

Paradigmas da Gestão Pública: Uma análise do modelo de gestão gerencial frente ao princípio da eficiência

Avance de investigación en curso

GT 13- Reforma del estado, gobernabilidad y democracia

Resumo

A pesquisa propõe uma abordagem nos modelos de gestão dentro de uma análise histórica e de experiência na administração pública. Focará os estudos sobre uma perspectiva de prestação de serviço com qualidade, para tanto abordará o princípio da eficiência e a avaliação dos resultados. Buscará demonstrar a correlação entre a avaliação dos resultados e o princípio da eficiência na administração pública. Por fim, apontará que dentre as mudanças necessárias para uma gestão mais envolvida com a eficiência faz-se necessário um gestor mais comprometido com o processo de reestruturação da máquina pública, desempenhando funções de avaliação e monitoramento constante.

Andréa Roma Silva Lacerda

Palavras-chave: Modelo de Gestão. Princípio da eficiência. Servidor público.

Resumo

O trabalho abordará o novo paradigma da gestão pública. Enfocará o modelo gerencial, o qual busca uma postura comprometida dos gestores, uma maior transparência nos atos administrativos e uma prestação de serviço de qualidade. Serão destacadas características como a descentralização e uma maior participação do terceiro setor, fatores que consolidam novos discursos e práticas derivadas do setor privado no processo de transformação. Realizar-se-á um estudo entre os tópicos de divergências do modelo burocrático e gerencial. Exporá a distinção entre a Reforma do Estado e a Reforma do Aparelho do Estado não só como forma de elucidar a diferença, mas ressaltando também a influência que existe nos aspectos de transformação de gestão pública. De forma esclarecedora, quanto aos períodos, apresentará pontos referentes à história e aos marcos das reformas. Dentro da perspectiva do modelo de gestão gerencial, ressaltará o princípio da eficiência, contemplado no artigo 37 da Constituição Federal, advindo da Emenda Constitucional 19/1998, e seus reflexos dentro da administração pública. Neste contexto, no qual a eficiência é base na prestação de serviço, apontará a evolução e a exigência da responsabilidade dos servidores públicos, fazendo um paralelo com o modelo de gestão por resultado. Dentro do cenário de gerenciamento por resultados, a avaliação poderá ser realizada por meio de *outputs* ou *outcomes*, sendo os dois modelos importantes, na medida em que, a junção dos elementos enriquece a pesquisa e facilita uma melhor aplicação de recursos. O modelo de gestão gerencial toma como coluna a administração privada, ressalvada as devidas proporções, uma vez que os interesses da administração pública devem estar voltados ao bem comum, à segurança e à justiça, enquanto a administração privada ao lucro da empresa. O trabalho ainda abordará as ferramentas utilizadas no processo de transformação que são a base na administração privada, mas que a administração pública vem agregando a sua nova postura de gestão: planejamento, transparência, eficiência, *accountability*, controle e fiscalização. A pesquisa tem por objetivo trabalhar a evolução dos modelos de gestão demonstrando, sobretudo, a evolução no tratamento dos administrados, a melhora na qualidade dos serviços prestados e a nova postura de responsabilidade dos gestores, em uma prestação de contas mais abrangente. Nesta direção, o gestor deve trazer à administração pública uma versatilidade institucional, permitindo que os órgãos públicos possam realizar as atividades de forma profissional, através do planejamento e controle do andamento dos serviços e dos servidores. O estudo foi pensado a partir da problematização encontrada entre os princípios já consolidados na Constituição Federal que ressaltam a importância da eficiência frente ao modelo de gestão que por vezes se apresenta sem comprometimento com uma administração eficiente, mas que vem sofrendo mudanças. Para fundamentar o estudo utilizar-se-ão referências bibliográficas de fontes teóricas: artigos científicos, revistas e livros. Por fim, pretende-se, através da análise das informações obtidas construir uma reflexão acerca das ferramentas mais eficazes para uma gestão pública que melhor atenda a necessidade da sociedade para assim consolidar o Estado Democrático de Direito e uma administração que a sociedade possa ter confiança.

Introdução

O estudo do modelo de gestão pública há muito vem sendo trabalhado entre os que apostam em mudanças significativas na administração pública. A reforma do Estado ou Reforma do Aparelho do Estado, considerando suas reais projeções dentro da sociedade, seja econômica, seja social, afetam diretamente a forma de administrar a máquina pública, por isso o interesse de se estudar os aspectos que influenciam as mudanças ao longo desses anos, quer de ordem interna, quer de ordem externa.

A administração pública vem crescendo dentro de uma perspectiva de gestão, uma construção lenta, como ocorre em todos os segmentos complexos nos quais as mudanças fazem-se necessárias. Atualmente o modelo de gestão gerencial vem aprimorando suas funções, priorizando o princípio da eficiência nas relações de prestação de serviços. As mudanças de atividades do Estado sejam em atividades exclusivas ou em não-exclusivas, traz novos personagens na prestação de serviços, composto em especial pelo terceiro setor.

O trabalho tem por objetivo demonstrar que uma das formas de averiguar se o princípio da eficiência está sendo alcançado é através da avaliação por resultado, ainda que seja de difícil mensuração, a depender da prestação de serviço, no entanto é um grande avanço na administração pública, uma vez que os funcionários assim como os serviços devem ser aferidos não só pelos órgãos competentes, mas por toda a sociedade.

A pesquisa trará em seu primeiro tópico de estudo um panorama histórico dos modelos de gestão, ressaltando suas principais características. No tópico seguinte serão abordados os princípios constitucionais dando ênfase ao princípio da eficiência, por se tratar de um princípio que a atual administração tenta implantar na máquina pública. Por fim, no seu último tópico focará os estudos dentro de uma visão de análise dos resultados, também uma característica que o modelo gerencial tenta implantar na gestão pública. O estudo utilizou-se de fontes teóricas: artigos científicos, revistas e livros.

1 Modelos de gestão

1.1 Análise histórica

São crescentes as transformações nas funções administrativas do Estado. Grande é a importância do estudo da história sempre que queremos entender fatos relevantes, em especial quando estes estão intrinsecamente ligados a acontecimentos do Estado. O momento em que ocorrem as mudanças de comportamento da sociedade influencia diretamente na forma que o Estado deve agir para poder atender o novo perfil. Neste aspecto não foi diferente as vezes que se fizeram necessário as Reformas do Estado.

Ocorre Reforma do Estado quando há mudanças na estrutura do Estado: política, econômica, social e regime de governo. Enquanto que a Reforma do Aparelho do Estado apresenta-se como um ajuste da administração pública para melhor atender a demanda da sociedade. Sendo assim, quando há uma Reforma do Estado, conseqüentemente se faz necessário um ajuste no aparelho do Estado, moldando-se a nova estrutura.

Houve no Brasil três Reformas do Estado que ocasionaram mudanças significativas no comportamento da sociedade: 1930 – Nova República; 1964 – Golpe Militar; 1990 – Abertura da

Economia, Globalização e o Brasil no Mercado Mundial. Toda e qualquer reforma não ocorre após um simples ato administrativo, mas no decorrer do tempo em que as ideias são estabelecidas e fortalecidas. Os anos atribuídos demonstram intervalos de tempo, não necessariamente datas específicas.

Juntamente com as Reformas do Estado há a Reforma do Aparelho do Estado que por sua vez traz mudanças nos modelos de gestão. Em 1930 havia o modelo de patrimonialismo, o qual Campelo (2010) expõe como características do patrimonialista um conceito de clientelismo na administração pública, marcado pela característica do fisiologismo, e utiliza-se do Estado para realização de objetivos pessoais como: o nepotismo e a corrupção. A Nova República, e fatores externos, bem como a queda da Bolsa de Valores dos Estados Unidos, influenciaram para um novo comportamento por parte do Estado, ensejando a primeira Reforma do Aparelho do Estado.

Ainda na década de 30, em 1936, houve o início do modelo burocrático, extremamente centralizador e hierárquico, que se utilizava do sistema procedimental como uma das suas grandes características, o que engessava as ações do Estado. Em verdade, já em 1938, essa visão começa a perder força, pois já havia característica da administração indireta por parte do governo. Em 1964, com o Golpe Militar, a forma de gestão muda, dessa vez para o modelo gerencial, tendo como marco o Decreto-Lei 200/1967. O Decreto busca a autonomia da administração indireta, novas figuras administrativas surgiam: autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, entidades até hoje presentes na administração do Estado. Havia na atmosfera econômica e política grande harmonia, visto a expansão das entidades públicas e das classes empresariais. O modelo gerencial investiu mais na descentralização do poder, esquecendo dessa forma de investir no poder central, cumulativamente a esse momento, a crise política no Regime Militar.

Com a queda do regime militar (1985) houve a eleição indireta, a qual Tancredo Neves é eleito, contudo assume o seu vice, José Sarney, após falecimento do então Presidente da República, encontrando o Brasil em situação não confortável na área da economia. A Assembleia Constituinte é convocada e em 1988 elabora-se a Constituição Federal, o modelo de gestão burocrática é implantado, com o intuito de frear as ações patrimonialistas.

O modelo burocrático estabelece a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. O que naquele momento da história seria uma forma de conter as ações indesejadas do patrimonialismo. Existe, neste modelo, uma preocupação com a eficiência organizacional baseada na alocação racional dos recursos, ligada ao rigor dos procedimentos formais que determinam as tarefas. Quanto ao tratamento aos funcionários, esse ocorreu dentro da equidade, pois os funcionários desempenhavam tarefas iguais, contudo havia uma desconfiança permanente nas relações humanas. Avessos ao modelo burocrático vários intelectuais que com fundamentos demonstravam que o modelo burocrático gerava disfunções do Estado. (Secchi, 2009).

1.2 Modelo de gestão gerencial

Em 1990, o Presidente da República Fernando Collor realizou ações que marcaram o Brasil: a abertura do mercado internacional para as exportações, sobretudo por causa da recessão da economia e uma alta na inflação, fazendo com que os planos implantados nesse governo não obtivessem êxito; e a desestatização. Nesse momento o Brasil está no meio de uma crise econômica sendo necessário reformar ou reconstruir a função do Estado. Suas ações foram os primeiros passos no processo da Reforma do Estado.

Com a nova eleição, Fernando Henrique Cardoso (FHC) é eleito em 1995 e convida Luiz Carlos Bresser-Pereira para assumir o novo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) que elabora um Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e uma Emenda Constitucional com base nas experiências do Reino Unido e dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE.

A implantação foi difícil, sobretudo pela cultura ainda arraigada do patrimonialismo. Os contrários à implantação aludiam outro fator, a ideia que o modelo gerencial fosse o modelo neoconservador, por ter como referencial o Reino Unido, quando Margaret Thatcher era a primeira Ministra.

O modelo de reforma gerencial tem como objetivo tornar o aparelho do Estado mais eficiente e propõe para isso mudanças institucionais, culturais e de gestão. A primeira etapa da implantação ocorreu sem grandes resistências por meio da Reforma Constitucional através da Emenda 19/1998: flexibilização do regime de estabilidade; regime jurídico único; criação das agências reguladoras; definição em lei das organizações sociais destinadas ao setor público não estatal em atividades sociais e científicas que o Estado deseja financiar, mas não executar diretamente; regime de emprego público nas atividades não-estatais; alterações na regulação do regime de trabalho dos servidores públicos, retirando-lhes privilégios; indicadores de desempenho e contratos de gestão definidos; e nova política de recursos humanos, com ênfase no núcleo estratégico e na realização de concursos anuais com pequeno número de vagas para as carreiras de Estado.

As mudanças, quanto ao aspecto cultural, compreenderam uma construção com vista ao esquecimento das práticas patrimonialistas. A transição da gestão foi lenta por envolver atores diversos, contudo, objetivou melhorar o atendimento (serviço prestado) ao cidadão-cliente com menor custo, aplicada na administração pública federal e nos demais entes federativos. (Bresser-Pereira, 1996).

O MARE passa a ser chamado de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o qual utiliza como meio o orçamento anual da República e o Plano Plurianual. O modelo toma força, pois a ação do novo governo seja na área econômica, seja na área política criou credibilidade na sociedade e nos agentes políticos.

Trata-se, portanto, de uma reforma do Estado, que não se limita a propor descentralização para os estados e municípios e desconcentração ou delegação de autoridade para os dirigentes das agências estatais federais, estaduais e municipais. Em adição, propõe, segundo o modelo que apresentei no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, uma nova classificação das atividades do Estado, e estabelece quais os tipos de propriedade e de administração do Estado. (Bresser-Pereira, 1996, p.15).

A reforma estabelece setores de atuação do Estado: exclusivo - núcleo estratégico e agências executivas e reguladoras; não-exclusivo - serviços sociais e científicos e mercado (setor de produção de bens e serviços) que são de grande relevância na reforma do aparelho do Estado. As atividades exclusivas devem ter uma administração descentralizada; as atividades não-exclusivas da administração devem ser mais descentralizadas, na verdade, devem ser autônomas. Nas atividades não-exclusivas, a sociedade civil trabalhará com o governo, dividindo o controle das tarefas. O Estado é um financiador dos serviços não-exclusivos que terá controle dos resultados por contrato firmado com Organizações Sociais. O modelo gerencial quer transformar a administração pública de forma mais competitiva, e busca inspiração nas empresas privadas dando a administração pública maior profissionalismo e eficiência.

Dentro dos paradigmas dos modelos de gestão, novos estudos a exemplo do artigo de Matias-Pereira (2010) - Governança Corporativa Aplicada no Setor Público Brasileiro, compara as similitudes entre os focos da governança pública com a governança privada: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética. Um novo perfil do Estado faz-se necessário no momento em que começa a desempenhar uma nova função, a de inteligente-mediador-indutor, exigindo para isso instituições democráticas sólidas, orientado para a eficiência, a eficácia e a efetividade.

2 Princípios Jurídicos

2.1 Conceito

O princípio é ponto basilar nas decisões dentro do ordenamento jurídico e as constituições contemporâneas tendem a destacar sua importância. “Sem embargos, desempenha o papel de guia: norte que orienta a compreensão desta disciplina e radical que unifica e lhe dá organicidade e coesão.” (Mello, 2012, p.97).

“Os princípios não apenas explicitam valores, mas indiretamente, estabelecem espécies precisas de comportamento.” (Ávila, 2010, p.25). Bobbio, na teoria das formas de governo, expõe uma definição de Montesquieu que considera que a natureza do governo o faz ser o que é, enquanto o princípio o faz agir. (Bobbio, 1980). Essa afirmação ressalta a importância dos princípios como base nas atividades administrativas dos órgãos públicos.

Os princípios direcionam a administração pública, “... normas gerais, abstratas, não necessariamente positivas expressamente, porém às quais todo ordenamento jurídico, que se construa, com a finalidade de ser um Estado Democrático de Direito, sentido material deve respeito”. (Figueiredo apud Borges, 2010, p.250).

“Princípios são os postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública.” (Carvalho Filho, 2009, p.17).

Fazendo um estudo comparado da definição de Ávila (2010) com a definição de Carvalho Filho (2009) observar-se-á que os princípios, no geral, determinam o comportamento do ser humano como um todo, mas que quando voltados à administração pública determinam o modo com que devem agir os agentes públicos. Essa conduta dos agentes deve ser quanto à eficiência e o alcance dos seus atos. A junção dos dois conceitos evidencia a necessidade do princípio nos ordenamentos jurídicos, visto o nexo das decisões ser pautado em comportamento comprometido com o sistema. Importante destacar que o princípio, ainda que não expresso, deve ser observado nas decisões de um Estado.

Na Constituição brasileira o princípio é citado, no primeiro título, Dos Princípios Fundamentais, artigo 1º, composição dos fundamentos que governam o País. Podendo esses ser: - explícitos: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (artigo 37) da Constituição Federal/1988 ou - implícitos: razoabilidade, legalidade, finalidade, motivação, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse e eficiência, constantes na Lei 9.784/1999, a qual regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Ambos com mesmo alcance, pois os princípios ponderam ou devem ser ponderados.

“Quando dois princípios colidem, os dois ultrapassam o conflito mantendo sua validade, devendo o aplicador decidir qual deles possui maior peso” (Ávila, 2010, p.26). Não há uma

prevalência entre os princípios, como explica Ávila (2010), o que existe é uma ponderação quando se avalia um caso concreto, relacionando assim o caso com o princípio que melhor atenda as perspectivas da justiça. Os princípios não estão atrelados a casos próprios, como sendo dependentes de existir uma situação específica para cada princípio, mas à medida que sobrevenha uma situação, há uma avaliação entre eles.

Medauar (2006) consolida a ideia de Ávila (2010) e associa à administração pública, quanto à necessidade e importância dos princípios, assim descrevendo: “Daí a importância dos princípios, sobretudo para possibilitar a solução de casos não previstos, para permitir melhor compreensão dos textos esparsos e para conferir certa segurança aos cidadãos quanto à extensão dos seus direitos e deveres”. (Medauar, 2006, p.122).

Embora os princípios constitucionais tenham um grande alcance, fazem-se necessários outros princípios que atendam as especificidades de atuação. Os princípios implícitos contemplados na Lei 9.784/1999 referem-se ao processo dentro do âmbito da administração pública federal e aos elementos nele envolvidos. São princípios ditos implícitos, pois não estão expressos na Constituição Federal, embora alguns já tenham sido apreciados como o princípio da legalidade, da eficiência e da moralidade. A Lei 9.784/1999 traz o princípio da finalidade, da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da ampla defesa, do contraditório, da segurança jurídica e do interesse público.

O trabalho apresenta, de maneira breve, os princípios constitucionais, desenvolvendo em especial o princípio da eficiência.

“Princípio da Legalidade representa a vontade geral, haja vista ser oriundo do Poder Legislativo que representa a sociedade e que o Poder Executivo deve cumprir”. (Mello, 2012, p.103).

Princípio da Impessoalidade: a Constituição Federal coloca que a administração pública deve ser regulada com igualdade, sobretudo para garantir uma isonomia de tratamento, uma vez que todos são iguais perante a lei, ressalvadas as devidas proporções. “São princípios intrínsecos: impessoalidade, moralidade e publicidade, pois configuram atuação dentro da moralidade”. (Medauar, 2006, p.125).

Princípio da moralidade é pautado em observância de outros princípios. Observa-se que a moralidade está ligada à boa fé e à legalidade. Contrapondo a esse comportamento ético, o ato de improbidade administrativa, prevista no artigo 85, V, da CF/1988, quando trata a respeito do Presidente da República e o artigo 37, parágrafo 4º, quando o ato partir de outros servidores públicos. (Mello, 2012).

Princípio da Publicidade: a publicidade dos atos administrativos tem como objetivo precípuo a transparência nas ações realizadas pela administração pública.

2.1.1 Princípio da eficiência

O princípio da eficiência começa a fazer parte dos princípios explícitos após a Emenda Constitucional 19/1998, período em que o país passa por grande reforma, e dentro de uma nova perspectiva de desenvolvimento agrega a ideia de eficiência na prestação de serviço realizado por órgãos públicos. Grande é o alcance do princípio da eficiência na administração pública, contudo, o princípio da boa administração, como assim se refere Mello (2012), está intrinsecamente ligada à legalidade, não podendo esse ser estudado isoladamente, pois sua eficácia está na ponderação entre os demais princípios, no intuito de alcançar uma administração que atenda às necessidades da sociedade. (Mello, 2012).

Dentro da administração pública, no que tange à gestão, o princípio da eficiência está ligado ao Decreto 2.829/1998, uma vez que constitui a base legal das ações finalísticas do governo com vistas nas avaliações anuais de desempenho de todos os programas e planos. A ideia de eficiência está associada ao *quantum*, assim como, como a Lei de Responsabilidade Fiscal 101/2000, uma vez que, cobra dos gestores uma postura comprometida com o planejamento orçamentário. O princípio da eficiência está relacionado ao fator econômico.

Ainda é um fato geral frequente que, apesar das declarações de intenção, o orçamento baseia-se mais nos meios fornecidos (pessoal, crédito de operação, “*inputs*”) do que nos resultados a atingir. A justificativa desse sistema é que os parlamentares querem saber onde o dinheiro é empregado. (Trosa, 2001, p.173).

A avaliação de eficiência é um campo muito vasto. Alguns doutrinadores associam a eficiência aos custos das prestações de serviço, contudo Timm e Toniolo (2007), na revista Reforma do Estado, trazem um dado inovador, um estudo quanto ao posicionamento dos tribunais, em especial o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, no tocante princípio da eficiência. A pesquisa avaliou 100 acórdãos os quais 88 tinham o mesmo perfil, associar o princípio da eficiência com uma boa prestação de serviço público. Neste sentido, a teoria diverge da prática, pois na prática, a prestação de serviço público tem que ser eficiente sem fazer correlação com a economicidade.

O princípio da eficiência vem tomando novas projeções dentro da administração pública, neste cenário, a administração pública deve buscar uma lei com maior efetividade, a qual atenda à realidade da sociedade. Busca-se uma administração de resultado, uma administração mais comprometida. (Aragão, 2005).

Na administração como um todo, Chiavenato (1987) considera que dentro da Teoria da Contingência¹,

Eficácia é uma medida normativa do alcance de resultados, enquanto a eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos disponíveis nesse processo. Em termos econômicos, a eficácia de uma organização se refere à sua capacidade de satisfazer uma necessidade da sociedade através do suprimento de seus produtos (sejam bens ou serviços), enquanto a eficiência é uma relação técnica entre entrada (insumos) e saída (resultados). Nestes termos, a eficiência é uma relação entre custos e benefícios. (Chiavenato, 1987, p.528-529).

O autor observa que eficácia está relacionada ao resultado final, enquanto a eficiência a todo o trâmite ao longo do processo, ou seja, o procedimento deve ser monitorado e verificar se seus fins foram atingidos.

¹ Teoria da Contingência enfatiza que não há nada de absoluto nas organizações ou na teoria administrativa. Tudo é relativo. Tudo depende. A abordagem contingencial explica que existe uma relação funcional entre as condições do ambiente e as técnicas administrativas apropriadas para alcance eficaz dos objetivos da organização. (Chiavenato, 1987, p.406).

3 Avaliação por resultado

3.1 Gestão gerencial por resultado

Como abordado no tópico anterior, princípio da eficiência, a administração pública tende a mensurar a eficiência dentro de um contexto econômico, o que compromete uma avaliação mais ampla. Na busca de se implantar um modelo de gestão que possa demonstrar a eficiência dos serviços públicos prestados, a avaliação por resultado é uma ferramenta importante, sendo um mecanismo que também presta contas à sociedade, tanto do serviço quanto dos investimentos empregados pelo governo.

O tema de praticamente todos os países da OCDE é gerenciar, não por *inputs* (recursos), mas por resultados, seja por resultados quantificáveis, tangíveis e imediatos (serviços oferecidos)², seja por resultados ou impactos voltados para o atendimento ao usuário (impactos)³. (Trosa, 2001, p.171).

Ao analisar o gerenciamento por resultado, Trosa (2001) nos coloca que a avaliação dos resultados, seja na forma quantificável, seja por impactos, deve estar atrelada às metas a serem alcançadas. Discutir-se-á a definição das características de avaliação por resultado observando sua aplicação.

Ao se tratar de resultados quantificáveis, abordar-se-á as prestações de serviço (*outputs*), tendo como definição contábil internacional oficial ser “serviços ao cliente tangível e mensuráveis” (Trosa, 2001, p. 175). Tem como características: resultados imediatos e não diversificados, sendo mensuráveis e tangíveis, a exemplo o número de empregos criados; ser transparente; e fixar objetivos mensuráveis. A prestação de serviço está voltada a uma análise de dados.

Quanto à forma de impactos (*outcomes*) são características: não ter custos, sua diversificação dificulta sua mensuração; estudo do impacto não ser apenas finalístico, podendo conter sinais intermediáveis a serem avaliados; demonstra se os objetivos foram atingidos; suscitar outra cultura junto aos funcionários, a cultura da responsabilidade. Os impactos estão voltados à qualidade no oferecimento dos serviços.

Embora haja, aparentemente, uma diferença no momento de aplicar a forma de avaliar os resultados, sejam *outputs* ou *outcomes*, é importante verificar que ambos são eficientes dentro do que se propõem a realizar e na área que melhor se adequa. Sobretudo porque a utilização de uma forma não exclui outra, o que pode ocorrer é o prevalecimento de um modelo. O ideal seria associar as duas formas quando elaborar uma proposta de avaliação.

Analisar os resultados é de profunda complexidade, uma vez que envolve inúmeras variáveis, implicando dizer que as ferramentas de uma avaliação em determinado serviço público não são necessariamente eficazes em outro tipo de prestação de serviço. A mensuração de eficiência utilizada em prestação de serviço que atenda a área da educação, certamente não terá a mesma resposta se implantada na área da saúde, o que parece aparentemente simples e óbvio, a princípio, pode ser muito difícil de quantificar e avaliar.

² Em inglês, *outputs*

³ Em inglês, *outcomes*

No âmbito federal, o Plano Plurianual denominado de Avança Brasil, de 2000-2003 trouxe modificações no sistema de planejamento e orçamento, e transformou o plano em um instrumento de gestão buscando resultados na administração, calçado no Decreto 2.829/1998, o qual vincula o plano com orçamento. Dentre outras reestruturações, criou a obrigação de avaliação anual de desempenho de todos os programas e do próprio plano. O plano busca o equilíbrio fiscal em harmonia com alocação e aplicação de recursos, sendo um projeto de desenvolvimento e instrumento de racionalização e melhoria da qualidade dos gastos, avaliando o cenário de restrições ao seu financiamento. (Garces & Silveira, 2002).

O programa é um conjunto articulado de ações (relativas a investimentos, despesas correntes e outras ações não orçamentárias), para o alcance de um objetivo. Esse objetivo é concretizado em resultado – resultado é a solução de um problema ou o atendimento de demanda da sociedade – mensuradas pela evolução de indicadores no período de execução do programa, possibilitando, assim, a avaliação objetiva da atuação. (Garces & Silveira, 2002, p.57).

Garces e Silveira (2002) nos colocam que grande parte do êxito do programa consiste no gerenciamento do programa anual e na avaliação de desempenho de todos os programas. O gerente agora revestido de uma figura controladora do ciclo produtivo do Estado.

O êxito de um gerenciamento por resultados está intimamente ligado com a forma de aprendizagem. Neste cenário, Santana e Souza-Silva (2012) no artigo publicado na revista *Gestão e Sociedade*, intitulado de *A Contribuição do Modelo de Excelência em Gestão no Processo de Aprendizagem Organizacional*: traz o caso da empresa baiana de Águas e Saneamento S.A. (2012) como um excelente conteúdo que apresenta a relevância da forma com que se transmitem as informações para atingir o melhor resultado. A aprendizagem está ligada a mudanças, as quais se detectam e corrigem erros.

A aprendizagem pode ocorrer no circuito simples ou no circuito duplo. Quando no simples, os objetivos, valores e regras são operacionais ao invés de questionados, ao passo que a aprendizagem no circuito duplo possui modificações, radicais nas normas, políticas e objetivos organizacionais, a partir dos questionamentos. Observa-se que as organizações que aderem ao sistema de aprendizagem estão mais preparadas às inconstâncias da sociedade. (Santana & Souza-Silva, 2012).

Dentro dos variados focos de compreensão da aprendizagem, afirmam-se que duas perspectivas se sobressaem em relação a outras formas de compreensão: a de cunho individual – que concebe o conhecimento como sendo de natureza cognitiva e codificada; e a de caráter sócio-prática – que apresenta um processo sócio-relacional, prático e integralmente tácito e explícito.

A perspectiva individual-cognitiva está interligada a uma ideia tradicional de transmissão de conhecimento, utilizando apenas mecanismos explícitos, como o treinamento. Na perspectiva sócio-prática concebe-se o conhecimento a partir de um processo que não pode ser desvinculado da prática e de contextos sócio-interacionais. Destacam-se as modalidades: a comunidade de prática e a mentoria. Enfatizando a primeira, seus participantes são definidos como pessoas que compartilham experiências e conhecimento com liberdade e criatividade, incentivando novas abordagens para a resolução de um problema (Wenger & Snyder apud Santana & Souza-Silva, 2012). Apesar do caráter informal, muitas empresas já entenderam que essa estrutura de ideais serve para gerenciar e distribuir conhecimento nas organizações. A troca de experiências entre entes federativos tem sido em grande parte, uma forma de se obter bons resultados na gestão.

Considerações Finais

O assunto eficiência dentro do modelo de gestão e de uma análise de resultado é uma matéria bastante debatida no meio acadêmico, dada seu alcance dentro da administração pública e seu reflexo na sociedade.

Ao analisar os modelos: patrimonialista, burocrático e gerencial, observou-se que a gestão está em constante desenvolvimento e não há uma ruptura determinista que marque o início de um modelo e o término de outro. Tal fenômeno ocorre por ser a administração pública um sistema que embora esteja nos dias de hoje melhor caracterizada com o modelo gerencial, muitas das condutas dos gestores ainda estão calçadas em atitudes tanto do modelo patrimonialista, como do burocrático. Sendo o fator cultural é bastante marcante na conduta dos governantes.

O modelo gerencial tem como características marcantes maior comprometimento dos gestores e responsabilidade, esses por sua vez alicerçados dentro do princípio da legalidade e do princípio da eficiência como fontes basilares.

O princípio da eficiência ainda é um assunto em debate em virtude de não haver ainda uma postura consolidada entre a prática e a teoria. A eficiência está associada à avaliação, e está, quase sempre, associada aos resultados, sejam esses de prestação de serviços (*outputs*), sejam por impactos (*outcomes*), os quais sempre que possível devem ser trabalhados em conjunto, uma vez que a utilização de um não exclui o outro.

Observou-se ainda, que muito dos resultados estão ligados à forma de aprendizagem, seja na perspectiva individual, cognitiva ou sócio-prática. Embora ambas apresentem métodos que geram efeitos positivos. A administração pública tende a se utilizar mais da sócio-prática, pois a troca de experiências, quando positivas, já sinaliza um caminho de eficiência.

A pesquisa considera que o modelo gerencial tem alcançado grande êxito, sobretudo por não está estagnado, uma vez que recebe influência de outros modelos como a governança corporativa, o que possibilita um contínuo avanço de melhorias na administração pública.

O trabalho não esgota o assunto que tem uma vasta literatura e encontra-se em constante mudança. Apenas aponta o caminho para um melhor entendimento dos modelos de gestão, associado ao princípio da eficiência e uma avaliação de resultados dentro da administração pública, como forma de fortalecer o Estado Democrático de Direito.

Referências Bibliográficas

- Amaral, A. C. C. do. (2006). O princípio da eficiência no direito administrativo. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, n. 5, 1-6. Acesso em 5 de julho de 2013, do site Web do Instituto Brasileiro de Direito Público: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-5-MAR%C7O-2006-CARLOS%20CINTRA.pdf>
- Aragão, A. S. (2005). O princípio da eficiência. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, n. 4, 1-7. Acesso em 28 de julho de 2013, do site Web do Instituto de Direito Público da Bahia: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-4-NOVEMBRO-2005-ALEXANDRE%20ARAG%C3O.PDF>
- Ávila, H. (2010). *Teoria dos princípios da definição à aplicação dos princípios* (11ª. Ed.). São Paulo, SP, Brasil: Malheiros.
- Bobbio, N. (1980). *A teoria das formas de governo* (10ª. Ed.). Brasília, DF, Brasil: UnB. Livro on-line. Acesso em 13 de julho de 2013, do site Web Scribd: <http://pt.scribd.com/doc/35731549/Teoria-Das-Formas-de-Governo-Norberto-Bobbio>
- Borges, R. L. de M. (2010). O conceito de princípio: Uma questão de critério. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 7, n. 7, 247-269. Acesso em 29 de abril de 2013, do site Web das Faculdades Integradas do Brasil: <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/244/238>
- Brandão, H. P. & Guimarães, T. de A. (2001). Gestão de competências e gestão de desempenho: Tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto?. *Revista de Administração de Empresas*, v. 41, n. 1, 8-15. Acesso em 9 de abril de 2012, do site Web da Scielo Brazil: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v41n1/v41n1a02.pdf>. Acesso em: 9 de abr. 2012
- Bresser-Pereira, L. C. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, n. 47(1), 1-28. Acesso em 25 de abril de 2013, do site Web de Bresser-Pereira Website: www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=87
- Bresser-Pereira, L. C. (2010). Democracia, estado social e reforma gerencial. *Revista de Administração de Empresas*. v. 50, n. 1, 112-116. Acesso em 29 de abril de 2013 do site Web da Scielo Brazil: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v50n1/a09v50n1.pdf>
- Bresser-Pereira, L. C. & Spink, P. K. (1998). *Reforma do estado e administração pública gerencial* (1ª. Ed.). Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Fundação Getúlio Vargas.
- Campelo, G. S. B. *Administração pública no Brasil: Ciclo entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos*. Acesso em 2 de maio de 2013, do site Web da Fundação Joaquim Nabuco: <http://periodicos.fundaj.gov.br/index.php/CIT/article/viewArticle/1420>

Carvalho, J. dos S., Filho (2009). *Manual de direito administrativo* (22ª. Ed.). Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Lumen Juris.

Chiavenato, I. (1987). *Teoria geral da administração: Abordagens descritivas e explicativas* (3ª. Ed.). v. 2. São Paulo, SP, Brasil: McGraw-Hill.

Garces, A. & Silveira, J. P. (2002). Gestão pública orientada para resultados no Brasil. *Revista do Serviço Público*, n. 4, 53-77. Acesso em 23 de julho de 2013, do site Web de Bresser-Pereira Website: [http://reformadagestaopublica.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/02-Garces53\(4\).pdf](http://reformadagestaopublica.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/02-Garces53(4).pdf). Acesso em: 23 de jul. 2013

Jones, L. R. & Thompson, F. Um modelo para a nova gerência pública. *Revista do Serviço Público*, v. 51, n. 1, 41-79. Acesso em 14 de julho de 2013, do site Web da Fundação Escola Nacional de Administração Pública: http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2687

Keinert, T. M. M. Os paradigmas da administração pública no Brasil. *Revista de Administração de Empresas*, v. 34, n. 3, 41-48. Acesso em 28 de abril de 2013, do site Web da Fundação Getúlio Vargas: http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75901994000300004.pdf

Matias-Pereira, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 2, n. 1, 109-134. Acesso em 23 de junho de 2013 do site Web de Administração Pública e Gestão Social: <http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/21#.UcNPtvm1HVQ>

Medauar, O. (2006). *Direito administrativo moderno* (10ª. Ed.). São Paulo, SP, Brasil: Revista dos Tribunais.

Mello, C. A. B. de. (2012). *Curso de direito administrativo* (29ª. Ed.). São Paulo, SP, Brasil: Malheiros.

Santana, R. S. de C. & Souza-Silva, J. C. de. A contribuição do modelo de excelência em gestão no processo de aprendizagem organizacional da empresa baiana de águas e saneamento S.A.. *Revista Eletrônica Gestão e Sociedade*. v 6, n. 13, 47-68. Acesso em 14 de julho de 2013 do site Web da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais: <http://www.gestaoesociedade.org/gestaoesociedade/article/view/1563>

Secchi, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*. v. 43, n. 2, 347-369. Acesso em 24 de junho de 2013 do site Web do Scielo Brazil: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>

Timm, L. B. & Toniolo, G. *A aplicação do princípio da eficiência à administração pública: levantamento bibliográfico e um estudo da jurisprudência do TJRS*. Acesso em 17 de julho de 2013, do site Web do Centro Universitário de Brasília: <http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/prisma/article/download/457/475>

Trosa, S. (2001). *Gestão pública por resultados: Quando o estado se compromete* (1ª. Ed.). Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Revan.