

**Discurso gerencial normativo e a gestão por resultados:
Notas sobre os modelos organizacionais implementados nas
unidades subnacionais brasileiras**

Lorena Madruga Monteiro (UNIT/AL) - lorena.madruga@gmail.com

Resumo:

O tema da reforma da gestão pública nas unidades subnacionais brasileiras ganhou corpo na primeira década dos anos 2000. A adoção desse modelo nas gestões públicas estaduais deve-se, em parte, as denúncias de corrupção na administração pública direta durante o governo Lula em 2005, que revelou o patrimonialismo em vários órgãos públicos e estatais, e de outra a implantação, também durante o governo Lula, do Programa Nacional de Apoio à Modernização da gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE), e do Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (PROMEX) (ABRÚCIO, 2007). Frente a este contexto, esse artigo, problematiza, com base em uma pesquisa em curso que analisa o impacto social das reformas da gestão pública em algumas unidades subnacionais, a partir da literatura nacional e internacional, o caráter normativo desses modelos organizacionais de gestão. Conclui-se que a normatividade desses modelos dificulta a mensuração dos seus impactos sociais.

Palavras-chave: *Palavras-chaves: Reforma da gestão pública, gestão por resultados, unidades subnacionais, discurso gerencial.*

Área temática: *GT-20 Estudos Organizacionais e Administração Pública: Um Diálogo Necessário*

Discurso gerencial normativo e a gestão por resultados: Notas sobre os modelos organizacionais implementados nas unidades subnacionais brasileiras

O tema da reforma da gestão pública nas unidades subnacionais brasileiras ganhou corpo na primeira década dos anos 2000. A adoção desse modelo nas gestões públicas estaduais deve-se, em parte, as denúncias de corrupção na administração pública direta durante o governo Lula em 2005, que revelou o patrimonialismo em vários órgãos públicos e estatais, e de outra a implantação, também durante o governo Lula, do Programa Nacional de Apoio à Modernização da gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE), e do Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (PROMEX) (ABRÚCIO, 2007). Frente a este contexto, esse artigo, problematiza, com base em uma pesquisa em curso que analisa o impacto social das reformas da gestão pública em algumas unidades subnacionais, a partir da literatura nacional e internacional, o caráter normativo desses modelos organizacionais de gestão. Conclui-se que a normatividade desses modelos dificulta a mensuração dos seus impactos sociais.

Palavras-chaves: Reforma da gestão pública, gestão por resultados, unidades subnacionais, discurso gerencial.

Introdução

O tema da reforma da gestão pública nas unidades subnacionais brasileiras ganhou corpo na primeira década dos anos 2000. A adoção desse modelo nas gestões públicas estaduais deve-se, em parte, as denúncias de corrupção na administração pública direta durante o governo Lula em 2005, que revelou o patrimonialismo em vários órgãos públicos e estatais, e de outra a implantação, também durante o governo Lula, do Programa Nacional de Apoio à Modernização da gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE), e do Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (PROMEX) (ABRÚCIO, 2007). Projetos os quais retomaram algumas das diretrizes da reforma gerencial dos anos 1990, realizadas no governo FHC, mas com nova ênfase.

Se por um lado a criação e o desenvolvimento desses programas federais impulsionou as subunidades nacionais a reformarem suas administrações públicas e seus modelos de gestão, por outro, a ideia de reforma e o modelo a ser implantado advém do Movimento Brasil Competitivo (MBC). Este movimento, liderado pelo empresário Jorge Gerdau, assessorado pela consultoria de Vicente Falconi, reuniu, num primeiro momento, uma série de empresários, juntamente com lideranças do executivo, para influir nas gestões públicas locais e regionais visando a melhora dos gastos públicos e, conseqüentemente, a redução tributária para as empresas brasileiras.

Em 2012, o Movimento Brasil Competitivo (MBC) reuniu o poder Executivo, o judiciário e o legislativo na “Frente parlamentar Mista para o Fortalecimento da Gestão Pública”, visando disseminar a ideia da gestão por resultados nas várias esferas da política brasileira. Sabe-se que o modelo proposto pelo Movimento Brasil Competitivo (MBC) disseminou-se nas gestões públicas locais e regionais após a experiência do choque de gestão de Minas Gerais, liderado pelo então governador Aécio Neves, em 2003, e desde lá, tem sido implantado em vários governos estaduais e municipais.

Frente a este contexto, esse artigo, problematiza, com base em uma pesquisa em curso que analisa o impacto social das reformas da gestão pública em Alagoas, Sergipe e Pernambuco¹, a partir da literatura nacional e internacional, o caráter normativo desses modelos organizacionais de gestão, o que dificulta a mensuração dos seus impactos sociais.

Gerencialismo e gestão por resultados: Modelos normativos?

A “Nova Gestão pública” (New Public Management), ou reforma gerencial, como ficou conhecida no Brasil, remete a um conjunto de ideias baseadas no racionalismo econômico que objetivaram produzir um governo que “funcionasse melhor e custasse menos” (DENHARDT, 2012). Estas ideias surgiram como resposta à crise fiscal dos anos 1970 que levou diversos países a adotarem medidas de austeridade fiscal, de contenção de gastos públicos e de incentivo a produtividade pública.

¹ Trata do Projeto “O impacto social das reformas da gestão pública no nordeste: Alagoas, Pernambuco e Sergipe em perspectiva comparada (2007-2013)” financiado pelo Edital Universal do CNPq/2014.

Essas novas formas de governar que emergiram partir da década de 1970 ficaram conhecidos como modelos gerenciais ou como a nova gestão pública. Definem-se por uma linguagem gerencialista exagerada e a introdução do racionalismo econômico no desenho organizativo dos serviços públicos (CARNEIRO & MENICUCCI, 2013). Dentre os modelos em disputa o New Public Management (NPM), destacou-se por confrontar as doutrinas básicas da administração pública substituindo a ênfase em regras gerais para a ênfase nos resultados. Associado a uma visão neoliberal em termos da condução das políticas do Estado e focado na dimensão fiscal, fundamenta-se na avaliação de que o Estado se encontra hipertrofiado, uma vez que“(...) crescimento desordenado dos gastos públicos seria um sintoma da fragilidade dos mecanismos de controle democrático em garantir a prevalência dos interesses da coletividade no processo decisório da política, erodindo as bases de legitimação do Estado” (CARNEIRO & MENICUCCI, 2013, p. 138).

Hipertrofia do Estado, déficit público incontrolável, foram algumas das questões que os governos neoliberais a partir da década de 1980 tentaram solucionar a partir da implementação de uma agenda reformista pró mercado, objetivando a redução do tamanho e capacidade do Estado, de sua intervenção na economia e na reestruturação de seu aparato organizacional. Nesse sentido a adoção da New Public Management (NPM) se desenvolveu a partir da

(...) avaliação do sucesso ou fracasso da administração pública se altera, passando a ser banalizada por critérios próximos àqueles utilizados na administração privada. De uma orientação inicial voltada à busca de eficiência e à redução do gasto público, o reformismo associado à NPM avança e direção a questões como o foco em resultados, a qualidade dos serviços prestados (CARNEIRO & MENICUCCI, 2013, p. 139).

Dentre os países que reformularam sua administração pública, a partir de parâmetros de eficiência, o caso mais notório foi o da Nova Zelândia. A partir dessa experiência, considerada bem-sucedida, uma série de países adotaram o modelo proposto pela “Nova Gestão Pública”, como o Canadá, os Estados Unidos, Grã-Bretanha, e na década de 1990, o Brasil. Conforme Pollit & Bouckaert (2002, p. 17) num contexto de crise econômica “muitos governos enfrentaram um movimento de *tesoura* dos crescentes custos de bem estar social face às decrescentes possibilidades de criação de novos impostos.

Cortar o gasto público ou ao menos reduzir sua taxa de crescimento tem estado em alta na agenda política”

Entre os princípios destas reformas efetuadas na gestão pública a partir da década de 1970, destacam-se, dentre outros, conforme David Osborne e Ted Gaebler (1992): 1. A necessidade de um equilíbrio calculado sobre recursos e gastos; 2. Impulsionar a competição entre os prestadores de serviços; 3. Estabelecimento de metas a alcançar; 4. Financiar resultados, atingir objetivos públicos substanciais; 5. Satisfazer as necessidades do consumidor (cidadão); 6. Gerar receitas; 7. Descentralizar as atividades; 8. Orientação do governo para o mercado. De acordo com Pollit & Bouckaert (2002), apesar dos princípios serem similares nas reformas implementadas a partir da década de 1970, suas estratégias normativas diferenciam-se, permitindo um esforço comparativo, conforme quadro abaixo

| Estratégias | Definição | Países |
|------------------------|--|--|
| Manutenção | Manter a máquina administrativa tal como ela é, mas ajustar e equilibrar sempre que possível | Países da Europa continental |
| Modernização | Realizar mudanças mais fundamentais nas estruturas e processo, por exemplo, mudando a orientação do processo orçamentário de insumo para produto, criando novos tipos de organização do setor público, como agências autônomas, modificando o contrato de trabalho dos servidores públicos | Países da Europa continental |
| Mercantilização | Introduzir mecanismos de mercado no setor público, por exemplo, criar um | Austrália, EUA, Nova Zelândia, Reino Unido |

| | | |
|------------------|---|--|
| | mercado interno competitivo | |
| Minimizar | Reduzir o setor estatal tanto quanto possível, fazendo o máximo uso da privatização e da contratação externa. | Austrália, EUA, Nova Zelândia, Reino Unido |

Essas primeiras experiências de reformas gerenciais ocorreram em países membros da Organização para a cooperação e o desenvolvimento econômico (OCDE). Conforme Ormond & Löffleur (1999, p. 97) as reformas ocorreram “mediante uma ampla variedade de formas e em diversos contextos envolvendo preocupações e necessidades nacionais completamente diferentes”. Dada essa contestação, e ao caráter normativo dos discursos de reformas gerenciais, a nova gestão pública foi considerada “uma tela vazia”, pois cada experiência teve seu padrão próprio, o que dificulta uma avaliação do modelo (FERLIE et al, 1999), e assim

Ao contrário dos países Anglo Saxões, as reformas não trouxeram mudanças de grande envergadura no papel do Estado e suas relações com o mercado e a sociedade civil, concentrando-se em iniciativas voltadas ao aperfeiçoamento da gestão pública, em busca de maior responsabilidade e melhora de performance. A atenção se dirige para mudanças localizadas em áreas consideradas estratégicas (CARNEIRO & MENICUCCI, 2013, p. 153)

Além dos países anglo saxões e dos países da OCDE, algumas experiências com estes princípios gerenciais ocorreram na América Latina, entretanto, “os esforços empreendidos focaram mais na redução de custos que na promoção de melhoras de desempenho do setor público à medida que foram motivadas principalmente por propósitos de natureza macroeconômica, com ênfase no ajuste fiscal” (CARNEIRO & MENICUCCI, 2013, p. 154). Além disso, apesar de ter se desenvolvido principalmente nos países anglo-saxões e nos países membros da OCDE, quando reproduzido nos países da América Latina “passou a representar as necessidades das mais diversas empresas e governos, transcendendo, portanto, as matrizes histórico-culturais locais” (PAULA, 2005, p.38).

Entretanto, apesar dessas experiências basearem-se em princípios normativos e parâmetros similares, aqueles advindos do mercado, implementadas por governos considerados neoliberais, “essas reformas administrativas consolidam novos discursos e práticas derivadas do setor privado e os usam como benchmarks para organizações públicas em todas as esferas de governo (SECCHI, 2009, p. 348). Como contrapartida a New Public Management (NPM) surgiram, também associadas a uma concepção de falência do estado burocrático, outras alternativas, discursos que diferenciam as experiências implementadas, como o governo empreendedor e o movimento de governança pública (SECCHI, 2009). Esses novos discursos, modelos, surgiram a partir da década de 1990, quando a New Public Management começou a ser questionada, especialmente seus resultados. Como modelos alternativos destacam-se, além do governo empreendedor, e do movimento de governança pública, o public service orientation.

Esses modelos compartilham os valores da produtividade, eficiência na prestação de serviços. Entretanto, baseiam-se em um sistema de crenças, baseado na racionalidade instrumental aplicados à gestão pública (POLLITT & BOUCKAERT, 2002; SECCHI, 2009). Nesses termos, por exemplo, Haad (1995) enumerou os preceitos da Administração pública gerencial: 1) Desagregação do serviço público em unidades especializadas; 2) Competição entre organizações públicas e entre públicas e privadas; 3) Disciplina e parcimônia; 4) Administradores com autonomia para decidir; 5) avaliação de desempenho; 6) Avaliação centrada nos resultados. (SECCHI, 2009).

Estes princípios, ou crenças, conforme identificou Christopher Pollitt (1990), derivam da ideia de o caminho para o desenvolvimento social depende do aumento de produtividade em termos econômicos. Para tanto é necessário ver a produtividade associada a tecnologia, ter uma força de trabalho conectada com o ideal de produtividade, e uma administração eficiente. Portanto, a nova gestão pública atua através de parâmetros do mercado econômico, como a mensuração de desempenho, o planejamento estratégico, a competição no interior das unidades de governo, a contratação baseada em desempenho, nos incentivos de mercado e na desregulamentação.

Osborne & Gaebler (1992), no livro “Reinventando o governo”, obra clássica que impulsionou o debate em torno da nova gestão pública nos Estados Unidos, reiteram o caráter normativo desses modelos, em especial “o governo empreendedor”. Conforme os autores alguns mandamentos impulsionam esse modelo, como o fato de ser um governo catalizador, que não implementa políticas públicas sozinhos, mas sim articulados com diferentes atores sociais; o de ser um governo que atrai a participação dos cidadãos na tomada de decisões; aquele que incentiva a competição dentro das organizações públicas; governo orientados por metas e resultados esperados, assim como orientado ao cliente; e para o mercado. (SECCHI, 2009).

Conforme Pollit & Bouckart (2002, p. 20) os resultados da implementação desses modelos de gestões públicas são de difícil mensuração. Em alguns aspectos algumas nações obtiveram mais êxito que em outros, como, por exemplo, o equilíbrio orçamentário alcançado no Canadá. Além disso, o crescimento econômico é uma variável que influi nos resultados dessas reformas, uma vez que “(...) cálculos da proporção como gasto público/PIB são determinados tanto pelas taxas de crescimento econômico, quanto pelas mudanças no gasto governamental”. Portanto, conforme Pollit & Bouckart (2002) o crescimento econômico explica porque alguns países obtiveram mais êxito que outros, não apenas a implementação de reformas gerenciais.

A gestão pública por ou para resultados é um dos receituários presente nas ideias da Nova Gestão Pública (New Public Management). Sua primeira formulação remete a obra de Peter Drucker, publicada em 1954, na qual elaborou duas expressões: Gestão por objetivos, e gestão por resultados. Entretanto, sua conceituação, e implementação ocorreu nas décadas posteriores, quando essa orientação foi considerada uma prática de boa governança.

Assim como um ciclo de política pública, a gestão por resultados começa com o estabelecimento dos resultados desejáveis, dos objetivos do governo, prescreve o monitoramento e a avaliação dos desempenhos da organização a partir do alcance dos resultados (SERRA, 2008). O quadro abaixo sistematiza suas principais estratégias

Quadro: Estratégias gerais da Gestão por resultados

| | |
|-----------|---|
| 1 | Foco na gestão voltada para resultados |
| 2 | Formulação de políticas públicas a partir do planejamento governamental |
| 3 | Tomada de decisão descentralizada |
| 4 | Planejamento estratégico nas organizações públicas |
| 5 | Sistemas de informação que ofereçam subsídios para a tomada de decisão |
| 6 | Controle dos recursos |
| 7 | Monitoramento da gestão |
| 8 | Prestação de contas e avaliação |
| 9 | Incorporação de mudanças nas metodologias do orçamento público |
| 10 | Formulação de indicadores próprios de gestão |

Fonte: Adaptado de FORTIS (2009)

A ideia e a experiência vivenciada pelas administrações públicas baseadas na gestão por resultados têm se modificado ao longo do tempo. Logo, não é um modelo pronto, suas características e estratégias modificaram-se em cada experiência concreta. Entretanto, apenas nas duas últimas décadas seus conceitos começaram a ser discutidos e elucidados na literatura pertinente. O CLAD (2007), por exemplo, entende a gestão por resultados como um marco conceitual que tem por função facilitar que as organizações públicas consigam, de forma efetiva e integrada, criar valor público, consecução dos objetivos do governo e a melhora contínua das instituições. Para Bouckaert & Halligan (2008) a gestão por resultados deve orientar todas as ações do governo, visando o melhor desempenho de todas as áreas. Este desempenho é mensurado a partir de um modelo matricial, em que se verifica se os recursos (input) alocados tiveram resultados (outputs) e os impactos estratégicos (outcome) dessa meta.

Pode-se agrupar a literatura sobre a gestão por resultados em dois argumentos distintos. De um lado aquele que sustenta, a partir da análise de casos concretos, que a ideia de controle de resultados leva a disfuncionalidades na gestão pública, e assim a “ Aplicação das técnicas da NPM por vezes produz um considerável aumento na eficiência, mas em outras ocasiões encontramos desapontamentos e até perversões” (POLLIT & BOUCKART, 2002, p. 22), e de

outro, aqueles que consideram o modelo adequado, mas que efetivamente, não é implementado da forma correta pois ao enfatizar a mensuração de desempenho, acaba se equivocando na escolha dos problemas. (BOUCKART & HALLIGAN, 2008).

As disfunções, são, na maioria das vezes, de natureza organizacional. Referem-se a maneira que a implementação do modelo de gestão por resultados afeta o comportamento das pessoas (dos servidores públicos), as responsabilidades e a hierarquia da organização pública. Além dessa questão, destaca-se o papel das lideranças e dos diversos atores envolvidos que disputam distintas agendas governamentais o que torna a cooperação e o consenso um processo complexo. Portanto, as gestões por resultados, como são baseadas em modelos normativos, são de difícil mensuração.

Esses modelos baseiam-se em metas que devem ser acompanhadas pela melhora nos indicadores sociais. Entretanto, na ausência de estudos aprofundados e longitudinais, verifica-se pouco impacto nos indicadores sociais nos contextos em que tais modelos foram implantados. Portanto, até então, pode-se considerar que estes modelos organizacionais baseiam-se em normas, receitas advindas do setor privado que pouco impacto tem na gestão pública.

Considerações finais

O debate sobre gerencialismo, controle de gastos públicos e gestão por resultados nos Estados brasileiros foi impulsionado pelo Programa de Ajuste Fiscal, pela lei complementar de Responsabilidade Fiscal, pelo Programa Nacional de apoio à Modernização da gestão e do planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE), e pelo Programa de Modernização do Controle externo dos Estados e Municípios brasileiros (PROMEX). Para responder a estas questões muitos Estados implementaram modelos de gestão por resultados, com o objetivo de ajustar suas contas e melhorar seus indicadores sociais.

Em relação aos debates sobre a New Public Manager, da qual deriva os modelos de gestão por resultados, Pacheco (2009, p. 12) sintetiza o debate atual

(.....) Um dos grupos como os defensores da eficiência (ou minimizadores do custo), o outro como reformadores em busca da melhoria de desempenho do setor público (maximizadores dos resultados); o primeiro grupo recorre a mecanismos de punição e recompensas de acordo com o desempenho alcançado; para o segundo, o alvo é o aprendizado baseado em relações de confiança como caminho para alcançar melhores resultados” (PACHECO, 2009, P.12)

Portanto, a implantação de modelos de gestão por resultados é uma realidade para vários Estados da federação brasileira. Entretanto, embora disseminados em várias gestões públicas, seus pressupostos ainda não foram avaliados. O impacto dos gastos ou da sua redução nos indicadores sociais carece de mensuração.

Referências Bibliográficas

ABERBACH, Joel; PUTNAM, Robert; ROCKMAN, Bert. **Bureaucrats et policiers westerns democracies**. Massachusetts: Harvart University Press, 1981.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. spe, p. 67-86, 2007

ALONSO, Marcos. Custos no serviço público. **Revista do serviço público**, ano 50, n.1, 1999.

Bouckaert, G., Halligan, J. **Managing performance: international comparisons**. London: Routledge, 2008.

BRESSER –PEREIRA, Luíz Carlos. Economia política do gasto social no Brasil desde 1980/85. **Econômica**, Rio de Janeiro, V. 5, n.1, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo: Ed. 34, 1998.

BRUNET, J. F. G.; BORGES, C. B.; BERTÊ, A. M. A. Estudo comparativo das despesas públicas dos estados brasileiros: um índice de qualidade do gasto público. Porto Alegre, outubro de 2007. **Monografia**.47 p.Ministério da Justiça - Anuário Brasileiro de Segurança Pública – 2010

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T.M.G. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. In: NORONHA, J.C; PEREIRA, T. R. (Orgs). **A saúde no Brasil em 2030: prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde**. Volume 1. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde /Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013.

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

EVANS, Peter; RAUCH, James. Bureaucracy and growth: a cross-national analyses of the effects of the "weberian" state structures on economic growth. **American Sociological Review**, n. 64, p. 48-765, 1999.

FERLIE, Et Al. A. **The new public management in action**. Oxford, Oxford University Press, 1999.

FORTIS, M.F.A. Orçamento orientado a resultados: Instrumentos de fortalecimento democrático na América Latina. **Revista do Serviço Público**, Brasília, V.60, N.2, p. 125-140, Abril/ Maio, 2009.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Nova York: Russell Sage, 1980.

MONTEIRO, Lorena Madruga. Reforma da administração pública e carreiras de Estado: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental no Poder Executivo federal. **Revista de Administração Pública**, Vol. 47, No 5 (2013).

OSBORNE, D., & GAEBLER, T. (1995). **Reinventando o governo; como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. (S. F. G. Bath & E. Magalhães Jr., Trad.) Brasília: MH Comunicação. (Obra original publicada em 1992)

PACHECO, Regina Silvia. Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate. **Revista de Governança Social**, v. 2, p. 10-13, 2009.

PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira: Entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas- RAE** , vol 45, n. 1, jan-març, 2005.

POLLITT, Christopher. **Managerialism and the public services**. Cambridge: Basil-Black-Well, 1990.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 53, n. 3, jan./set. 2002.

SECHHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista Administração Pública, Rap** — Rio de Janeiro 43(2):347-69, MAR./ABR. 2009

SERRA, A. (2008). **Modelo aberto de gestão para resultados no setor público**. (E. Montesbradley y Estayes, Trad.). Natal: SEARH. (Obra original publicada em 2007)

SILBERMAN, Bernard. **Cages of reason: the rise of the rational state in France, Japan, the United States and Great Britain**. Chicago, University Press, 1993

TENDLER, Judith. **Good government in the tropics**. **Baltimore e Londres**: The Johns Hopkins University Press, 1997.