

UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

ELIANE MARTINS BENVENHU DE SOUZA

EFICIÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO: UM ESTUDO EM RELAÇÃO A SUA
IMPORTÂNCIA PARA GARANTIR A SOBREVIVÊNCIA DOS MUNICÍPIOS EM
PERÍODOS DE TRANSFORMAÇÕES POLÍTICAS E ECONÔMICAS

SANTA MARIA
ABRIL/2016

EFICIÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO: UM ESTUDO EM RELAÇÃO A SUA IMPORTÂNCIA PARA GARANTIR A SOBREVIVÊNCIA DOS MUNICÍPIOS EM PERÍODOS DE TRANSFORMAÇÕES POLÍTICAS E ECONÔMICAS

ELIANE MARTINS BENVENHU DE SOUZA¹

Resumo: Desde o final do século XX ocorreram grandes transformações mundiais que afetaram diretamente o modo de gerir as organizações. Diante disso, é crescente a discussão sobre a adoção de práticas que tenham como finalidade o aumento da eficiência na área pública. As mídias mostram, diariamente, os escândalos de corrupção e práticas errôneas dos gestores públicos que estão gerando reflexos para toda a sociedade. No ano de 2015, muitos estados e municípios fecharam suas contas com déficit, e para o ano de 2016 a perspectiva não é nada promissora. Diante de tal fato, é preciso tornar a máquina pública mais eficiente, através de práticas que possam garantir o desenvolvimento sustentável e duradouro dos municípios, fazendo com que estes não fiquem a mercê de políticas de governo. Este artigo tem como objetivo central realizar um estudo descritivo sobre a eficiência no serviço público, abordando sobre a sua importância para garantir a sobrevivência dos municípios em períodos de transformações políticas e econômicas e como objetivos secundários abordar sobre os fatores que interferem na gestão das organizações públicas e ainda; divulgar algumas iniciativas que estão contribuindo para o aumento da eficiência na gestão pública. Este artigo trata-se de um estudo bibliográfico, realizado em livros, periódicos e revistas atualizadas sobre a ótica da eficiência pública municipal e traz como principais resultados uma análise descritiva, pautada e complementada na visão dos mais diversos autores que expõem sobre o assunto, que abordam sobre o papel importante e fundamental da adoção de práticas que culminem em melhoria da eficiência dos órgãos públicos municipais, pois a cada ano é crescente a abrangência de responsabilidade dos municípios e estes precisam estar preparados para atuar frente às transformações (reformas, planos econômicos) que acontecem seguidamente.

Palavras-chave: Eficiência. Serviço público. Gestão. Governança pública.

1 – INTRODUÇÃO

A administração pública como um todo vem passando por várias mudanças estruturais ao longo dos anos, e isto impõe ao administrador, cada vez mais, a necessidade de gerir os órgãos públicos de uma forma mais responsável, assertiva e duradoura, assegurando condições plenas de recursos e infraestrutura para a manutenção da vida em sociedade. Até o

¹ Administradora de Empresas – Município de Santiago/RS – Pós-graduada em Gestão Empresarial pela CENSUPEG e Pós-graduanda em Gestão Pública pela UFSM. E-mail: adm.elianembs@gmail.com

final do século XX, embora a Lei de Responsabilidade Fiscal já existisse e os primeiros passos para a adoção de práticas que tivessem como foco uma gestão mais eficiente, eficaz e transparente já tivessem sido dados, as ações ainda eram muito incipientes. O avanço tecnológico ligado ao acesso fácil às informações, também as mudanças “ditadas” pelos órgãos federais, trouxeram consigo uma necessidade urgente de se pensar gestão de uma forma diferente, comprometida com a eficiência, gestão de custos, transparência, etc.

Paralelamente a esta transformação, os desafios impostos às administrações municipais aumentam, consideravelmente, a cada ano que passa, seja por imposições legais, ou pelo crescimento da população, que aumenta a demanda pela prestação de serviços de caráter essencial, que são deveres do Estado. Isto gera um grande desequilíbrio no planejamento municipal como um todo, além de onerar ainda mais os municípios que ficam sempre com a menor fatia dos impostos arrecadados.

Não obstante isso, os gastos desordenados nos órgãos públicos se traduzem em um grande desafio a ser superado, pois a sociedade brasileira já está cansada de ajustes fiscais desordenados, que se resumem em elevação da carga tributária e que, cada vez mais oneram o bolso de quem trabalha e paga seus impostos em dia.

Pela busca da melhor prestação de serviço ao cidadão, a Administração Pública tem procurado práticas que contribuam com a melhoria de formulação e implementação de políticas públicas. É necessário, neste sentido, que se utilizem práticas gerenciais modernas, sem perder de vista sua função eminentemente pública.

Nardes (2014) traz algumas considerações que complementam e enfatizam a necessidade de melhorar e aprimorar a Governança Pública, neste trabalho foi abordado sobre a necessidade de distribuição de responsabilidades entre os diversos entes federados, exigindo uma atuação coordenada, eficiente e articulada entre União, Estados, Distrito Federal e municípios a fim de assegurar que os anseios da sociedade sejam atendidos, cabendo aos órgãos e entidades da Administração Pública o estabelecimento de preceitos básicos, metas e finalidades que contribuam para a maximização dos resultados esperados.

Nesse sentido, este artigo tem como objetivo realizar um estudo descritivo sobre a eficiência no serviço público abordando sobre a sua importância para garantir a sobrevivência dos municípios em períodos de transformações políticas e econômicas.

Para compreender os principais aspectos abordados e alcançar o objetivo proposto, a pesquisa foi conduzida em duas etapas : a primeira etapa busca o embasamento teórico por meio de uma pesquisa bibliográfica sobre a administração pública em geral, com foco na

atuação municipal, em livros, revistas, periódicos, sites e artigos científicos. E posteriormente realizou-se a análise e discussão sobre os resultados.

Sendo que para melhor explicar e estudar o tema em questão este trabalho está estruturado em três seções, além desta introdução. Na seção dois tem-se o referencial teórico, na seção seguinte destacam-se as ações pela eficiência em órgãos públicos e por fim apresentam-se as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico deste estudo está dividido de forma a contemplar alguns aspectos da administração pública, sobre os princípios administrativos e sobre os fatores que interferem nas práticas relativas à eficiência nos órgãos públicos. Traz ainda abordagens sobre a governança pública, a nova gestão pública e ainda sobre o papel dos gestores na administração pública.

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS GERAIS

Eficiência, análise custos, planejamento estratégico, tomada de decisão, *accountability*, lei da transparência, lei do acesso à informação e auditoria são temas comuns, ditos como “de cabeceira” entre os gestores públicos na atualidade. Sendo assim, torna-se cada vez mais relevante a realização estudos técnicos sobre os fatores que influenciam diretamente na forma de gerir as organizações públicas.

A Administração Pública é formada por um conjunto de órgãos e entes que exercem funções administrativas típicas do Estado, tem por finalidade a prestação de serviços de caráter essencial à população e compreende as pessoas jurídicas e os órgãos públicos incumbidos dessas funções, no âmbito da Administração Direta e Indireta. Na lição de Carvalho Filho, “excluída a função legislativa, pela qual se criam as normas jurídicas, e a jurisdicional, que se volta especificamente para a solução de conflito de interesses, todo o universo restante espelha o exercício da função administrativa”. (CARVALHO FILHO, 2007. p. 400).

Popovich (1998) define que um dos principais fatores que geram a necessidade de mudanças nas organizações do governo é a percepção de desperdício e ineficiência, uma vez que grande parte dos cidadãos acredita que o setor público é ineficiente e não efetivo na

provisão de segurança, educação, empregos e oportunidades. Soma-se a isso um aumento da exigência dos clientes que esperam mais e demandam mais, traduzindo-se na necessidade de melhor qualidade, mais serviços e maior produtividade.

Complementando esse posicionamento, Stringari (2012, p. 46) traz uma consideração importante, abordando que os mecanismos de gestão surgidos após a Emenda constitucional 19/98 se relacionam ao paradigma da Administração Pública Gerencial, o qual tem como fundamento a eficiência administrativa, cuja influência pode ser categorizada em três níveis: técnica, a econômica e a política.

A “Técnica” é caracterizada pela: 1. passagem do controle de procedimento para o controle de resultados; 2. tentativa de redução do custo do serviço público; 3. máxima preocupação com o controle financeiro; 4. grande relevância conferida à avaliação de desempenho dos funcionários; 5. disposição ao cumprimento de metas; 6. ampliação da autonomia de gestão; e 7. avaliação das performances. A “Econômica” é pautada pela: 1. alocação de um controle por competição administrada; 2. criação dos “quase-mercados”; 3. administração por contrato; 3. gestão pela qualidade total. E a “Política” refere-se à existência de controle social e à consideração do cidadão como um cliente. (GABARDO, 2002, p 47, *apud* STRINGARI 2012, p. 39).

Convém ressaltar aqui, alguns aspectos da dicotomia público privada, que muito se aplicam a este estudo:

Organizações públicas e privadas diferem essencialmente em objetivos e se assemelham em meios (sistemas de gestão). Do ponto de vista substantivo, portanto, as organizações públicas e privadas exigem modelos de gestão diferentes, pois distintos são seus pressupostos de organização, orientação, funcionamento e propósitos e, portanto diferentes devem ser os parâmetros de aferição desses resultados. (ROUSE 1997 *apud*, BERGUE, 2011 p 32).

Assim sendo, é possível observar traços da administração privada, na condução das ações nos órgãos públicos, sendo que muitos assuntos relacionados a questões gerenciais, se desenvolveram a partir de iniciativas realizadas na iniciativa privada.

2.1.1 Evolução da Administração Pública no Brasil

A administração pública no Brasil passou por várias fases até chegar ao modelo gerencial que está sendo adotado atualmente na maioria dos órgãos públicos, segundo Bergue (2011, p. 229) as transformações na administração pública brasileira se desenvolvem em processo contínuo, mas se acentuam em ciclos.

Nesse contexto de transformações, influenciadas por múltiplos vetores de tensão, geradoras de substanciais reflexos sobre a estrutura e o funcionamento do aparelho estatal, passam a ser requeridas das organizações públicas, novas formas de gestão, fato que as submetem aos mais elevados patamares de exigência em termos de legitimação perante os demais atores do campo, especialmente da sociedade. (BERGUE 2011, p. 230)

As reformas no aparelho do estado aconteceram em função de que os mecanismos adotados em alguns modelos, não atendiam a demanda da sociedade que estava se tornando cada vez mais exigente, cobrando dos gestores práticas de gestão que melhor atendessem os anseios da população.

A fim de conhecer melhor o significado desse processo de mudança, impõe-se que se conheçam as linhas gerais atribuídas a cada um dos três paradigmas de gestão pública indicados no plano diretor da reforma do aparelho do Estado: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial. (BERGUE 2011, p. 232).

A seguir apresentam-se algumas características principais dos modelos apresentados nas reformas do aparelho do estado, sobre as quais é possível observar uma grande evolução na administração pública, passando de uma gestão voltada somente à nobreza, para um período altamente burocratizado e ineficiente e culminando com a adoção de processos gerenciais, controle social, *accountability*, etc.

Administração Pública Patrimonialista - o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. (...) a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado.

Administração Pública Burocrática - Surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre a priori. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. (...) A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a auto referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes. (...) **Administração Pública Gerencial** - Emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário - torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. (BRASIL, 1995, p. 19, 20).

Nesse sentido, discutir a gestão pública e seus mecanismos de gestão, fazendo dela um meio sólido de obtenção de resultados, se torna bastante importante, uma vez que os modelos burocráticos e patrimonialistas adotados até então não possuíam possibilidades de avanço e é nesse contexto que a eficiência está inserida.

2.2 DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS

Toda a ação da administração pública é regulada por alguns princípios, que são os norteadores de todas as ações nas esferas governamentais. Esses princípios se traduzem no seguinte:

Legalidade – Todos os atos da administração pública devem estar sujeitos aos mandamentos da lei e deles não se pode desviar sob a pena de praticar ato inválido; Impessoalidade – Visa a neutralidade do agente político em relação aos seus atos, ou seja, que haja ausência de marcas pessoais e particulares do agente que esteja no exercício da atividade administrativa, pois os méritos não são do administrador. Tem por objetivo ainda, que as atividades administrativas estejam voltadas para o interesse público. Moralidade – Exige que, além da legalidade, o agente público aja com ética e honestidade. Publicidade – Significa que o Poder Público deve agir com transparência para que o cidadão tenha acesso a todas as informações. Eficiência Todas as ações administrativas precisam ser executadas com eficiência e com agilidade, utilizando os recursos disponíveis de forma proveitosa e para as ações sejam realizadas com qualidade (CORBARI; MACEDO 2012, p. 58).

Ainda, de acordo com Rio Grande do Sul (2013, p. 25), os princípios administrativos são preceitos criados para orientar a atuação dos agentes públicos. Os princípios criam para a Administração o dever de adotar comportamentos aptos a produzirem determinados resultados. Por outro lado esses princípios também possuem um caráter limitador, assim, caso o administrador público, quando a lei assim autorizar, venha a fazer escolhas que se contraponham aos valores consagrados nos princípios administrativos, essa ação poderá ser considerada inválida.

2.3 A EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Sem desmerecer os demais princípios administrativos, o presente trabalho deverá se ater especificamente no princípio da eficiência, que foi introduzido no texto da Constituição Federal de 1988, pela Emenda Constitucional nº 19/98, fazendo parte, desde então, do rol de princípios administrativos previstos no caput do artigo 37, referente ao qual a Administração Pública busca a constante qualidade da ação administrativa, exigindo a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional, pois, por meio de uma ação eficiente, ela obtém melhores resultados na utilização dos recursos públicos, aumentando a sua produtividade e reduzindo o desperdício de dinheiro.

Segundo Stringari (2012, p. 39):

Entre os doutrinadores, há aqueles que veem neste princípio uma indissociável natureza econômica, a ver-se: O Estado deve maximizar as receitas dentro dos limites éticos e de capacidade econômica e contributiva dos cidadãos e gerenciar o orçamento fiscal e monetário com a maior rigidez e disciplina possíveis, ou seja, o investimento, a repartição de receitas intergovernamentais, administração estratégica

das empresas estatais, de pessoal, etc., têm que realizar de forma compatível e possível com as receitas e a realidade político-econômica do país.

O referido autor traz ainda em seu trabalho, uma importante citação:

[...] o princípio da eficiência [...] orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e a menor custo. Rege-se, pois, pela regra da consecução do maior benefício com o menor custo possível. (SANCHES 2004, *apud* STRINGARI 2012, p. 39)

Através dos conceitos acima elencados é possível verificar o nível de importância do princípio da eficiência e a necessidade constante de observância deste para que a administração pública caminhe para outros rumos. Trabalhar a eficiência abre um leque de oportunidades aos gestores públicos.

2.4 FATORES QUE INTERFEREM NAS AÇÕES DE EFICIÊNCIA

Para que possamos melhor entender a temática da eficiência, torna-se necessário realizar um detalhamento sobre os principais fatores que interferem nas ações que culminem em práticas de eficiência, sobretudo nas administrações municipais. Esses fatores, por vezes facilitam e muitas vezes dificultam a ação governamental.

2.4.1 Eficiência X Eficácia

De acordo com (Katz, Kahn, 1987, p. 181 *apud* Bergue 2011, p 236) a eficiência “é principalmente um critério de vida interna da organização, interessando-se por seus aspectos técnicos e econômicos”. A eficácia por outro lado constitui parâmetros de definição mais complexa e de aferição menos precisa e com mais intensidade em organizações públicas.

Os mesmos autores também apresentam as seguintes características para a eficácia política, conforme segue; a eficácia consiste em maximizar rendimentos para a organização por meio de transações vantajosas com várias agências ou grupos externos, assim como com os membros da organização também; contribui para a rentabilidade imediata da empresa (organização); leva a um controle maior do ambiente organizacional.

Sendo assim, com base nos autores, é possível constatar que a eficiência e a eficácia, embora similares em termos de objetivo, se diferem bastante dependendo a ótica a ser analisada.

2.4.2 Eficiência X Custos

Para que a administração pública se torne eficiente é necessário o conhecimento de seu funcionamento como um todo, bem como de seus custos para que se possa encontrar os gargalos e as oportunidades de melhoria, possibilitando assim o desenvolvimento de estratégias que contribuam para que os resultados sejam alcançados. Para Alonso (1999), apud (PINHO; RAUPP, 2011, p. 22):

A crise fiscal do Estado e a exposição dos mercados domésticos à competição internacional impuseram a necessidade de uma reforma do Estado que privilegiasse a qualidade do gasto público. Porém, a melhoria no desempenho de uma organização governamental requer sistemas de informações gerenciais que deem sustentação ao seu processo decisório. O próprio arcabouço legal já destaca em seus diversos textos a necessidade de gerenciamento dos gastos públicos. De acordo com a Lei nº 4.320/1964, legislação que regulamenta a Contabilidade Pública no Brasil, há a necessidade de informações de custos já na elaboração da proposta orçamentária.

Diante dos aspectos, acima observados, a administração deverá se planejar, pois a implantação de um sistema de custos terá alguns desafios a serem superados, de acordo com Reis (2011, p. 17) um deles é a definição dos objetivos pretendidos e ainda “os aspectos políticos do governo e as resistências que, provavelmente, serão impostas pelo corpo de funcionários responsáveis pela execução de programas governamentais” entre outros.

2.4.3 O planejamento na Gestão Pública

Na administração pública, como um todo, o formalismo é uma das marcas mais evidentes da burocracia, de tal forma que todo ato emanado do poder público deve ser planejado e autorizado por meio de decretos, leis, regulamentos etc. Um exemplo sólido é o plano plurianual, que define as diretrizes a serem seguidas pela administração durante uma gestão, que, geralmente dura em torno de quatro anos, Por esse motivo, as ações que objetivam a eficiência também precisam ser planejadas e bem estruturadas para que sejam exequíveis no âmbito da administração.

Stoner e Freeman (1999) conceituam planejamento como a ação de determinar os objetivos “certos” e em seguida escolher os meios “certos” de alcançar esses objetivos.

Ainda, Lacombe (2009) define que o planejamento não se refere a decisões futuras. Ele é executado no presente: seus resultados é que se projetam no futuro. Se não se planejar no presente, não terá condições de implantar o desejado no futuro.

O Manual do Gestor Público, edição de 2013, traz uma observação importante no contexto do planejamento na gestão pública que é pertinente a este estudo:

Visto ser o planejamento um instrumento utilizado para melhor atingir os resultados da organização, a cultura do planejamento, quando consolidada, permitirá ao gestor conduzir o órgão/entidade a uma gestão por projetos. Esse é um método proativo, pois se antecipa aos problemas e às dificuldades existentes ou que poderão advir, os quais necessitam ser resolvidos. Contrário senso, sem o uso do planejamento, a gestão tenderá a atingir tão-somente os objetivos institucionais já consagrados, atendendo reativamente as demandas segundo suas possibilidades. (RIO GRANDE DO SUL, 2013, p. 81).

O estudo e análise acerca do tema também conduzem à necessidade de a administração pública assimilar as necessidades e os desejos do seu público alvo, e assim definir objetivos, metas e prioridades.

O planejamento, bem implantado e acompanhado, possibilita a identificação de desvios e permite a correção de rumos da administração. O registro sistemático dos planos facilita o entendimento da organização e dos seus objetivos e avanços. Dessa forma, as pessoas que participam do planejamento, mesmo sendo responsáveis por simples etapas, sentir-se-ão mais comprometidas com a organização, já que tanto o sucesso quanto o insucesso no alcance dos objetivos é compartilhado no ambiente organizacional. (Manual do Gestor Público, 2013, p. 82).

Nesse sentido, é possível observar que o planejamento deve ser bem estruturado e haver o comprometimento e integração de todos os envolvidos para que as diretrizes sejam executadas com êxito. Por conseguinte, as práticas, que tenham por fim a eficiência deve fazer parte de um processo sistemático de planejamento para que se tornem exequíveis.

2.4.4 Mensuração e avaliação de desempenho

Outro ponto que deve ser avaliado e estudado quando se fala em eficiência é a mensuração de desempenho, devendo estar inserida no processo de planejamento, pois é preciso saber onde se está, para definir aonde se quer chegar. A administração baseada no desempenho pode, segundo Pereira (2005), ajudar as pessoas envolvidas no processo a pensar mais estrategicamente. Além disso, auxilia os administradores públicos a se concentrarem no melhor modo de fazer seu trabalho e de explicarem aos governantes o que estão tentando fazer, para traduzir em resultados, os objetivos da legislatura.

Complementando esta perspectiva, Bergue (2011, p. 591) observa que a avaliação de desempenho pode, essencialmente, ser procedida a partir de duas dimensões gerais de análise: a eficiência e a eficácia. Não obstante sua larga margem de utilização, é importante assinalar que se trata de conceitos distintos, especialmente no que se refere ao seu foco.

O interesse pela temática dos indicadores e sua aplicação nas atividades ligadas ao planejamento governamental e ao ciclo de formulação e avaliação de políticas públicas, bem como estes podem contribuir para o aumento da eficiência de uma organização, vêm crescendo no País, nas diferentes esferas de governo.

2.4.4.1 Eficiência medida através de indicadores

Em pleno século XXI, onde existem várias informações por todos os lados, também tem contribuído para a disseminação do uso dos indicadores o acesso crescente facilitado às informações mais estruturadas, de natureza administrativa e estatística, que as novas tecnologias de informação viabilizaram. Dados cadastrais, antes esquecidos em armários e fichários, passam a transitar pela Internet, transformando-se em informação estruturada para análise e tomada de decisão. Dados estatísticos, antes inacessíveis em enormes arquivos digitais, passam a ser “customizados” na forma de tabelas, mapas e modelos quantitativos construídos por usuários especializados.

Pode-se afirmar que o principal objetivo dos indicadores, no contexto aqui analisado, é o de dar assistência aos gestores públicos. Se possuem informações confiáveis, precisas e tempestivas, eles podem abdicar de decisões fundamentadas exclusivamente na intuição, tradição, “tino administrativo” ou opiniões pessoais.

A literatura aponta diversas acepções acerca de indicadores, todas guardando certa similaridade conceitual. Segundo Ferreira, Cassiolato e Gonzales (2009, p 24), por exemplo: O indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado.

Os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente. Prestam-se a subsidiar as atividades de planejamento público e a formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e da sociedade civil e permitem o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais (MILES, 1985; NAÇÕES UNIDAS, 1988).

Diante disso, estudar indicadores, e mais que isso, definir que tipo de indicadores traduz melhor determinada realidade e dessa forma subsidia o processo de tomada de decisão se faz de extrema importância para os governos municipais e mais ainda para a sociedade que poderá contar com um planejamento mais consistente e uma execução que melhor atenda aos anseios da população.

2.4.5 A interferência da cultura organizacional

Outro fator considerado importante, tanto na esfera pública quanto na esfera privada, é a influência da cultura organizacional nos processos de gestão. Não se pode falar em eficiência sem falar em reestruturação de processos e de gestão de pessoas, pois para que se alcance a tão almejada eficiência pública é necessário a união de pelo menos esses três fatores cultura, pessoas e processos.

Para Schein (1992, p.12) a cultura de uma organização pode ser definida como um conjunto de pressuposições básicas compartilhadas que o grupo de pessoas nela envolvido aprendeu como resolvem seus problemas de adaptação externa e integração interna, que tem funcionado suficientemente bem para ser considerada válida e, da mesma forma, assimilada pelos novos membros como a maneira correta de perceber, pensar e sentir em relação aos problemas.

Este tema foi abordado neste trabalho, pois se acredita que a cultura da organização deve ser trabalhada e moldada para a consecução dos objetivos que visem à eficiência, pois em culturas muito presas a burocracias e formalismos, e a procedimentos quase que mecânicos, trabalhar questões de eficiência, que envolve planejamento e avaliação, não são vistas com bons olhos e acabam dificultando o alcance dos objetivos.

2.4.6 A interferência dos governos superiores nas esferas municipais

Como já foi dito anteriormente, a interferência do Governo Federal na administração municipal, seja através da criação de leis ou na redução de repasses a seus entes federados, exerce grande influência nas práticas de gestão das organizações públicas, sobretudo as administrações municipais, que muitas vezes tem que mudar seu planejamento em função de tais imposições.

Demarco (2015, p. 10) em sua obra enfatiza o seguinte: O governo federal tem concebido leis, políticas e programas a serem executados de forma descentralizada, sem preparar técnica, administrativa e materialmente os governos subnacionais. Segundo ele as medidas tributárias adotadas comprometem os recursos dos entes federados, constringendo suas capacidades operacionais. O mesmo autor traz ainda uma constatação no mínimo assustadora: Não é arriscado afirmar que a maioria dos governos municipais brasileiros não reúne as condições para alcançar, por si só, uma gestão eficaz, eficiente e transformadora da insatisfatória realidade socioeconômica na qual se encontra.

2.5 A GOVERNANÇA PÚBLICA

Outro tema, que está diretamente ligado às ações de melhoria na eficiência dos órgãos públicos, é a chamada Governança Pública, que não pode deixar de ser mencionada neste trabalho pela importância dos assuntos de que trata, e, também, pelos resultados que essas práticas repercutem em toda a sociedade. De acordo com Brasil (2014, p. 5):

Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Cada vez mais a sociedade tem demandado dos governantes, racionalização dos gastos públicos, equilíbrio fiscal, estabilidade monetária e investimentos em infraestrutura, saúde, educação, mobilidade urbana, habitação e segurança. A boa governança de organizações públicas contribui para a superação desses desafios.

A fim de contribuir para o aprimoramento da governança nos órgãos públicos, o Tribunal de Contas da União **publicou, no ano de 2014, um** documento que apresenta boas práticas aplicáveis a órgãos e entidades da Administração Pública: o Referencial Básico de Governança. De acordo com essa publicação, para que as funções de governança (avaliar, direcionar e monitorar) sejam executadas de forma satisfatória, alguns mecanismos devem ser adotados, em especial liderança, estratégia e controle.

As práticas de gestão e governança pública, acompanhadas de um bom alinhamento dos processos de planejamento, trazem inúmeros benefícios para o público-alvo, e neste contexto inclui-se toda a sociedade. Vários estudos importantes têm sido feitos sobre o tema, Segundo estudo realizado pela IFAC (2013), *apud* (Brasil, 2014, p. 18) a boa governança no setor público permite:

a) garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos; b) garantir que a organização seja, e pareça, responsável para com os cidadãos; c) ter clareza acerca de quais são os produtos e serviços efetivamente prestados para cidadãos e usuários, e manter o foco nesse propósito; d) ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos; e) possuir e utilizar informações de qualidade e mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão; f) dialogar com e prestar contas à sociedade; g) garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos; h) promover o desenvolvimento contínuo da liderança e dos colaboradores; i) definir claramente processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade; j) institucionalizar estruturas adequadas de governança; k) selecionar a liderança tendo por base aspectos como conhecimento, habilidades e atitudes (competências individuais); l) avaliar o desempenho e a conformidade da organização e da liderança, mantendo um balanceamento adequado entre eles; m) garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos; n) utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis; o) controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável; e p) prover aos cidadãos dados e informações de qualidade (confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis).

Assim sendo, é possível observar que práticas de governança pública e eficiência, caminham lado a lado sendo que a eficiência faz parte dos objetivos da governança.

2.6 A NOVA GESTÃO PÚBLICA

Outro tema que tem sido bastante difundido e amplamente estudado nos últimos anos, nos campos econômico, social e político principalmente, diz respeito à Nova Gestão Pública, este termo surgiu ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso e está, segundo Souza & Filho (2012, p. 5), diretamente ligado à ideia de “que a eficiência de um governo se mostra como consequência das Políticas Públicas e obras estruturantes que condicionem melhoria da qualidade de vida para a população.”.

De acordo com Bresser-Pereira (2005), *apud* Souza & Filho (2012 p. 8) a NGP considera:

1) a descentralização política, transferindo-se recursos e competências para os governos regionais e locais; 2) descentralização administrativa, por meio da delegação de autoridades aos administradores públicos; 3) organizações com menores níveis hierárquicos; 4) pressuposto da confiança limitada em detrimento da desconfiança total; 5) controle dos resultados; e 6) administração voltada para o atendimento do cidadão.

A Nova Gestão Pública traz elementos da administração empresarial para a área pública, incorporando-as, afastando-se da forma tradicional e burocrata e institucionalizando novas práticas gerenciais.

2.7 O PAPEL DOS GESTORES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O planejamento, bem estruturado e acompanhado, possibilita a identificação de desvios e permite a correção de rumos da administração, a sistematização dos planos facilita o entendimento da organização e dos seus objetivos e metas. Para tanto, é fundamental que os gestores públicos tenham essa percepção.

À luz de um conceito sucinto, pode-se definir o gestor público ou administrador público como aquele que é designado, eleito ou nomeado formalmente, conforme previsto em lei e/ou em regulamento específico, para exercer a administração superior de órgão ou entidade integrante da Administração Pública. Saliente-se que a administração superior compreende todas as atividades relacionadas à definição de políticas e metas de atuação do ente público, bem como à tomada de decisões, visando ao atendimento dos objetivos e das finalidades definidas nas normas legais reguladoras da sua atuação. (MGP p. 19)

Complementando esta abordagem, Moraes (2015, p. 12) retrata sobre como os gestores eram vistos anteriormente frente aos paradigmas tradicionais da administração pública, enfatizando a visão atual e a sua importância estratégica:

Durante muito tempo, os paradigmas tradicionais de gestão pública colocaram a administração municipal como simples prestadora de serviços essenciais à população, encarregada da manutenção da cidade. Os prefeitos, neste cenário, seria uma espécie de síndicos, responsáveis por resolver os problemas cotidianos e permitir que as cidades crescessem em um cenário harmonioso. Hoje, a realidade impõe novos papéis aos administradores locais: mais do que síndicos, os prefeitos devem cumprir papel estratégico na indução do desenvolvimento dos municípios, com responsabilidades que passam pela atração de novos investimentos, o apoio às iniciativas de empreendedores locais e a permanente escuta do heterodoxo tecido formado pela sociedade civil.

Para que qualquer ação em nível governamental seja possível a atuação dos gestores é primordial para a consecução dos objetivos propostos, os gestores devem ser escolhidos de forma consciente, prioritariamente desvinculados de qualquer tipo de meritocracia, sendo este capaz de adaptar-se e comprometer-se com os objetivos propostos, no entanto os gestores de um modo geral enfrentam alguns desafios, conforme segue:

O desafio inicial do gestor público, no que se refere a esse aspecto, reside em diagnosticar especialmente as fragilidades da estrutura formal, a ela incorporando as virtudes dos arranjos informais. Trata-se, pois de formalizar, na medida do necessário e pautados pelo bom senso, os aspectos positivos e, sobretudo as inovações desenvolvidas no plano informal da organização, com vistas a: reduzir a assimetria de informação e incerteza no ambiente organizacional e na sua interação com o ambiente externo; conferir maior eficiência e eficácia à ação gerencial; reduzir os efeitos da descontinuidade administrativa; elevar o nível de previsibilidade a um patamar aceitável. (BERGUE, 2011, p. 65)

Com base nos temas abordados em relação à atuação dos gestores públicos municipais, foi possível observar que vários são os melindres que se apresentam, que muitas vezes impedem que os gestores estejam mais focados em trabalhar uma gestão responsável e comprometida com resultados. Porém, é inegável afirmar que é através deles, os administradores, que será possível alcançar a tão sonhada eficiência da máquina pública. Acredita-se que isto é possível, basta que as gestões sejam desvinculadas de meritocracias e os gestores passem por um processo importante de qualificação, pois nem todos os gestores reúnem todas as habilidades necessárias.

Para um gestor capaz e preparado não existe exatamente uma maior dificuldade de se exercer a Administração com eficácia no setor público em comparação ao setor privado, por exemplo. No entanto “alguns elementos da Administração Pública não permitem o mesmo grau de flexibilidade presente na Administração Privada”, pondera. (NARDES, 2013, p. 12)

Como foi possível observar no decorrer deste trabalho alcançar a eficiência organizacional é possível através da harmonia entre três pilares principais: pessoas, processos e infraestrutura e para que isto ocorra os gestores tem de estar preparados para os desafios que virão dessas três áreas.

3 INICIATIVAS PELA EFICIÊNCIA NOS ÓRGÃOS PÚBLICOS

Convém destacar neste estudo, que vários órgãos e entidades ligados direta ou indiretamente à administração pública têm sido reconhecidos pela adoção de ferramentas que priorizam o controle efetivo da administração **a partir** da redução de custos, zelando assim pela maior eficiência no trato com o dinheiro público.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através da Secretaria de Orçamento Federal e também da Secretaria-Adjunta de Orçamento – Gestão Corporativa publicou no ano de 2012 a Terceira edição da Coletânea de Melhores Práticas de Gestão do Gasto Público. Nesse material, que está disponível no sítio www.orcamentofederal.gov.br Projeto Esplanada Sustentável é possível perceber uma vasta gama de ações que podem ser viabilizadas pelos órgãos públicos para a redução do gasto público. Tal iniciativa visa a obtenção de ganhos de eficiência, atualmente cada órgão pode trabalhar com as seguintes despesas: água e esgoto; energia elétrica; telefonia fixa; telefonia móvel; vigilância; e limpeza e conservação. Além disso, há previsão de se trabalhar com despesas finalísticas. Com o desenvolvimento do PEG, percebeu-se a possibilidade de atuar no estímulo à troca de experiências de boas práticas de gestão entre órgãos e entidades públicas.

Outra proposta, bastante interessante, conforme dispõe Rio Grande do Sul (2014, p. 34), é a Agenda 2020, do Governo do Estado do RS, que tem por objetivos o aumento da capacidade de investimento do Estado, através do equilíbrio fiscal; a redução da carga tributária; a modernização e o aumento da eficiência da gestão pública com adequação do tamanho do estado e, por fim, a garantia da transparência na gestão pública, através de um sistema de monitoramento pela sociedade.

O Tesouro Nacional também realiza atividades com esse foco, como exemplo cita-se: o “Prêmio Tesouro” que diz respeito a um concurso de monografias da Secretaria do Tesouro Nacional nas temáticas de Política Fiscal e Sustentabilidade do Crescimento; Qualidade do Gasto Público; Política Fiscal e a Crise Econômica Internacional e Tópicos Especiais de Finanças Públicas entre várias outras. Instituído em 1996, esse prêmio tem objetivo de estimular a pesquisa e a elaboração de monografias na área de finanças públicas, reconhecendo os trabalhos de qualidade técnica e de aplicabilidade na Administração Pública.

Existem ainda, várias entidades e institutos que premiam ações existentes nos órgãos públicos, que visam à redução de desperdícios e a maximização de resultados, dos quais

podemos citar a Fundação Getúlio Vargas, Prêmio Gestor Público – promovido pelo Sindifisco/RS, Escola de Administração Fazendária, do Ministério da Fazenda, Prêmio Prefeito Empreendedor, promovido pelo SEBRAE, entre outros.

Exemplos não faltam assim como entidades e órgãos públicos que têm realizado ações dignas de todo o reconhecimento, porém este trabalho não pretende esgotar todas as ferramentas existentes para melhorar a gestão do gasto público, pretende apenas mostrar que é possível fazer gestão de forma eficiente e sustentável, assegurando desenvolvimento pleno da sociedade como um todo, em todas as esferas, e que muitas entidades que estão se preocupando em fazer gestão de forma eficiente e responsável está colhendo frutos que se refletem em benefícios a toda a sociedade.

Para finalizar este capítulo, convém destacar o seguinte posicionamento que muito bem traduz as temáticas vistas até agora neste estudo.

É preciso que o serviço público seja mais do que a soma de boa “prestação de serviços mais boa assessoria ao ministro sobre as políticas públicas”, pois o serviço público será, nessa área, cada vez mais contestável e contestado pelos grupos privados pelas organizações não lucrativas, e por grupos de pressão e até pelas pessoas individualmente. (TROSA 2001, p. 56)

Essa afirmativa nos traz, em outras palavras, o seguinte: é preciso, cada vez mais, realizar gestão na sua totalidade, uma gestão focada na sociedade, com políticas públicas eficientes que chegue a todas as classes sociais desvinculada de qualquer meritocracia, daí se depreende o sentido e a necessidade de se abordar temáticas como estas nos trabalhos acadêmicos chamando a atenção para temas que são de interesse e que trazem benefícios para toda a sociedade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho apresentado teve como ponto de partida o objetivo de discutir o tema da eficiência no setor público, e a partir disto realizar um estudo descritivo em relação a sua importância para garantir a sobrevivência dos municípios em períodos de transformações econômicas e políticas. O mesmo foi realizado com a finalidade de contribuir para a melhoria na gestão dos órgãos públicos, especialmente os municipais e também para subsidiar futuras pesquisas acadêmicas.

Para atingir o objetivo outrora proposto, foi trazido para este trabalho, um vasto referencial, que trata desde os primórdios da administração pública no Brasil, até as iniciativas de órgãos e entidades pela melhoria das gestões municipais.

Este estudo trouxe inicialmente os conceitos de eficiência versus eficácia procurando explicar o real significado dos dois conceitos, que muitas vezes geram dúvidas entre os gestores, comprovando-se que embora parecidos diferem-se nas temáticas tratadas.

Em seguida, foi apresentado que existem alguns fatores que contribuem para as iniciativas com foco em eficiência que são: o planejamento, a criação de indicadores (práticas e avaliação e mensuração de desempenho), o conhecimento de custos, etc. Por outro lado existem fatores que dificultam o desenvolvimento de ações que primem pela eficiência nos órgãos públicos, como por exemplo, a Cultura Organizacional - culturas profundamente arraigadas em burocracias administrativas são consideradas entraves ao desenvolvimento – e ainda a interferência dos governos superiores na administração pública municipal – pois estes elaboram normas que muitas vezes os municípios não têm infraestrutura para absorver e executar, tendo que muitas vezes alterar seu planejamento em função dessas imposições, e, além disso, são os que ficam com a menor fatia dos impostos arrecadados.

Ao abordar sobre governança pública e sobre nova gestão pública foi possível verificar que são iniciativas e temáticas que tratam diretamente da melhoria da eficiência nos órgãos públicos, tal como este trabalho pretendeu enfatizar. Ao explicar sobre o papel dos gestores nas ações das administrações públicas, procurou-se enfatizar que a melhoria da gestão pública como um todo está nas mãos de cada um dos gestores, e que eles têm papel fundamental no desenvolvimento de seus municípios.

Ao divulgar os órgãos e entidades que possuem iniciativas em prol da melhoria das gestões municipais, evidenciou-se que já existe muito sendo desenvolvido no país, visando a melhoria na gestão, mas que muito ainda pode ser feito.

Constatou-se, que zelar pela eficiência nos órgãos públicos está se tornando uma questão de sobrevivência, principalmente para os municípios em períodos de transformações políticas e econômicas. Diante disso, é iminente a criação de alternativas e mecanismos que possam estar subsidiando os gestores em seus processos de gestão. E quando se fala em gestão, tendo em vista a vasta gama de serviços e atividades que devem ser gerenciados hoje, pelos gestores municipais, também é vasto o número de oportunidades de melhoria a elas relacionadas, exigindo dos gestores, ferramentas palpáveis e mensuráveis que possam efetivamente diagnosticar determinada realidade e oferecer suporte nas decisões da administração.

As limitações a este estudo residem na pouca concentração de dados nos municípios, para geração de indicadores, que permitam realizar um estudo mais aprofundado que reflita cada realidade territorial .

Sugere-se que estudos futuros desenvolvam, cada vez mais, trabalhos voltados a temática da eficiência e qualidade no setor público, refletindo e enfatizando assim, a preocupação da sociedade brasileira com os recursos públicos e com o desenvolvimento sustentável, sobretudo dos municípios que é onde as políticas públicas acontecem e conseqüentemente onde o controle social é sempre mais rígido.

Por fim, faz-se necessário abordar sobre a rapidez com que as coisas acontecem na atualidade, que exigem, cada vez mais, olhares atentos de toda a sociedade, sobretudo com os recursos públicos que são de toda a população, daí depreende-se a relevância deste estudo e a necessidade de chamar a atenção para esse assunto.

Não se pode descer duas vezes o mesmo rio, nem tocar duas vezes uma substância perecível no mesmo estado, pois, pela presteza e pela rapidez de sua transformação, ela se dispersa e se junta de novo, ou melhor, nem de novo, nem depois, e ao mesmo tempo em que ela se agrega e se retira que ela sobrevive e continua o seu curso. (HERÁCLITO apud TROSA p. 87)

REFERÊNCIAS

BERGUE, S. T. **Modelos de Gestão em Organizações Públicas** – Teorias e Tecnologias para análise e transformação organizacional/ Sandro Trescastro Bergue – Caxias do Sul, RS: Educ, 2011.

BRASIL, Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995 - Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 04/05/2016.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Coletânea de Melhores Práticas de Gestão do Gasto Público** - Terceira Edição - Brasília, abril de 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança** / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

Brasil. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.96 p.

CARVALHO FILHO, J. d. **Manual de Direito Administrativo**, 18. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 400.)

CORBARI, E. C.; MACEDO, J.de J. **Controle Interno e externo na administração pública**. Curitiba: Inter Saberes, 2012.

DEMARCO, D. J. **Gestão pública, município e federação** / Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2015.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas**: o modelo lógico do programa segundo tempo. Texto para discussão 1369. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1369.pdf - Acesso em: 01/12/2015.

LACOMBE, Francisco. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Editora: Saraiva, 2009.

MILES, I. *Social indicators for human development*. New York: St. Martin's Press, 1985. NAÇÕES UNIDAS. *Handbook of social indicators*. Nova York: 1988.

NARDES, J. A. **Ser eficaz na Administração Pública é mais difícil**. Revista Master de Administração, Edição 131 – novembro/dezembro de 2013.

MORAES, J. **O imperativo da boa gestão** - Revista RUMOS – edição nº 280 – março/abril de 2015.

PINHO, J. A. G.; RAUPP, F.M. **Gestão de custos no legislativo municipal como forma de incentivar o exercício da accountability dos gastos públicos.** Gestão de Custos. Revista de Administração Municipal – MUNICÍPIOS IBAM janeiro/fevereiro/março 2011 Ano 57

POPOVICH, M. G. *Creating high-performance government organizations: a practical guide for public managers.* 1.Ed. Califórnia: Jossey-Bass, 1998.

REIS, H.da C. **Custos e controle gerencial na Administração Municipal.** Gestão de Custos. Revista de Administração Municipal – MUNICÍPIOS IBAM janeiro/fevereiro/março 2011, Ano 57.

Rio Grande do Sul; **Agenda 2020 o Rio Grande que a Sociedade quer desafios do RS** – Caderno de Propostas, Agosto de 2014, disponível em <http://agenda2020.com.br/wp-content/uploads/2014/10/Caderno-de-Propostas-11.pdf>

Rio Grande do Sul. Secretaria da Fazenda. **Manual do Gestor Público:** Um guia de orientação ao gestor público. Porto Alegre: Companhia Rio-grandense de Artes Gráficas – CORAG, 2013.

SCHEIN, E. *Organization culture and leadership: a dynamic view.* San Francisco: Jossey Bass, 1992. 418 p.

SOUZA, I. I. de L.; FILHO, R. B. da S. **Desafios da legitimação das políticas de gestão de pessoas na gestão pública:** estudo de caso de uma prefeitura do nordeste brasileiro. Revista de Administração Municipal – Municípios IBAM julho/agosto/setembro 2012, Ano 58. Nº 281 ISSN 0034 - 7604

STONER e FREEMAN, James A. F.; R. Edward. **Administração.** Rio de Janeiro: ABDR, 1999.

STRINGARI, A. K. **Eficiência na administração pública brasileira:** uma proposta de aplicação pelo estudo crítico da análise econômica do direito - Florianópolis 2012 – Disponível em: UFSM – banco de teses e dissertações.

TROSA, Silvie. **Gestão Pública por Resultados:** quando o Estado se compromete. Tradução: Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, 2001.