

A gestão pública moderna e a credibilidade nas políticas públicas

João Batista Marques

Sumário

1. Introdução. 2. A gestão pública. 3. A moderna gestão pública. 4. A credibilidade nas políticas públicas. 5. Conclusão.

1. Introdução

À guisa de introdução, quero apresentar este modesto trabalho ao profícuo reflexionar dos estudiosos do tema que, seguramente, terão maior clarividência e poderão acrescentar significativas idéias e opiniões mais abalizadas a respeito da prática da Gestão da Coisa Pública. Não é objetivo deste senão a tentativa de clarificar alguns conceitos, tornar mais acessíveis as noções fundamentais do atuar dos agentes políticos na gestão e dos dinheiros que o povo, conscientemente, delega ao Estado para que este o administre da forma a mais eficaz e eficiente possível. Também, consoante a finalidade deste, é aceitável oferecer subsídios que possam instrumentalizar a consecução de políticas públicas confiáveis e factíveis de avaliação e que possam revigorar e fortalecer o Estado Democrático de Direito no qual estamos inseridos.

A gestão pública moderna tem como substrato a imprescindibilidade de um conteúdo ético, moral e legal por parte dos atores que a informam. É igualmente um componente dela a existência de um conteúdo

João Batista Marques é Advogado, Mestre em Estudos Políticos Aplicados pela Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, Madrid, Espanha, 2001.

pleno de elementos tecnológicos que facultem a utilização dos mesmos para subministrar à atuação dos intervenientes o potencial de eficácia e eficiência que se espera da Administração dos bens públicos.

A crença no resultado positivo da política pública a ser implementada encontra-se em relação de interdependência com a credibilidade de que goza a Administração Pública por intermédio dos seus gestores.

2. A gestão pública

As organizações, inobstante o fato de serem públicas ou privadas, são entidades por intermédio das quais se relacionam pessoas em busca de metas não só individuais, como também metas coletivas, almejando com tal propósito atingi-las de maneira a alcançar a máxima utilidade e benefício a um custo mínimo.

O que diferencia, basicamente, a organização do setor público daquela que promove o setor privado para as empresas pode ser vislumbrado por intermédio do poder de coação que tem o Estado em razão do particular. Não se pode ver como traço distintivo entre as duas formas de organização a problemática da estrutura hierárquica, pois tanto uma como a outra utilizam o modelo de mando.

A gestão que promove o Estado para prestar os serviços que lhe são acometidos tem caráter singular. Pois, ao mesmo tempo em que as empresas prestam um serviço ao público, pondo ao seu dispor produtos e serviços úteis, possuem esses entes como fim último de sua existência a obtenção de lucros a maior quantidade possível. Já com o Estado acontece algo bem diferente com a prestação de seus serviços. E para que um Estado possa bem cumprir com os seus fins, possa funcionar corretamente, os gestores públicos têm que ter primeiro em conta os interesses gerais da sociedade e, por outro lado, devem estar respaldados pela legitimidade democrática em seu maior grau, bem

como dispor dos meios de informação suficientes para gerar com eficiência a gestão que levam a cabo; e para que tudo isso seja possível e mais eficaz, é necessário que haja uma estrutura administrativa interna capaz de apresentar as soluções adequadas para os problemas com que se enfrentam os poderes públicos na hora de implantar uma política pública.

Para que o setor público esteja apto a atender as demandas sociais, para que, objetivamente, possa funcionar, algumas condições há que ser postas em evidência, ou seja, a gestão há que ter como prioridade absoluta os interesses da sociedade; que o Estado-gestor tenha informações suficientes que possibilitem o exercício pleno de seu poder-dever e, ao mesmo tempo, não se torne demasiado paquidérmico; deve estar o Estado amparado por uma organização interna preparada, e deve ser movimentada por uma coordenação adequada, bem como dotada de mecanismos motivadores e incentivadores em relação ao seu aparato humano.

A gestão do setor público, por sua vez, significa o resultado da dedicação ao contínuo estudo da organização interna do governo, tendo em vista o seu próprio funcionamento jurídico-político que, em *ultima ratio*, consubstancia a gerência da administração do interesse comum. Note-se que este estudo deve ter como horizonte os princípios abstraídos da análise teórico-prática resultante da ótica da economicidade.

3. A moderna gestão pública

Ao falar sobre a modificação da lei de funcionamento do Tribunal de Contas da Espanha, seu presidente pediu a introdução de elementos de gestão moderna: “uns elementos que se poderiam incluir é a criação de um registro de maus gestores”, prelecionava. O tribunal não só tem que pôr de manifesto que houve má gestão, mas também deve determinar umas responsabilidades. Isso não pode ser feito apenas pelos

controles internos de cada órgão da Administração do Estado, que depende do governo, mas por intermédio do Tribunal de Contas, que depende do parlamento.

Cabe, então, refletir sobre o que vem a ser a gestão moderna.

As modernas práticas de gestão, como suplicado pelo Presidente do Tribunal de Contas Espanhol, são também conhecidas pela expressão inglesa “*value for money*” e constituem um conjunto de medidas pragmáticas, levadas a efeito pela Administração Pública, que se fundamentam em uma lógica econômica a ser empregada nos valores dos serviços públicos. Caracterizam-se por interpretação valorativa, do ponto de vista econômico, do serviço que presta o Estado ao cidadão e tem como traço distintivo a gestão por objetivos, avaliados, pois, por medidas de realização; são utilizadas como parâmetro as regras de mercado com todos os seus mecanismos; dá-se primazia à competitividade como forma de dinamizar a relação custo-benefício dos serviços públicos; e, por fim, promove a eleição de um novo sistema de autoridade, de responsabilidades e de contabilidade.

Segundo Juan ANTONIO GARDE (2001),

“a nova Gestão Pública trata de renovar e inovar o funcionamento da Administração, incorporando técnicas do setor privado, adaptadas as suas características próprias, assim como desenvolver novas iniciativas para o logro da eficiência econômica e a eficácia social, subjaz nela a filosofia de que a administração pública oferece oportunidades singulares, para melhorar as condições econômicas e sociais dos povos”.

A novel gestão se baseia na informação, cuja essência assume o caráter do conteúdo da ação de ter que ser transmitida, depois de analisada e armazenada, bem como ser liberada, para que possa servir para as futuras tomadas de decisões, para novo controle e para a subsequente avaliação. De acordo com METCALFE y RICHARDS (1987),

“a gestão pode definir-se em termos de processamento de informação, dividido entre reunir informação, transmiti-la, analisá-la, armazená-la, liberá-la e finalmente empregá-la na tomada de decisões, no controle e na avaliação” (tradução livre).

Um dos pilares essenciais sobre a eficiência no gestor da coisa pública pode, eventualmente, ter o seu foco de análise visto sob o ângulo do que significa o Controle para a gestão.

A efetividade de um controle da gestão vai depender do conhecimento das finalidades, dos meios e dos resultados das políticas públicas que se implantam; depende, por outro lado, do valor que se dá à informação obtida com a implantação; e também da correção dos eventuais equívocos que intervenham no desenho da política.

O controle deve ser de modo tão amplo que possibilite um *feedback* completo da atividade proposta na política pública. Deve ter como traço característico um espectro amplo que permita a análise desde o ponto de vista da legalidade do gasto, que possa ter uma resposta baseada na prontidão, para permitir que a avaliação constitua ferramenta motivadora de conseqüências políticas para os gestores e, forçosamente, deve centrar-se na eficiência do gasto, pois não se admite um gasto do dinheiro público que não seja bem feito, em todos os seus aspectos.

Naturalmente, a medida proposta pelo insigne Presidente do Tribunal de Contas de Espanha encontra respaldo nas mais recentes teorias que justificam a modernização da gestão pública.

Também se podem ouvir ecos do acima enunciado no Informe NOLAN (1999) publicado na Grã-Bretanha em 1995 com o título *Standards in public life* e que constitui um documento de valor inestimável de consulta e estudo dos comportamentos éticos dos funcionários públicos e dos agentes políticos. Traz o documento importantes recomendações, inclusive com o estabeleci-

mento de códigos de condutas éticas para aqueles que trabalham na vida pública. O documento, ainda, aporta relevantes aspectos para o tema do Controle, corroborado pelas sábias palavras de Sir David Coocksey, Presidente da Comissão de Auditoria daquele país

“Cremos que sempre que se gasta o dinheiro público em quantidades significativas, se deveria aplicar os princípios da auditoria pública. Com os princípios da auditoria pública queremos dizer, que se deveria nomear auditores externos que deveriam ser independentes dos organismos aos quais se pratica a auditoria; que a auditoria deveria consistir em não somente uma auditoria de probidade que comprove que o dinheiro se gasta de forma honesta e correta, mas também que deveria comprovar que se gaste o dinheiro bem ...; para concluir: os auditores deveriam poder publicar informes no interesse público sempre que creiam que é importante que o público saiba onde houve malversação ou mal uso dos dinheiros públicos. Estes informes no interesse público funcionam como uma espécie de freio e equilíbrio muito importantes para assegurar que se mantenham os altos níveis de conduta na vida pública”.

No documento formulado pela ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE, está pontualizado que um controle efetivo terá que ter publicação com

“informes e contas anuais, incluída informação acerca do papel e competência do órgão, os planos a longo prazo e a estratégia; os membros do órgão, os resultados comparados com os objetivos-chave, objetivo para o ano vindouro, o compromisso com uma administração aberta e métodos para consegui-la; e onde se pode obter informação adicional (incluído como se pode inspecionar o registro de inte-

resses dos membros de cada órgão e como apresentar reclamações)”.

Portanto, fica justificado que a medida proposta pelo ilustre presidente do Tribunal Espanhol de Contas tem boas condições para possibilitar um maior controle sobre as contas públicas.

Provavelmente, os custos com a supervisão seriam diminuídos, pois ficaria, na prática, muito mais difícil haver desvio nos gastos realizados pelos agentes públicos. Possibilitada estaria uma maior qualidade da gestão, pois a ninguém ocorreria estar disposto a assumir o risco político, nem pôr em risco a carreira na administração pública, o que significa uma melhora considerável na disposição de eficiência dos gastos.

Por outro lado, a questão não resulta de fácil aplicação nas administrações públicas, em geral, inclusive por uma razão cultural em países de pouca tradição democrática, pelo que comprometeria politicamente muitos setores que fazem da atividade pública uma forma de aquisição de recursos para o próprio patrimônio ou para o patrimônio de outrem.

Ademais, imagino que existem, e sempre haverá, pessoas que não estão comprometidas com os legítimos interesses da sociedade, por seus comportamentos que denotam um despreço pelo cumprimento das normas estatuídas no estado democrático de direito. Sem embargo, isso não deve significar o impedimento para se pôr em marcha uma cruzada contra os desonestos, os malversadores dos bens públicos, dos que se utilizam da função pública em benefício próprio.

A título de resumo, a administração da coisa pública deve estar resguardada de todos os tipos de ilicitudes e irregularidades que possam provocar manchas na gestão dos dinheiros públicos, e, para tanto, há que ser dotada de um conjunto de instrumentos relacionados com a gestão desses fundos, que sejam utilizados para definir responsabilidades e também expectativas entre as partes interessadas, para que se possa con-

seguir os resultados que foram coletivamente pactuados.

4. A credibilidade nas políticas públicas

Discutir o papel da credibilidade como determinante dos custos de transação do intercâmbio político parece estar umbilicalmente ligado ao tema da gestão pública moderna, cujo desafio maior é ser capaz de apresentar um desenvolvimento sustentável, eficaz e eficiente.

No mesmo documento formulado pela OCDE, acima referido, está assentada a preocupação de muitos de seus membros, que é o sentimento de um “declive manifesto da confiança na administração pública”. Os cidadãos parecem estar perdendo a confiança nos responsáveis pela tomada de decisões, com as correspondentes repercussões negativas sobre a legitimidade do governo e das instituições estatais. O denominado “déficit de confiança” vem alimentado por escândalos divulgados pelos meios de comunicação, que abarcam desde atos indevidos dos funcionários até casos de autêntica corrupção. Poucos ou nenhum dos países membros daquela organização hão se livrado do escândalo ou da realidade dos fatos. O mesmo documento conclui que “há uma maior tendência a apoiar-se na promoção de valores e o aumento da transparência mediante procedimentos de denúncia e mecanismos de declaração prévia de interesses”.

Sir Robert Douglas, ex-ministro de Economia da Nova Zelândia e impulsor da reforma gerencialista iniciada por aquele país em 1984, entende que, por melhor que pudesse estar intencionada a implantação de uma política pública, de nada adiantaria se cercar de todas garantias de aplicação se não estivesse presente o pressuposto da confiança que o cidadão deposita nos seus gestores governamentais, e nesse particular prelecionava:

“A batalha pela coerência e a credibilidade – centrais em toda decisão

política submetida à coordenação do governo – é perpétua; nunca se ganha de uma vez por todas. Recuperar a credibilidade pode levar muito mais tempo que ganhá-la pela primeira vez. Se a confiança é quebrada, haveria que dar a seguinte alavancada na reforma, e fazê-lo já (...) As pessoas resistem às mudanças quando o governo carece de credibilidade, até que o contraste entre seu comportamento anterior e os imperativos das novas medidas imponham sobre a economia custos importantes que haveriam sido perfeitamente evitáveis”.

O problema da credibilidade das políticas públicas de um governo está imbricado primacialmente, e de maneira quase inexorável, com os seguintes e importantes aspectos, a saber: em primeiro lugar, com o conceito de estabilidade de suas instituições; em segundo plano, com a configuração entre aquilo que é público e aquilo que é privado, pois se encontra refletida pela Administração Pública, cuja síntese constitui o papel de intermediação entre os objetivos últimos do Setor Público e os interesses da sociedade civil; em terceiro lugar, com a constituição de uma espécie de necessidade permanente de mudança que, ao final e ao cabo, diz respeito ao alcance e à dimensão mesma das políticas públicas a serem objeto da intervenção; e, por fim, com os mecanismos sociais plasmados pela pluralidade de atores, pela crescente iniciativa dos particulares e pelo dinamismo dos mercados, notadamente em um contexto de globalização e em face do crescente desenvolvimento dos diversos segmentos do terceiro setor.

A gestão da *res publica* segundo Juan ANTONIO GARDE (1996):

“hoje mais do que nunca gerenciar organizações públicas é administrar recursos, informação e decisões através de mecanismos de integração. A integração de recursos, de equipamentos, de objetivos, de departamentos, de níveis de governo, de interesses, de

fórmulas de regulação, aparece como fator relevante e, tudo isso, alinhado com um permanente processo de negociação. A adaptação, como resposta necessária às mudanças não previstas do entorno e a sua complexidade, necessita de altas quotas de flexibilidade, iniciativa e capacidade de integração para responder aos imprevistos com eficácia. Os paradoxos e os conflitos não são situações excepcionais, são a cotidianidade em nossas decisões organizativas”.

E de tudo isso se pode falar em outra característica que resulta ser indispensável para a consecução de uma gestão eficiente e desejada pelas pessoas que é a necessidade de, ao implementar determinada ação governamental, esta ser, pois, crível, já que o político deve sempre ter em conta os problemas que afligem os cidadãos, para que se possam vislumbrar a opinião e as razões dos mesmos. Faz-se necessário, portanto, que se defina conjuntamente o problema pelo gestor público e pelos clientes usuários, para que seja implantada uma política desejável e adequada, resultado do processo de gestão democrático.

A credibilidade na gestão pública, naturalmente, há de resultar como fator determinante para o logro da política pública que se pretenda pôr em curso, pois esta necessita ser fiável diante dos exigentes olhos do usuário contribuinte que já não está mais tão despreocupado com a gestão de seus interesses confiados aos agentes gestores. Segundo, ainda, Juan ANTONIO GARDE (2001),

“A gestão pública neste contexto interdependente aparece como instrumento ativo da tomada de decisões políticas ao incorporar valores sociais, avaliar incidências das decisões e operar como marco organizado de consenso social, integrando e promovendo a participação da sociedade civil nas decisões públicas”.

O povo cada vez mais exige gestores governamentais conscientes de seu papel. E a

expectativa geral é que as políticas públicas originadas no seio do setor público sejam destinadas a dar soluções adequadas, e não simplesmente gastos desnecessários ao erário. É importante ressaltar que o cidadão não é apenas um consumidor inerte dos serviços que presta o Estado; é mais, é uma espécie de acionista de uma grande empresa denominada Setor Público. É seu desejo, por conseguinte, estar protegido por normas de revelação e responsabilidade no trato de seus interesses, bens e serviços.

O insigne professor Francisco Cabrillo, da Universidade Complutense de Madrid, expõe interessante colocação em torno do tema da credibilidade da gestão pública e fundamenta suas explicações no que denomina “Teoria das expectativas razoáveis”, que consiste em termos gerais no que se segue: para que uma política pública funcione adequadamente e tenha bom êxito, é necessário e imprescindível que as pessoas creiam que o governo a cumprirá em sua concepção, execução e que o resultado seja, ao mesmo tempo, a um custo mínimo e com o máximo de benefício possível. É o mesmo que dizer que o governo cumpra com o que ficou delineado, programado para a política pública, pois, se assim não agir, as pessoas descontam a expectativa de que a medida vai até o seu termo final.

As políticas públicas que pretendam implantar-se têm que ter o respaldo da confiança que as pessoas depositam na administração pública, para que não haja desnecessário desperdício dos recursos públicos com um programa que, não contando com a crença que dá a legitimidade, redundará em assombroso fracasso.

Exemplo ilustrativo do que se afirma em torno da credibilidade da política de gestão da coisa pública, e que teve êxito, pode ser verificado no âmbito da macroeconomia brasileira recente, em que o governo, com o objetivo de promover o equilíbrio orçamentário, visando, acima de tudo, reduzir os gastos no setor público, introduziu uma política, que se fez por demais crível para a socie-

dade, de contenção dos gastos com salários do funcionalismo público federal, impondo-lhes um congelamento de salários por mais de sete anos. Outro importante programa que pôs de manifesto a expectativa de credibilidade do povo brasileiro em seus gestores foi o programa de privatização levado a efeito nos últimos anos. Deve ser ressaltado que, em princípio, não se acreditava ser possível, haja vista a posição governamental débil, mas que, com o passar dos anos, pode-se confirmar que a intenção era válida e que tinha o mérito de ser verdadeira.

5. Conclusão

Neste mundo globalizado de final de século e início de um novo milênio, o Estado, como invenção humana recente, nada mais deve significar que aquela instituição personificada em seus agentes políticos e em seus agentes gestores, aquele ente instrumental de que se vale a sociedade para promover a mediação dos interesses da coletividade, objetivando fomentar o seu intrínseco desenvolvimento.

A Administração Pública se move nesse contexto pela delegação, pelo assentimento que depositou a sociedade em seus agentes, para que esses realizem da melhor forma possível o ministério de que todos necessitamos, uma vez que ao particular não é dada a faculdade nem o dever de realizar o bem comum, mas ao Estado, que a este se substituiu.

A gestão pública, portanto, e considerando o princípio econômico da escassez, em que as demandas sociais são ilimitadas e os recursos financeiros para satisfazê-las são escassos, deve primar pelo gerenciamento adequado, eficaz e eficiente de tudo aquilo que for gerado no seio social, sempre tendo em vista o interesse do coletivo.

O gestor da coisa pública é, por conseguinte, um vocacionado para o servir ao social, antes mesmo de qualquer interesse particular; aquele que, alçado à condição de mandatário dos anseios e necessidades da sociedade, deve procurar estar propenso ao atendimento das condições necessárias e suficientes para a consecução do bem-estar do povo. Deve, pois, ser capaz de vislumbrar o entorno, analisá-lo profundamente e propor as modificações que se façam indispensáveis, balizando-se pela economicidade, pela ética, pela moral, pelos bons costumes e pelas regras jurídicas imanentes à função pública.

Bibliografia

ANTONIO GARDE, Juan. *Gerencia y administración financiera*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1996.

_____. *Gestión Pública: consideraciones teóricas y operativas*. Madrid: FIIAPP, 2001.

GONZALEZ-PÁRAMO, J. M. et al. *Gestión pública: fundamentos técnicos y casos*. Barcelona: Ariel, 1997.

METCALFE; RICHARDS. *Improving public management*. Londres: Sage Publications, 1987.

NOLAN, Lord. *Normas de conducta para la vida pública*. Madrid: Documentos INAP, 1999.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *La ética em el servicio publico*. [S. l.]: OCDE, [1- - -?].

PABLOS, Laura de, et al. El control económico del gasto público. *Presupuesto y Gasto Público*, [S. l.], n. 11. p. 115-142, 1993.

VALIÑO CASTRO, Aurelia. *Los instrumentos de información para la gestión pública: principales deficiencias y propuestas de reforma: documentos de trabajo*. Disponível em: <<http://www.ucm.es/BUCM/cee/doc&98199819.htm>>.