses acontecimentos, predominava na Administração Pública brasileira o modelo de estrutura burocrática, inspirado em Max Weber, que seguia um padrão de funcionamento impessoal, de caráter racional-legal, baseado no mérito profissional e em um conjunto de normas e de procedimentos a ser obedecido, contando para esse fim com uma estrutura rígida e hierarquizada.

Contudo, a burocracia, em termos de desempenho e de acompanhamento de resultados, terminou por se tornar um fim em si mesma e, a rigor, passou a ser avaliada apenas em função do restrito cumprimento das normas – aspectos de legalidade e de formalidade dos atos administrativos – em detrimento da busca por uma melhoria da produtividade de seus processos internos ou por uma maior qualidade de atendimento ao cidadão.

No Brasil, esta visão de qualidade no serviço público, que pode ser denominada de qualidade introspectiva ou interna, somente começa a ser discutida e modificada a partir de meados da década de 90, após a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, Inspirado nas experiências advindas, principalmente, da Grã-Bretanha, o Plano Diretor direcionava a Administração Pública brasileira para uma

mudança mais profunda e capaz de envolver, bem como alterar suas dimensões institucional-legal, cultural, de política de recursos humanos e o modelo gerencial.

3.1 - O Modelo Gerencial Britânico (*Managerialism*, *Consumerism* e *Public Service Orientation*) e Influências no Modelo Brasileiro de Reforma Administrativa

É sabido que o Plano Diretor brasileiro, aprovado em novembro de 1995, refletiu uma experiência britânica já depurada em termos de concepção do modelo gerencial puro, conhecido como *managerialism*. Implantado no início da década de 80 pelo Governo de Margareth Thatcher, originalmente o *managerialism* considerava o aumento da eficiência e da produtividade estatal como resultado da redução dos gastos com a manutenção da máquina pública.

Àquela altura, o modelo gerencial ajustava-se, progressivamente, a uma nova realidade e reproduzia não apenas as adaptações advindas da vivência prática de sua implementação e da necessidade de modernizar o serviço público inglês, mas também incorporava as modificações oriundas das críticas acumuladas ao longo de uma década e meia de funcionamento, apresentando resultados de relativo sucesso.

A constatação mais importante, no entanto, é que embora haja diferenças entre as teorias, elas não são mutuamente excludentes. Ao contrário, o que se percebe é que há uma incorporação dos aspectos positivos de cada teoria. A passagem de uma teoria a outra é realizada através de uma crescente inclusão de temas. Abrúcio (1997, p. 16).

Assim sendo, o próprio conceito de eficiência baseado na exclusiva redução de gastos com a manutenção da máquina pública foi, paulatinamente, adequado a uma visão mais voltada para o cliente ou cidadão-consumidor, num primeiro instante de ajuste da teoria do *managerialism* para o *consumerism*. Posteriormente, quando o ajuste se deu pela adaptação do *consumerism* ao modelo do *public service orientation (PSO)*, o conceito de cidadão-consumidor deu lugar ao de cidadão-usuário, propriamente dito,

Essa constatação reforça a hipótese inicial, no sentido de que a redação original da Proposta de Emenda à Constituição, de iniciativa do então Presidente Fernando Henrique, que resultou na EC n. 19, de 1998, incluía, na realidade, a *qualidade do serviço prestado* (ver trecho da PEC n. 173, de 1995, Mensagem n. 886, de 23 de agosto

de 1995)⁸ no rol dos princípios do art. 37 que trata da Administração Pública, segundo uma concepção de eficácia e não de eficiência *stricto sensu* como resultou da Emenda de Plenário n. 8 (Anexo 1) que a alterou e lhe conferiu a atual interpretação.

A evolução do modelo gerencial puro britânico, referido anteriormente, seguiu uma trajetória de resultados iniciados na ênfase ao corte de despesas com pessoal - principalmente na estrutura burocrática conhecida como Whitehall - para, logo depois, também se mostrarem bastantes significativos nas áreas da avaliação de desempenho organizacional – objeto deste trabalho – e do controle orçamentário.

Para tanto, a primeira-ministra Thatcher, contando com a determinação que lhe rendeu o título de *Dama de Ferro*, definiu algumas diretrizes institucionais para o seu governo, as quais passariam a balizar todas as ações administrativas dos órgãos públicos ingleses, funcionando como verdadeiros objetivos estratégicos para a estrutura organizacional (*management by objectives*) e que, segundo o professor Fernando Luiz Abrúcio (1997, p. 19), podem ser resumidas nos seguintes propósitos:

- *definição clara das responsabilidades de cada funcionário dentro das agências governamentais;*
- *clara definição dos objetivos organizacionais, analisados em sua substância e não enquanto processo administrativo;*
- *aumento da consciência a respeito do ‘valor dos recursos’ (value money) públicos, procurando maximizar a relação financeira entre os recursos iniciais e os gastos realizados para a produção de políticas, ou seja, incorporando o valor da eficiência na lógica de funcionamento da burocracia.* (grifos nossos).

Cabe ressaltar a explicitação do conceito *stricto sensu* de eficiência que, como já afirmado anteriormente, era adotado pelo *managerialism*. Consequentemente, os instrumentos de avaliação e os seus respectivos indicadores de desempenho eram voltados para medir exclusivamente a produtividade de processos e de pessoas, conforme ressaltado pelo consultor sênior do governo inglês, Kate Jenkins:

O novo governo eleito em 1979, (...). Queria diminuir o tamanho da máquina, reduzir seu custo e atenuar sua influência na economia britânica.

(...)

Devido a essa pressão, o tamanho da administração central foi reduzido de 700 mil pessoas para aproximadamente 600 mil.

⁸ Ementa da PEC n. 41, de 1997(n.173, de 1995, na Casa de origem), no Anexo I

(...)

A primeira e, em vários sentidos, a mais crucial iniciativa foi a Iniciativa do Gerenciamento Financeiro (IGF). (...) desenhada para introduzir sistemas de informação gerencial (...), era necessário um sistema de informações que mostrasse o quanto era gasto, no que e por quem, em cada departamento.

(...)

Escrutínio era um processo de revisão e avaliação que examinava uma área específica de uma política, ou um programa, no que dizia respeito aos gastos, e fazia algumas perguntas simples sobre as suas operações, do tipo “quanto custou”, “quem foi o responsável” e “quais foram os resultados”. Pereira e Spink (2006, p. 202-204).

Contudo, o processo de aprimoramento e de evolução do gerencialismo puro – *managerialism* – ainda estava por acontecer. O foco na qualidade e na descentralização dos serviços, para melhor atender ao cidadão, passaria a ganhar espaço nas discussões sobre as avaliações governamentais, dando origem a novos ajustes no modelo:

*Em 1986, a Unidade de Eficiência da primeira-ministra produziu um pequeno relatório: Aperfeiçoando o gerenciamento no governo: os próximos passos. Ele analisava (...) e observava que ‘Faz-se necessária uma **mudança radical na liberdade de administrar para que se obtenham resultados substancialmente melhores**’.*

(...)

*Ele produziu efeitos substanciais na estrutura do serviço público, **separando as unidades operacionais dos centros formuladores de políticas dos ministérios.***

(...)

*Para surpresa de muitos, a iniciativa mais efetiva foi o Citizen’s Charter (Carta-Compromisso com os Cidadãos). (...). Foi desenvolvida como um processo de **declaração pública de metas de serviços específicos a serem prestados aos cidadãos pelo serviço público.***

(...)

Os sistemas de gestão financeira foram adaptados pelo Tesouro para atender às necessidades das novas organizações. Existe

uma flexibilidade muito maior nos objetivos anuais e as metas financeiras estão cada vez mais dirigidas a resultados e a outputs do que a inputs. Pereira e Spink (2006, p. 205-207). (grifos nossos).

Nota-se que os conceitos sobre flexibilização e descentralização de estruturas organizacionais (*downsizing*); de delegação de autoridade (*empowerment*); e de transparência capaz de estimular o controle social (*accountability*), por intermédio de indicadores de desempenho qualitativos, já se faziam presentes naquelas análises e sinalizavam para a preocupação com o cidadão, enfoque este que dominaria o modelo intitulado de *consumerism* (conceito de cliente/consumidor), e que seria ainda mais acentuado no *Public Service Orientation* (conceito de cidadania).

Toda reflexão realizada pelos teóricos do PSO leva aos temas do republicanismo e da democracia, utilizando-se de conceitos como accountability, transparência, participação política, equidade e justiça, (...)

(...)

Portanto, o PSO defende as virtudes políticas da descentralização. No modelo gerencial puro, a descentralização era valorizada como meio de tornar mais eficazes as políticas públicas. Já no consumerism, o processo de descentralização era saudável na medida em que ele aproximava o centro de decisões dos serviços públicos dos consumidores, pensados como indivíduos que têm o direito de escolher os equipamentos sociais que lhes oferecer melhor qualidade. O ponto que aqui distingue o PSO das outras correntes é o conceito de cidadão. Abrúcio (1997, p. 29 e 30).

CAPÍTULO 4 - Indicadores de Desempenho

Conforme visto à p. 25 em Definições e Conceitos Básicos, há dois aspectos de um sistema de acompanhamento e avaliação de resultados organizacionais que, embora se complementem, são distintos em suas concepções e, conseqüentemente, em suas operacionalidades, a saber:

- **o sistema de acompanhamento ou monitoramento da estratégia** diz respeito à implementação das ações consideradas prioritárias, as quais são qualificadas a partir da definição de objetivos específicos ou estratégicos e da quantificação de metas, que devem ser monitorados ou acompanhados, em uma perspectiva de curto e de médio prazo. É a avaliação do **efeito imediato** (aspectos relacionados à **eficiência** ou à **eficácia**);
- **o sistema de avaliação da gestão** está mais associado à percepção dos rumos para os quais a organização está sendo conduzida, tendo em vista a coerência com a sua missão institucional, com a consecução de seus macroobjetivos e com o alcance de sua visão de futuro, sob uma perspectiva de longo prazo. É avaliar o impacto ou **efeito mediato** da gestão (aspectos ligados à **efetividade**).

Assim sendo, do ponto de vista técnico, não há por que se falar em eficiência, quaisquer que sejam os tipos de organização envolvidos – público ou privado – sem considerar a necessidade de controle dos processos administrativos, principalmente daqueles considerados estratégicos com relação a clientes ou usuários. Neste cenário, surge um novo conceito de Administração Pública gerencial, a exigir do Estado novas funções, novas competências e, sobretudo, novas estratégias administrativas com foco em resultados e no cidadão (ser público, mas, também, eficiente e eficaz).

Dessa forma, não há razão para se conceber, à luz do *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, uma organização pública que não seja, ao mesmo tempo, eficiente, eficaz e efetiva. A proposta de reforma do Estado, levada a termo por intermédio da Emenda n. 19, de 04 de junho de 1998, com a inclusão da eficiência, como um dos princípios a serem observados na administração pública, não comporta interpretação restrita do termo eficiência, limitada ao desenvolvimento de atividades administrativas apenas internas à organização.

Nesse contexto, os indicadores de desempenho representam instrumentos indispensáveis para a consecução deste modelo de administração pública. Conforme

abordagem constante à p. 26, o indicador de desempenho é uma variável ou uma forma de representação quantificável que compara um evento ou um fato a uma meta ou a um padrão preestabelecido. Segundo o professor Fábio Ferreira Batista (2008, p. 20-36), os indicadores podem ser classificados em duas categorias: indicadores de processo ou *inputs* e indicadores de projeto.

4.1. Indicadores de Processo ou *Inputs*

São aqueles voltados para o monitoramento ou acompanhamento dos processos organizacionais, contemplando uma visão imediata de controle. Procura avaliar, identificar e reforçar procedimentos que estão em sintonia com os objetivos estratégicos da organização (objetivos predefinidos prioritariamente), ajustar ou, ainda, corrigir as situações de desvio identificadas, adotando, concomitantemente à sua execução, ações de melhoria desses processos. Medem a eficiência e a eficácia dos processos e subsidiam a elaboração de relatórios de diagnóstico que devem ser concisos e de periodicidade curta ou de ocorrência simultânea aos acontecimentos, de modo a permitir a intervenção corretiva imediata, na hipótese da ocorrência de desvios.

Existem três tipos de indicadores de processos: indicadores de qualidade ou de eficácia; indicadores de produtividade ou de eficiência; e indicadores de capacidade.

4.1.1 Indicadores de Qualidade ou de Eficácia

Esse tipo de indicador representa a visão que o cliente ou usuário externo possui do produto ou do serviço oferecido pela organização ou, ainda, a capacidade que um fornecedor possui de, por meio de um determinado processo, atender os requisitos exigidos pelo seu cliente ou usuário interno.

Ou seja, esse tipo de indicador foca e evidencia uma visão externa da forma pela qual as características dos produtos são percebidas ou qual o nível de satisfação da clientela com esses resultados, produtos ou serviços. O grau de satisfação do cliente deve ser sempre aferido mediante pesquisa de opinião séria e baseada em uma amostra representativa do universo pesquisado. Normalmente, esses indicadores são apresentados sob a forma de um número percentual.

Esses indicadores, para fins didáticos, podem ser definidos ou subdivididos em duas categorias: de qualidade e de não-qualidade. Os primeiros enfatizam aquilo que foi

efetuado corretamente ou dentro dos padrões preestabelecidos ou desejados. Por outro lado e em sentido contrário, os da não-qualidade ressaltam os aspectos negativos, tais como: o que não foi executado; o que foi executado incorretamente ou com defeitos; o total de erros cometidos; o montante de desperdício ou de prejuízo causado. Ambas as categorias podem ser aplicadas na organização como um todo, em determinada área ou, ainda, em um processo específico.

Exemplo de indicador de qualidade:

$$\text{Total de peças perfeitas} / \text{Total de peças produzidas} \times 100 (\%)$$

Exemplo de indicador de não-qualidade:

$$\text{Total de peças defeituosas} / \text{Total de peças produzidas} \times 100 (\%).$$

4.1.2 Indicadores de Produtividade ou de Eficiência

Esse tipo de indicador representa uma visão interna do processo, ou seja, a maneira pela qual os insumos são utilizados e o esforço, incluindo os custos, são empregados na geração de produtos ou de serviços e que representam os resultados do processo analisado.

Nesse caso, evidenciam-se os meios e métodos que são utilizados, numa visão voltada mais para dentro da organização e dos processos, a fim de se verificar o que pode ser melhorado (aumentar a produtividade ou o benefício auferido), mantendo-se ou até reduzindo-se os custos envolvidos na produção (minimizar a relação custo x benefício).

Normalmente, esses indicadores são apresentados sob a forma de um índice que é um número decorrente de uma relação ou de uma fórmula matemática, envolvendo grandezas de unidades diferentes. Ex: receita em R\$ (reais) por cliente ou custo em R\$ (reais) por servidor.

Exemplo de indicador de produtividade:

$$\text{Total de peças produzidas} / \text{Total de recursos utilizados (n. de peças/R\$)}.$$

4.1.3 Indicadores de Capacidade

Esse tipo de indicador, como a própria denominação já diz, é utilizado para aferir a capacidade de um processo em produzir resultados durante determinado lapso temporal. Com estes indicadores, busca-se dimensionar o limite do esforço que pode ser

exigido de um processo (produtividade máxima). São apresentados sob a forma de índices e calculados a partir de resultados obtidos em relação ao tempo demandado para a sua produção.

Exemplos de indicadores de capacidade:

Nº de peças produzidas / hora

Nº de atendimentos / mês

Nº de projetos aprovados / legislatura.

4.2 Indicadores de Projeto

São aqueles voltados para o acompanhamento ou a avaliação da execução de projetos, sob uma perspectiva de longo prazo, para a aferição do impacto de seus efeitos. Estes indicadores procuram, de uma maneira mais abrangente, avaliar o conjunto de ações que envolvem a execução de um determinado projeto, analisando os seus efeitos mediatos diante de um resultado almejado mais de longo prazo. Medem a efetividade ou o impacto de projetos e subsidiam a elaboração de relatórios analíticos e de tendências, com maior nível de detalhamento, em intervalos maiores de periodicidade.

Existem dois tipos de indicadores de projeto: indicadores de efetividade ou de impacto ou *outcome's*; e indicadores de atividade ou *output's*

4.2.1 Indicadores de Efetividade, de Impacto ou *Outcome*

Esse tipo de indicador visa aferir os resultados de médio e de longo prazo esperados para o desenvolvimento e execução de um projeto. Ou seja, procura medir o **efeito mediato** advindo da implementação de um projeto específico ou avaliar o impacto causado pelo conjunto de ações que compõe vários programas, determinando, dessa maneira, o seu grau de efetividade global. É mais aplicado como parâmetro na definição de políticas públicas ou de ações governamentais conjuntas.

Normalmente esses indicadores são apresentados sob a forma de índices compostos por parâmetros distintos, mas correlacionados entre si numa relação do tipo “SE-ENTÃO”. Muitos seguem padrões de efetividade definidos e reconhecidos por organismos internacionais para avaliar o efeito ou o impacto de projetos e de programas de Governo sobre a sociedade.

Exemplos de indicadores de efetividade ou de impacto:

Nº comparativo de crianças de 0 a 5 anos vacinadas por cada 1000, nos últimos quatro anos.

Nº comparativo de crianças em idade escolar matriculadas por cada 100, no último ano em relação aos anos anteriores.

Índice de adultos alfabetizados ou treinados pelo programa “primeiro emprego” que estão empregados.

Nº comparativo de casos de pólio após implementação do programa de vacinação para a erradicação da doença.

4.2.2 Indicadores de Atividades ou *Outputs*

Esse tipo de indicador está mais voltado para aferir os resultados passíveis de serem obtidos no curto prazo, ainda durante o período de execução dos projetos ou programas governamentais. Ou seja, procura medir o efeito **imediato** advindo da implementação de ações diretamente envolvidas com a execução do projeto ou do programa, determinando, dessa maneira, os graus de eficiência e de eficácia do desenvolvimento das atividades que constituem as etapas que compõe o todo, dentro de uma visão de composição de resultados que vão sendo encadeados das partes (do micro) para o geral (macro).

Exemplos de indicadores de atividades ou *output's*:

Nº ou % de crianças vacinadas ao final de cada campanha de vacinação do programa voltado para a erradicação da pólio.

Nº ou % de crianças matriculadas no 1º ciclo do ensino fundamental, no primeiro ano do programa “lugar de criança é na escola”.

Nº de adultos alfabetizados ou treinados, a cada ano, pelo programa “primeiro emprego”.

4.3 Atributos dos Indicadores de Desempenho

Os atributos dos indicadores de desempenho referem-se a determinadas características que estes devem possuir, a fim de que possam produzir informações úteis ao aprimoramento do sistema de acompanhamento e de avaliação de resultados para o qual foram construídos e, por extensão, subsidiar, também, os responsáveis pelo

processo de tomada de decisões. Segundo o Professor Fábio Ferreira Batista (2008, p.37), constituem atributos dos indicadores de qualidade:

- adaptabilidade ou flexibilidade – é a capacidade de o indicador adequar-se às mudanças ocorridas tanto no ambiente interno (comportamento de colaboradores, novas normas de serviço ou alteração nos processos de trabalho) quanto no ambiente externo da organização (novas exigências ou necessidades de clientes ou de fornecedores; nova legislação do governo, etc). No caso de inadequação, os indicadores devem ser eliminados ou substituídos por outros mais úteis;
- representatividade – significa a capacidade de o indicador retratar, no momento certo (*timing*), as etapas consideradas mais importantes ou críticas para o processo que está sendo avaliado. Em outras palavras, o que se deseja é que apenas os dados relevantes ao processo sejam coletados em tempo hábil e da forma correta, confiáveis e com um custo aceitável;
- simplicidade – é evidenciada quando o indicador pode e deve ser compreendido de forma homogênea tanto por aqueles que operacionalizam a sua coleta quanto por aqueles que analisam os seus resultados;
- rastreabilidade – é caracterizada pela possibilidade de identificar-se facilmente no indicador a origem dos dados que o geraram, bem como os seus registros e sua manutenção, propiciando a devida comparação histórica de seu processo de construção, de desenvolvimento, no transcorrer do tempo, e de seu funcionamento atual;
- disponibilidade ou oportunidade – é representada pela facilidade de coleta dos dados necessários, de modo que se encontre sempre disponível e atualizado em tempo hábil (oportunidade de se corrigir distorções e de se evitar maiores danos), para a pessoa certa e sem apresentar distorções de interpretação (informação correta e compreensível), a fim de subsidiar, de maneira fidedigna, o processo decisório;
- economia – o importante aqui é que os benefícios produzidos pelos indicadores sejam maiores do que os custos despendidos com o seu processo de construção ou de pesquisa, coleta, aferição e de análise. O objetivo é minimizar a relação custo / benefício, reduzindo-se os recursos

empregados (pessoas, equipamentos, tempo de operação) na obtenção e na operacionalização do indicador;

- praticidade – esse atributo diz respeito à funcionalidade do indicador quando submetido à sua rotina de operacionalização no dia-a-dia, demonstrando que realmente atende aos propósitos de medição para os quais foi criado e que serve como instrumento para subsidiar o processo decisório;
- estabilidade – é caracterizada pela capacidade de o indicador permanecer produzindo as informações esperadas, durante determinado período de tempo, permitindo-se, a partir da comparação de dados sequenciais, a formação de um processo histórico de avaliação;
- orientação ou disposição estratégica – é fundamental que os indicadores sejam direcionados para o acompanhamento das atividades que traduzam os fatores críticos ou estratégicos da organização, por intermédio da aferição de seus resultados considerados essenciais;
- habilidade de ressaltar a exceção – é a capacidade de o indicador evitar o excesso de informações, mantendo o foco apenas naquelas situações de desvio que estejam realmente fora dos limites de tolerância dos padrões ou dos objetivos preestabelecidos pela organização.

4.4 Características ou Padrões de Desempenho Organizacionais

O indicador para se tornar útil à organização precisa ser comparado a modelos ou a padrões de desempenho de referência (*benchmarking*), pois, somente assim, será capaz de mensurar se um determinado processo ou projeto organizacional atingiu a performance esperada. Segundo Chiavenato (2006, p. 448), os tipos de padrão mais utilizados são os seguintes: padrões de quantidade, qualidade, tempo e de custo.

CAPÍTULO 5 - Os Sistemas de Acompanhamento e de Avaliação de Resultados Organizacionais, no âmbito do Poder Legislativo do Distrito Federal

Um dos objetivos deste trabalho é analisar o funcionamento dos sistemas de planejamento e gestão que envolve o acompanhamento e a avaliação de resultados organizacionais nos órgãos – Câmara legislativa e Tribunal de Contas – que representam o Poder Legislativo no Distrito Federal.

Para tanto, pretende-se, a seguir, comentar sobre as normas que regulamentam o funcionamento de cada sistema, ressaltando a metodologia e os fundamentos técnicos; detalhar as respectivas operacionalizações; identificar os tipos de indicador utilizados; e analisar os resultados obtidos, adotando-se como paradigmas o princípio constitucional da eficiência e o instrumento de avaliação (250 pontos) usado pelo GESPÚBLICA para aferir o grau de desenvolvimento administrativo daquelas organizações públicas.

5.1 – Da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF

As primeiras ações voltadas para uma gestão administrativa, tendo como base o planejamento estratégico e o acompanhamento e a avaliação de resultados, foram desenvolvidas pela Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) somente após a aprovação e publicação da Portaria n. 303, de 13 de novembro de 1996¹⁰, que criou e instituiu o Sistema de Planejamento Integrado (SPI), (Anexo II), do qual destacam-se os seguintes aspectos:

*Art. 1º - Instituir o Sistema de Planejamento Integrado - SPI, constituído pelas atividades de **planejamento**, orçamento e **avaliação de resultados** da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF.*

*§ 1º - O sistema tem como **objetivo integrar a estrutura organizacional da CLDF**, visando o (sic.) **atingimento da sua missão institucional**. (grifos nossos).*

A partir do dispositivo transcrito, nota-se que, conceitualmente, por consagrar dois de seus elementos mais importantes, o SPI foi pensado e elaborado com um significado de planejamento estratégico que, infelizmente, nunca foi adotado ou

¹⁰ Portaria expedida pelos Assessores Especiais da Mesa Diretora a quem os membros da Mesa Diretora delegaram competências de cunho administrativo (Ato da Mesa Diretora n.13, de 1996, e Ato da Mesa Diretora n, 102, de 1995.

colocado em prática por parte da cúpula diretiva da CLDF, durante o período de vigência da supracitada Portaria, que foi revogada em 18 de outubro de 2007.

Os fatores que contribuíram para o insucesso dessa iniciativa podem ser resumidos nos seguintes fatos:

- a) a Câmara Legislativa do Distrito Federal jamais definiu formalmente uma missão e uma visão de futuro para a Casa ou, sequer, estabeleceu para si macroobjetivos, diretrizes e princípios que pudessem nortear (referencial estratégico) a elaboração de seu planejamento estratégico;
- b) o Plano de Metas da CLDF, produto do levantamento dos planos parciais realizados pelas unidades administrativas, transformou-se, na realidade, em uma proposta de planejamento tático da área orçamentária, na qual estavam contempladas e traduzidas, em termos monetários e quantitativos, as necessidades de aquisição de bens patrimoniais ou de materiais de consumo ou, ainda, da contratação de serviços.

Ademais, como a área de orçamento – única para a qual o SPI efetivamente produziu resultados – estava, à época, subordinada à Presidência da Casa, a operacionalização do sistema não contou com o comprometimento das demais unidades, que se sentiram alijadas dos *bônus* produzidos pelo processo, além de se verem obrigadas a arcar com o *ônus* da execução e da avaliação dos planos parciais ou setoriais como eram conhecidos.

Ou seja, no lugar de integrar e de unir esforços em torno de objetivos comuns - um de seus pressupostos -, o SPI promoveu a desagregação das unidades, em nível institucional, tendo em vista que áreas, tais como, a Diretoria de Recursos Humanos (subordinada à Primeira Secretaria), num primeiro momento, e, em seguida, a Diretoria Legislativa (subordinada à Terceira Secretaria), empreenderam, individual e separadamente, suas propostas de planejamento estratégico.

Com relação ao sistema de acompanhamento e avaliação de resultados, havia um vício de origem na concepção da metodologia de elaboração dos respectivos planos setoriais, pelas unidades administrativas, decorrente da definição do conceito de meta.¹¹

De fato, como não havia, por parte da cúpula administrativa da CLDF, envolvimento na definição e na construção de um referencial estratégico – missão,

¹¹ *Definição de meta: uma situação futura que se pretende atingir. De ser enunciada no participio, reforçando a idéia de que, nesse futuro a ser alcançado, já se teria atingido a situação almejada. O conjunto de metas de uma unidade equivale ao seu Plano Setorial*

visão, princípios e macroobjetivos – que pudesse servir de norte aos escalões intermediários e operacionais na definição de seus planos, as metas eram mal formuladas do ponto de vista técnico e, quase sempre, confundidas conceitualmente com objetivos específicos, ou seja, não continham elemento algum de mensuração (vide, por exemplo, a descrição do plano constante do Anexo III)

Nesse contexto, as unidades não conseguiam identificar o tipo de informação a produzir e, tampouco, como traduzir, por intermédio de indicadores, o conteúdo de metas e ações em fatos ou eventos passíveis de mensuração. Essa situação gerava uma total descoordenação da gestão entre as áreas – Presidência, Vice-Presidência, 1ª, 2ª e 3ª Secretarias – e, dentro destas, entre as próprias unidades administrativas subordinadas.

Resultado: os indicadores de desempenho eram construídos com base em descrições preestabelecidas pela área responsável pela avaliação, levando em consideração o estágio de andamento das ações atreladas a cada meta, sendo esta mensurada subjetivamente pelas unidades com base em uma estimativa percentual do quanto havia sido executado da própria meta, a cada trimestre de acompanhamento ou a cada semestre de avaliação (vide formulário de acompanhamento Anexo IV).

Atualmente, vige o Ato da Mesa Diretora n. 80, de 18 de outubro de 2007, (Anexo V), que instituiu a Gestão de Planejamento Integrado (GPI) da CLDF, com a preocupação, dessa feita, de incluir o princípio da eficiência como um de seus elementos constitutivos. Espera-se que, a partir de então, a eficiência seja um dos macroobjetivos institucionais da CLDF a ser perseguido e alcançado com a aplicação de seu novo instrumento de gestão pública definido pelo Ato da Mesa Diretora em comento, nos seguintes termos:

Art. 1º. Este Ato institui a Gestão de Planejamento Integrado da Câmara Legislativa do Distrito Federal-GPI, instrumento de interação e harmonização dos procedimentos de planejamento, ciclo orçamentário e avaliação de resultados próprios, estabelecido em consonância com os princípios de publicidade e de eficiência que regem a administração pública. (grifos nossos).

Ressalte-se que o sistema GPI ter sido instituído por Ato da Mesa Diretora¹² e não por Portaria¹³ confere-lhe maior peso político e administrativo, haja vista ser fruto

¹² Ato da Mesa Diretora - Espécie normativa utilizada pela Mesa Diretora para formalizar decisões administrativas de sua competência nos termos do Regimento Interno da CLDF.

de decisão do colegiado político responsável pela administração da Casa (Mesa Diretora) e não somente de servidores da CLDF – assessores especiais da Mesa Diretora.

Mais abrangente, no seu aspecto técnico, o GPI aborda e define melhor não apenas as rotinas pertinentes à sua operacionalização, como também as responsabilidades que cabem aos atores envolvidos no seu desenvolvimento e na sua execução, incluindo a definição formal dos objetivos gerais e específicos por parte dos gestores de planejamento (art. 5º, inciso I, do Ato da Mesa n. 80/2007).

Na realidade, a plena implementação do sistema da GPI depende, ainda, da adoção de medidas suplementares, a exemplo do estabelecido em seus arts. 38 e 39 (que tratam da necessidade de desenvolvimento de um *software* para automatizar a operacionalização do sistema, com ênfase no acompanhamento e na avaliação de resultados). Assim sendo, configura-se prematura, nesse momento, qualquer análise sobre a efetividade de seu funcionamento e a contribuição de seus resultados para a melhoria da gestão na CLDF.

Contudo, a carência da definição de uma metodologia abrangente (hoje restrita ao nível tático) e tecnicamente mais atualizada que possa ser aplicada ao levantamento dos planos setoriais; a falta de um referencial estratégico que possa nortear todas as unidades administrativas (em todos os níveis organizacionais) com relação à definição do seu conjunto de metas, ações e parcerias, assim como de seus respectivos indicadores de desempenho; e o total descompromisso da cúpula administrativa da CLDF para com a qualidade técnica de seu sistema de gestão administrativo apresentam-se como as grandes ameaças à internalização da norma tal qual foi idealizada.

Estes entraves, que se repetiram ao longo do último ano e refletiram-se no relatório de avaliação ao final do exercício, se mal gerenciados e não corrigidos em tempo hábil, podem levar a nova proposta de gestão – uma tentativa louvável de resgate do *status* das funções planejamento e controle na CLDF – ao descrédito técnico-funcional definitivo, em que pese o detalhamento normativo do Ato da Mesa.

De qualquer modo, o sistema de acompanhamento e de avaliação que foi implementado, a partir de 2008, primeiro ano de execução dos planos sob a égide do

¹³ Portaria - instrumento administrativo pelo qual a autoridade expede instruções sobre a organização e funcionamento de serviço e formaliza outros atos de sua competência. No caso, refere-se a portaria expedida pelos assessores especiais da Mesa Diretora, a quem os membros da Mesa Diretora delegaram competências administrativas.

novo Ato da Mesa n. 80/2007, apresenta algumas características conceituais que se notabilizam pelos seguintes aspectos constantes do Ato da Mesa n. 80/2007:

- definição conjunta com as unidades administrativas dos indicadores de desempenho que irão compor os respectivos planos setoriais, de modo a torná-los passíveis de mensuração (art. 30 e 31);
- acompanhamento trimestral dos planos setoriais executados pelas unidades administrativas e avaliação semestral do conjunto de planos que compõe cada área administrativa da CLDF: Presidência, Vice-Presidência, 1ª, 2ª e 3ª Secretarias (art. 32);
- avaliação anual voltada para subsidiar os gestores de planejamento de cada área administrativa com relação aos resultados alcançados ao final de cada exercício e, também, com o objetivo de retroalimentar o processo de elaboração do planejamento do exercício seguinte (art. 37).

A metodologia empregada nesse primeiro ano de funcionamento do sistema de acompanhamento e avaliação de resultados foi baseada na análise de desempenho individual de cada ação ou parceria que compõe a meta para, em seguida, aferir o grau de desenvolvimento de cada meta e, por extensão, de cada plano, adotando-se os seguintes critérios¹⁴:

ESTÁGIO DA AÇÃO/PARceria	SIGLA	CONCEITO	PONTUAÇÃO
Concluída	CO	ótimo	10,0
Normal	NO	bom	7,0
A ser iniciada	SI	regular	5,0
Paralisada	PA	regular	5,0
Atrasada	AT	ruim	2,0
Não iniciada	NI	ruim	2,0
Cancelada	CA	péssimo	0,0

Tabela 1 – Critérios para Aferição do Grau de Desenvolvimento das Ações que compõem as Metas
(fonte: Relatório de Acompanhamento e Avaliação de Resultados da CLDF, de 2008)

Realizada a análise e apurada a pontuação correspondente a cada ação ou parceria - e levando-se em consideração que a cada meta encontra-se atrelado um conjunto de ações e/ou de parcerias -, a aferição final da avaliação da meta será

¹⁴ As descrições pertinentes a cada estágio constante da Tabela 1 encontram-se no Anexo VI.

traduzida pelo resultado da média aritmética¹⁵ calculada entre o somatório das pontuações daquele conjunto que complementa a própria meta e o número total de ações e/ou parcerias que a compõe, obedecendo, em razão do *score* obtido, à seguinte classificação:

PONTUAÇÃO MÉDIA OBTIDA PELA META	ESTÁGIO ATUAL DA META	CONCEITO DE EXECUÇÃO DA META
Entre 9,0 e 10,0	Acima do previsto	Meta superada
Entre 7,0 e 8,9	Dentro do previsto	Meta alcançada
Entre 6,0 e 6,9	Abaixo do previsto	Meta parcialmente alcançada
Entre 0,0 e 5,9	Muito abaixo do previsto	Meta não alcançada

Tabela 2– Classificação da Meta segundo Grau de Desenvolvimento de suas Ações (fonte: Relatório de Acompanhamento e Avaliação de Resultados da CLDF, de 2008)

5.2 – Do Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF

No Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), os sistemas de planejamento e de acompanhamento e avaliação de resultados foram implantados por intermédio da Portaria n. 291, de 28 de dezembro de 1995, que instituiu o Plano Estratégico do Controle Externo – PLANEST (ver Anexo VII) voltado para as atividades organizacionais (atividades-meio) do Tribunal, e complementados pela Portaria n. 293, de 28 de dezembro de 1995, que dispõe sobre a elaboração e o acompanhamento dos Planos e Programas de Auditorias e Inspeções, estes mais centrados nas atividades de controle externo (atividades-fim) daquela Corte (ver Anexo VIII).

Da Portaria n. 291, de 1995, destacam-se as seguintes orientações normativas:

Art. 1º Fica instituído o Plano Estratégico do Controle Externo – PLANEST do Tribunal de Contas do Distrito Federal, com a finalidade de:

- I – explicitar sua missão institucional;*
- II – instituir metodologia de trabalho voltada para resultados, por intermédio do estabelecimento de objetivos, diretrizes, estratégias, táticas, projetos e atividades para as Unidades Administrativas;*

¹⁵ Comentário: há uma previsão de que a aferição final da avaliação da meta seja resultado de média ponderada, em função do grau de prioridade atribuído a cada meta.

III – servir de base para a institucionalização do sistema de planejamento;

*IV – criar condições para a **melhoria da qualidade das atividades e dos resultados** do Controle Externo a cargo do Tribunal. Parágrafo único. O PLANEST tem **duração trienal**, devendo ser revisto ao final de cada exercício.*

*Parágrafo único. O PLANEST tem **duração trienal**, devendo ser revisto ao final de cada exercício.*

*Art. 2º O PLANEST é **composto, no nível estratégico, do Plano Estratégico propriamente dito; no nível tático, dos Planos Diretores; e, no nível operacional, dos Planos de Ação.** (grifos nossos).*

Com relação à Portaria n. 293, de 1995, que dispõe sobre o Plano Geral de Auditoria do TCDF (PGA), informe-se que o ato normativo em referência disciplina a elaboração do planejamento voltado especificadamente para as atividades desenvolvidas pelas Inspetorias de Controle Externo (ICE), ao longo de cada ano, no tocante à realização de auditorias e de inspeções aprovadas pelo Plenário do Tribunal. Este Plano foi desdobrado em Programas Trimestrais de Trabalho que, durante o ano de execução, já veiculam instrumentos de acompanhamento (mapas quinzenais) e de avaliação (relatório de execução trimestral).

A metodologia adotada para a elaboração do PGA assemelha-se àquela observada para elaboração do PLANEST e segue as seguintes etapas:

- cada ICE elabora, anualmente, até 30 de outubro, o Plano Setorial para vigor no exercício seguinte, observadas as diretrizes e metas gerais preestabelecidas pelo Plenário do TCDF;
- todos os Planos Setoriais deverão contemplar os objetivos e as metas planejadas pelas ICE's, que deverão nortear as respectivas atividades do ano subsequente, além de evidenciar, por intermédio de exposição de motivos, os critérios de escolha das unidades jurisdicionadas que serão objeto do Plano de Auditoria;
- ainda no ano de elaboração, cabe à 5ª ICE, até 30 de novembro, reunir e consolidar todos os Planos Setoriais das demais Inspetorias, e elaborar, sob a forma de um único projeto, o Plano Geral de Auditoria do Tribunal, remetendo-o à aprovação de seu Presidente, devidamente acompanhado das informações, análises e sugestões consideradas pertinentes.

Ressalte-se que no processo de levantamento do Plano Geral de Auditoria, diferentemente daquilo que acontece com o PLANEST, em que todas as unidades administrativas são co-partícipes, apenas as unidades envolvidas com as atividades de controle externo é que participam de sua elaboração.

Com relação aos desdobramentos dos efeitos normativos da Portaria n. 291, de 1995, sobre o PLANEST, para o período 2008 – 2011, que orienta as ações (projetos e atividades) do TCDF, destaquem-se:

- Definição e explicitação formal da Missão Institucional do Tribunal; de sua Visão de Futuro; de seus Objetivos estratégicos ou Macroobjetivos; e de suas respectivas Diretrizes Estratégicas e Operacionais;
- Definição da metodologia, denominada de Gerenciamento pelas Diretrizes, para orientar o processo de construção e de acompanhamento e avaliação do PLANEST;
- Análise Ambiental Externa com a identificação das variáveis que se constituem nas principais ameaças ao bom funcionamento do TCDF, bem como das oportunidades que devem ser exploradas a favor daquela Corte de Contas;
- Análise Ambiental Interna com o diagnóstico dos aspectos que representam os pontos fortes da organização, os quais devem ser alavancados e maximizados, bem como os seus pontos fracos que devem ser neutralizados, eliminados ou ter os seus efeitos minimizados em prol do efetivo atingimento dos objetivos estratégicos do Tribunal de Contas e, por conseguinte, do alcance de sua visão de futuro e do cumprimento de sua missão institucional;
- Consolidação dos Planos Estratégico, Tático e Operacional em uma peça única – o Plano Geral de Ação (PGA) – sob a forma de projetos e atividades que permeiam toda a estrutura do Tribunal, criando um elevado grau de participação e de comprometimento das pessoas com a elaboração e a efetiva execução do que foi planejado.

Considerando-se que o primeiro ato oficial da CLDF, no sentido de institucionalizar os processos relativos ao planejamento e à avaliação de resultados (Portaria n. 303), remonta ao ano de 1996, sendo, portanto, contemporâneo ao do TCDF (Portaria n. 291, de 1995), e analisando-se o atual estágio do processo de aprendizagem

organizacional e da gestão estratégica das duas Casas, conclui-se que o TCDF encontra-se em estágio administrativo mais avançado, do ponto de vista técnico, do que aquele até então alcançado pela CLDF.

Contudo, a julgar pelos dados extraídos dos respectivos relatórios anuais de avaliação de resultados, em ambos os casos, os indicadores de desempenho utilizados nos respectivos sistemas de acompanhamento de execução dos Planos são, na sua grande maioria, indicadores de produtividade ou de eficiência (mais voltados para aferir os processos internos), em detrimento daqueles que poderiam aferir a qualidade ou a eficácia dos resultados organizacionais, com o foco voltado para o cidadão.

Ou seja, nesse aspecto, ambos os sistemas pecam pela ausência de indicadores de eficácia e reforçam a tese de que, no âmbito do Poder Legislativo distrital, tanto a CLDF quanto o TCDF necessitam de ações que incluam, também, a avaliação da qualidade de seus serviços junto à população do Distrito Federal.

O caráter quantitativo (foco na produtividade dos processos internos) do sistema de avaliação empregado pelo TCDF fica evidenciado com a transcrição do trecho do Relatório Geral de Desempenho (2008, p.3), relativo ao 4º trimestre de 2008, a seguir:

As informações, observações, análises e conclusões constantes deste Relatório, acham-se dispostas segundo o roteiro a seguir:

- I. **Atividades de Controle Externo** – Informações, dados e comentários referentes a julgamentos e decisões do Plenário, fiscalizações realizadas e atendimento a solicitações da Câmara Legislativa;*
- II. **Atividades Organizacionais** – Informações, dados e comentários atinentes a atividades de planejamento e modernização institucional, gestão de recursos humanos, materiais e patrimoniais, e execução orçamentária e financeira;*
- III. **Benefícios da Atuação do Tribunal** – Demonstrativo dos benefícios financeiros mensuráveis oriundos da atuação do Tribunal no Controle Externo; (grifos do autor).*

CAPÍTULO 6 - Instrumento para Avaliação da Gestão Pública (GESPÚBLICA – 250 Pontos)

O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) foi instituído como modelo de gestão administrativa voltado para resultados - aplicável às organizações públicas e focado no atendimento ao cidadão -, e capacitado para promover uma mudança de comportamento (aspecto cultural) e de conduta (aspectos técnicos) dos gestores responsáveis pelo andamento da máquina estatal. Dessa forma, a máquina estatal pode atingir padrões de funcionamento compatíveis com os conceitos de excelência vigentes, tanto no campo da gestão pública quanto na esfera privada.

Em razão dessa concepção abrangente, envolvendo os princípios normativos que regem o funcionamento da Administração Pública e os fundamentos técnicos que orientam a busca pela excelência na gestão - seja na esfera pública ou na iniciativa privada -, o modelo foi desenvolvido de modo a permitir uma avaliação comparativa de desempenho entre as organizações de caráter público, no âmbito nacional ou internacional, ou, ainda, entre estas e as entidades de natureza privada.

O objetivo, nesse caso, é conferir aos órgãos públicos que aderirem ao Programa padrão de desenvolvimento da qualidade administrativa compatível com o chamado *estado da arte* da gestão adotado atualmente pelas mais conceituadas organizações públicas ou privadas. O GESPÚBLICA, por meio de seu instrumento de avaliação progressivo (250 a 1000 pontos), posiciona as organizações quanto ao estágio de evolução técnica em que se encontram, em função do grau de eficiência, eficácia e efetividade de suas atividades.

Para tanto, o Programa - conforme transcrição inserida no Instrumento para Avaliação da Gestão Pública (2008, p. 12-18), ciclo 2008/2009, utilizado pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão - considera, respectivamente, os seguintes princípios e fundamentos:

- *Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência (Art. 37, CF/1988, redação dada pela EC n. 19, de 04/06/98);*
- *Pensamento sistêmico, Aprendizado organizacional, Cultura da inovação, Liderança e constância de propósitos, Orientação por processos e informações, Visão de futuro, Geração de valor, Comprometimento com as pessoas, Foco no cidadão e na*

*sociedade, Desenvolvimento de parcerias, Responsabilidade social, **Controle social** e Gestão participativa. (grifos nossos).*

A propósito, essas mudanças, baseadas nos princípios e nos fundamentos referidos, obedecem a um pressuposto definido pelos idealizadores do Programa que orienta a Administração Pública no sentido de considerar a essência de sua função pública nesse processo de busca pela excelência, como assevera o professor Paulo Daniel:

*A compreensão da dupla natureza – técnica e política – da mudança proposta pelo GESPÚBLICA fez com que se chegasse a **um modelo de gestão pública no qual a eficiência e a eficácia administrativas fossem parte de uma cadeia cujo elo final fosse a efetividade traduzida em ganhos sociais.***

(...)

Sob o aspecto técnico, o modelo de gestão pública é fiel aos modelos nacionais e internacionais, utilizados tanto pelo setor privado como pelo setor público.

(...)

Sob o aspecto institucional, o modelo de gestão é revestido de terminologia e conceitos próprios da administração pública.

(...)

*Parte da premissa que por si só expressa o maior de todos os fundamentos: **ser uma gestão excelente sem deixar de ser pública.***

Lima (2007, p. 50-52). (grifos nossos).

Ressalte-se que o GESPÚBLICA conta com três tipos de instrumento de avaliação – de 0 a 250, de 250 a 500 e de 500 a 1000 pontos – que representam um conjunto de conceitos e parâmetros de avaliação da gestão voltados para estimular as organizações, que aderirem e participarem do Programa, a perseguir continuamente o estágio de excelência em gestão pública.

Esse desenvolvimento se dá por intermédio de ciclos contínuos de auto-avaliação e da formulação e aplicação de planos de melhoria progressiva da gestão – contando com maiores níveis de exigência para cada ciclo de 18 meses entre a implementação do plano de melhoria, o monitoramento de sua execução e uma nova auto-avaliação para aferição dos resultados alcançados naquele ciclo. Evidentemente que a adesão ao Programa inicia-se pelo nível de exigência menor (0 a 250 pontos), razão pela qual este instrumento foi escolhido para ser aplicado aos órgãos distritais.

6.1 Aplicação do Instrumento de Avaliação de Gestão à CLDF e ao TCDF

Com a finalidade de simular e de comparar o atual grau de desempenho da gestão dos órgãos que compõem o Poder Legislativo do Distrito Federal (CLDF e TCDF), solicitou-se ao Secretário Geral do Gabinete da Mesa Diretora da CLDF e à Chefe de Gabinete da Presidência do Tribunal de Contas, por intermédio dos documentos constantes do Anexo IX, o preenchimento do Instrumento de Avaliação da Gestão Pública – versão 2006/07 - 250 pontos (a versão 2008/09 não estava disponível à época), utilizada pelo GESPÚBLICA, (Anexo X), ressaltando-se que ambos os órgãos não participam oficialmente do Programa.

Para a montagem da *Síntese da Avaliação da Gestão* (Tabela 3), apresentada a seguir, foram extraídos dos referidos instrumentos os resultados já consolidados e consignados por avaliadores da CLDF e do TCDF relativos aos seguintes critérios: *liderança; estratégias e planos; cidadão e sociedade; informação e conhecimento; pessoas; processos e resultados.*

Síntese da Avaliação da Gestão – GESPÚBLICA - 250 Pontos			
Critérios de Avaliação	Pontuação máxima	Auto-avaliação da CLDF	Auto-avaliação do TCDF
Liderança	25	0	20,5
Estratégias e Planos	25	3,75	19,25
Cidadão e Sociedade	25	3,75	13,5
Informação e Conhecimento	25	3,75	17,5
Pessoas	25	6,25	20
Processos	25	5	12,25
Resultados: cidadão e sociedade	30	0	30
Resultados: orçamento e finanças	15	6	11,25
Resultados: pessoas	15	0	15
Resultados: gestão de suprimentos	10	4	4
Resultados: processos finalísticos	30	0	30
Total de pontos	250	32,5	193,25

Tabela 3– Síntese da Avaliação de Gestão (GESPÚBLICA – 250 pontos) da CLDF e do TCDF

Pontuação obtida	Estágio de Organização
De 0 a 150 pontos	Estágio muito preliminar de desenvolvimento de práticas de gestão. Não se pode considerar que os resultados decorram de práticas implementadas
De 151 a 250 pontos	Práticas nos primeiros estágios de desenvolvimento e implementação, existindo lacunas significativas na aplicação da maioria delas. Começam a aparecer alguns resultados decorrentes da aplicação das práticas implementadas, com algumas tendências favoráveis.

Tabela 4 – Estágio da Organização com base na Pontuação obtida

Como se depreende dos dados consignados na Tabela 3, embora não conclusivos por tratar-se apenas de um exercício de cunho acadêmico, há indícios de que um intenso trabalho de melhoria continuada da gestão administrativa, no âmbito da CLDF, precisa ser planejado, organizado e executado, a fim de que a sua estrutura organizacional funcione seguindo padrões de eficiência e de eficácia qualitativamente adequados às

exigências técnicas impostas pela ciência da Administração e pelos princípios que regem a Administração Pública, no Brasil.

Por outro lado, mesmo considerando a extensa agenda de trabalho, de natureza técnico-administrativa, que ainda deverá ser cumprida pelo TCDF, estima-se que o atual grau de evolução administrativa atingido por aquela Corte aponta para um futuro melhor delineado do aquele verificado atualmente na CLDF.

Contudo, essa diretriz do TCDF ainda necessita ser trilhada com ações, atitudes e projetos efetivos (alguns já se encontram em andamento, embora em diferentes níveis de execução, conforme observações constantes no seu instrumento de avaliação), a fim de assegurar a continuidade do processo de melhoria administrativa do funcionamento de sua estrutura organizacional. Entre os projetos em fase de execução destacam-se:

- *revisão do modelo de planejamento do Tribunal;*
- *ações para a implantação do Projeto que contempla vinte e duas novas Políticas de Recursos Humanos, no âmbito do Tribunal;*
- *execução do Plano Estratégico de Tecnologia da Informação, elaborado com o apoio de consultores externos contratados pelo Tribunal;*
- *conclusão de diagnóstico e início de elaboração do plano de ação para a implantação do Programa de Qualidade de Vida no Trabalho no TCDF;*
- *início dos trabalhos do projeto sobre o Mapeamento e Redesenho dos Processos Finalísticos do TCDF; e*
- *início da realização de oficinas voltadas para o diagnóstico e elaboração do projeto que definirá o Modelo de Gestão da Informação e do Conhecimento do TCDF.*

Conclusões

No Brasil, as tentativas de eliminação da cultura patrimonialista (representada pelo uso particular da coisa pública) e de melhoria dos padrões de qualidade na prestação de serviços à população (objeto de algumas propostas de reforma administrativa) podem ser resumidas em duas fases: a primeira, motivada pelo esforço de implantar-se o modelo de estrutura organizacional racional-burocrático, idealizado por Max Weber e voltado para imprimir um caráter técnico-profissional aos órgãos que integram a máquina estatal, conferindo-lhe maior *eficiência*; a segunda, tendo por base o modelo gerencial, focado na gestão por resultados e na qualidade do atendimento ao cidadão, com o objetivo de eliminar ou corrigir as disfunções que o modelo weberiano passou a apresentar com o decorrer do tempo e de imprimir, além da *eficiência*, maior *eficácia* e *efetividade* à Administração Pública.

Com a incorporação formal da *eficiência* ao elenco de princípios que regem a Administração Pública brasileira (aprovação da EC n. 19, de 04 de junho de 1998), abre-se a perspectiva de modernizar-se profissionalmente a gestão administrativa do serviço público no âmbito dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em todas as esferas de governo – federal, estadual e municipal. A partir desse marco constitucional, surge também a discussão em torno das interpretações, tanto do ponto de vista técnico quanto jurídico, sobre a abrangência do novo princípio: eficiência.

O art. 37 da Constituição Federal, no seu § 3º, inciso I,¹⁶ ao assinalar com a necessidade de adoção de um sistema de avaliação capaz de medir o grau de *eficiência* e de *eficácia* da Administração Pública, retrata a preocupação do constituinte com a qualidade da prestação do serviço público e com a satisfação do cidadão-usuário. Dessa forma, o referido dispositivo constitucional coloca-se em posição favorável à interpretação de que a *eficiência*, como princípio constitucional afeto à Administração Pública, deve ser considerada no sentido amplo (*lato sensu*) do termo, em franca oposição àqueles que a interpretam no sentido *stricto sensu*, a partir do enfoque da ciência da Administração, que restringe o conceito de *eficiência* à capacidade da organização em melhorar os seus processos internos (preocupação com as operações ou metodologias), visando, tão-somente, a otimização da relação *custo x benefício*; necessária, porém não suficiente.

¹⁶ Vide Nota de Rodapé n. 3

Amplia-se o debate em torno do tema ora abordado ao verificar-se que alguns juristas – ressalvando, apenas, o *caput* do art. 37 da CF por entenderem possuir eficácia plena para produzir efeitos legais imediatos - defendem a tese de que os demais dispositivos do referido artigo necessitam de regulamentação. Com base neste entendimento jurídico, muitos administradores públicos sentem-se descompromissados com a obrigação de implementar efetivamente o princípio da *eficiência lato sensu* no âmbito da administração pública.

Fato é que, somente na última década, após a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelhamento do Estado, em novembro de 1995, e da aprovação da EC nº 19, em 1998, é que algumas medidas foram adotadas no sentido de, na prática, determinar o cumprimento do novo princípio de uma forma mais ampla do que a decorrente da interpretação *ipsis litteris* do termo, que reduz a *eficiência* apenas à busca pela diminuição ou pela otimização dos custos, desconsiderando a sua repercussão na qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade.

Entre essas medidas, destacam-se a criação do Sistema Nacional da Satisfação do Usuário dos Serviços Públicos (Decreto n. 3.507, de 13 de junho de 2000); a aprovação do Manual de Auditoria de Natureza Operacional do Tribunal de Contas da União (Portaria n. 144-GP, de 10 de julho de 2000) e, mais recentemente, a criação do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Decreto n. 5.378, de 23 de fevereiro de 2005) que, juntos, propõem um novo modelo de gestão pública que busca a excelência administrativa, envolvendo o uso de ferramentas gerenciais que valorizam o planejamento estratégico, a melhoria continuada dos processos e a avaliação de resultados, com foco no cidadão-usuário.

O sistema de planejamento e gestão, envolvendo o acompanhamento e a avaliação de resultados, configura-se importante para o aperfeiçoamento da organização – pública ou privada – pois consegue demonstrar o quanto a entidade se aproximou ou se distanciou dos objetivos previamente estabelecidos em seu plano estratégico.

Ou seja, ao final de um determinado período, deve-se conseguir avaliar o desempenho da organização no que tange ao grau de sucesso obtido frente aos desafios propostos para o seu progresso institucional. Na hipótese de sucesso parcial ou de insucesso, devem ser analisadas as possíveis causas de desvio que a levaram ao descompasso constatado entre a situação produzida e a planejada.

Para tanto, o sistema de acompanhamento e avaliação deve produzir, durante a execução da situação planejada, e por intermédio de padrões de desempenho bem

definidos e de indicadores representativos, a retroalimentação que possibilite a correção de rumos em tempo hábil, a fim de que possam ser alcançados os resultados desejados pela organização.

Esta realimentação também deve servir para, ao final do processo de monitoramento, consolidar ou rever procedimentos, metodologias ou atitudes organizacionais que, porventura, tenham se constituído em fatores de sucesso ou de insucesso organizacional, ao longo de cada ciclo do processo de controle e avaliação. Assim, a organização tem a oportunidade de definir padrões de desempenho, aferir o que está sendo realizado, comparar o realizado com os padrões preestabelecidos e corrigir ou reforçar procedimentos.

A partir da avaliação dos dados obtidos com a aplicação do Instrumento de Avaliação da Gestão Pública à Câmara Legislativa do Distrito Federal e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, foi possível identificar que os seus respectivos sistemas de planejamento e gestão encontram-se na fase inicial, embora em estágios de operacionalização distintos, em desfavor da Casa de Leis ao ser cotejado com a Corte de Contas¹⁷.

Especificamente com relação à CLDF, e tomando-se por base os resultados consignados no instrumento de avaliação – o critério “Liderança” dentre todos os demais teve a pior avaliação – recomenda-se que as ações na área de gestão de pessoas sejam mais voltadas para a qualificação dos detentores de cargos em comissão, promovendo-se a devida capacitação técnica e gerencial de seus titulares e exigindo-se destes um maior comprometimento com a qualidade da gestão, a partir do uso de ferramentas administrativas mais sintonizadas com o estágio de evolução atual da Administração.

Prevalece, nas duas organizações, a ausência de *padrões de qualidade* de desempenho mais adequados ao acompanhamento de seus respectivos processos finalísticos (a grande maioria é avaliada quantitativamente) e de indicadores capazes de representarem a voz do cidadão ou de serem capazes de aferir o grau de satisfação da sociedade para com a atuação dos referidos órgãos (indicadores de eficácia).

Logo, a partir daquilo que já foi analisado, sugere-se, para ambos os casos, a necessidade de um maior aprimoramento dos respectivos sistemas de planejamento e gestão, incluindo-se os sistemas de acompanhamento e avaliação de resultados; a

¹⁷ Com base na pontuação obtida pela CLDF e pelo TCDF. Ver tabela à p. 82

revisão dos padrões de desempenho adotados, verificando-se a possibilidade de se incorporar também padrões de qualidade e tempo (prazos e tempo de tramitação); e a consequente adequação dos indicadores de desempenho aos padrões utilizados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública** – Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1997. 52 p. (Cadernos ENAP; n. 10).

BATISTA, Fábio Ferreira. **Curso de Elaboração de Indicadores de Desempenho Organizacional**. Brasília: ESAD, 2008. 88 p.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1992, a 53, de 2006, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições, 2007. 462 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA; Prêmio Nacional da Gestão Pública - PQGF. **Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – ciclo 2007**. Brasília: MP, GESPÚBLICA, SEGES, Versão 1/2007, 2007. 64 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Plano Estratégico 2006-2010** / Tribunal de Contas da União – TCU. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento e Gestão, 2006. 37p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Guia de Referência do Sistema de Planejamento e Gestão do Tribunal de Contas da União** – TCU. Brasília: TCU, SEPLAN, 2008. 67 p.

DISTRITO FEDERAL (BRASIL). Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Plano Estratégico do Tribunal de Contas do Distrito Federal: PLANEST: período 2008-2011**. Brasília: DIPLAN, 2007. 31 p.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. (Série Provas e Concursos) – 3ª reimpressão.

CHIAVENATO, Idalberto. **Planejamento Estratégico: fundamentos e aplicações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. 415 p.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP. **Apostila do Curso Desenvolvimento de Gerentes Operacionais e Supervisores: instrumentos e práticas de gestão e indicadores de desempenho**. Brasília: ENAP, 2006. 33 p.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 19ª edição revista, ampliada e atualizada até 31/12/2007. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008. 1082 p.

GIACOBBO, Mauro. O Desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília v.28, n. 74, p. 73-105, out/dez. 1997.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14ª edição. São Paulo: Atlas, 2007. p. 331-353.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. **Excelência em Gestão Pública: a trajetória e a estratégia do gspública**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007. 248p.

MACHADO, Jr., José Teixeira e REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 31ª edição revisada e atualizada. Rio de Janeiro: IBAM, 2002/2003. 332 p.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 9ª edição. Atualizada com a EC n. 31/00 – São Paulo: Atlas, 2001. 804 p.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK Peter Kevin. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Tradução Carolina Andrade – 7ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 316 p.

ROBBINS, Stephen Paul. **O Processo administrativo: integrando teoria e prática**. Tradução de Wiktor Wajntal e Isabel Corduan Weippert; revisão técnica Eunice Lacava Kwasnicka. São Paulo: Atlas, 1981. 518 p.