

T

Teoria Geral da Administração e os Processos de Gestão dos Recursos na Área Pública

Wagner Dal Medico

Graduado em Economia, Contabilidade e Administração. Mestre em Administração. Funcionário Público, desde 1976, exerceu vários cargos e funções de direção no TCMSP. Assessor de Gabinete na Escola de Contas do TCMSP desde 2012.

Resumo: O presente artigo apresenta algumas reflexões sobre o processo de gestão na área pública, tendo por base os princípios de economia e de administração encontrados na teoria econômica e na teoria geral de administração, que indicam as principais características de um bom processo de gestão. A partir desses princípios é feita uma análise comparativa com os instrumentos de gestão encontrados na legislação que regulamentam o processo de gestão na área pública. O artigo demonstra que, não obstante os instrumentos de gestão se encontrem em constante aperfeiçoamento, a legislação prescreve todos os instrumentos de gerenciamento indicados pela teoria econômica e teoria geral administrativa, de modo a garantir a eficiência, eficácia e efetividades dos processos de gestão na área pública, se aplicados adequadamente.

Palavras-chave: Gestão Pública, Processo de Gestão na Área Pública, Instrumentos de Gestão na Área Pública.

Abstract: This article presents some reflections on the process of management in the public sector, based on the principles of economics and management found in economic theory and the general theory of management, indicate that the main characteristics of a good process

management. From these principles is a comparative analysis with the management tools found in the legislation governing the management process in the public area. The article demonstrates that, despite the management tools are in constant improvement, the legislation prescribes all management instruments indicated by economic theory and administrative general theory, to ensure the efficiency, effectiveness and investigate the effectiveness of management processes in the area public, if applied properly.

Keywords: Public Management, Process Management in the Public Sector, Management Tools in the Public Area.

1. Introdução

A Administração Pública no Brasil encontra-se diante de grandes desafios. Medidas de saneamento da economia, iniciadas na década de 90 do século passado, colocaram o país neste início de milênio em situação de galgar os níveis de desenvolvimento dos países ditos de primeiro mundo.

Há, no entanto, várias situações impeditivas para o avanço desse desenvolvimento, que se constituem em “gargalos” e merecem providências urgentes.

Uma delas, e talvez a principal, é a que trata dos padrões morais e éticos que norteiam as ações dos agentes públicos, quer seja no âmbito do executivo, do legislativo ou do judiciário.

O país planeja o emprego dos recursos e esforços para implementar políticas, projetos e atividades na área pública. Os objetivos e metas frutos desse planejamento na área pública resultam, em muitos casos, em fracassos e em prejuízos porque não se concluem ou porque não atendem as necessidades das demandas que os motivaram. Perguntas que solicitam esclarecimentos sobre falhas no planejamento público ou nos processos de gestão pública, entre outras, sempre surgem no sentido de identificar as cau-

sas dos fracassos.

O setor privado, por sua vez, por si só não é capaz de produzir todos os avanços necessários para garantir o atendimento dos desejos e necessidades das pessoas, alavancando o desenvolvimento dos diversos setores produtivos do sistema econômico.

O Estado, conhecendo os desejos e as necessidades do povo que representa, tem por obrigação promover as melhorias das condições de vida e do bem estar de todos. Assim, a função de desenvolvimento e controle da economia objetiva o bom funcionamento do sistema econômico, gerando os recursos necessários para oferecer as melhorias da qualidade de vida requeridas pela população. Para tanto, promove as intervenções necessárias ao crescimento, a estabilidade e a melhoria da eficiência, eficácia e efetividade do desempenho da economia.

De forma geral podemos dizer que nos países onde o sistema econômico é menos desenvolvido o Estado tem maior nível de interferência, principalmente no sentido de alavancar o desenvolvimento econômico, tornando-se mais proeminente nesse aspecto a sua função de produção de bens e serviços.

Já em um país desenvolvido, o Estado aparece mais como regulador do funcionamento dos setores da economia, objetivando a manutenção da qualidade de vida e a melhoria do bem-estar da população, uma vez que foram ultrapassadas as etapas de oferta dos serviços básicos, promovendo assim o refinamento dos serviços que presta a população.

O Estado não estará tão presente no sentido de alavancar o desenvolvimento econômico como antes, investindo maciçamente em infraestrutura, por exemplo, mas estará sempre presente com as necessárias medidas que garantam a continuidade do desenvolvimento econômico.

Podem ser apontados inúmeros outros aspectos e ações do Estado em relação a essas três

funções didaticamente estabelecidas. Os aqui expostos, no entanto, são suficientes para mostrar que o seu papel é o de garantir o desenvolvimento do país e a qualidade de vida de seus cidadãos.

Para tanto, o gestor público dispõe de ferramentas de gestão que o auxiliam desde o estabelecimento das metas que possibilitarão alcançar o atendimento dos desejos e das necessidades da população, passando pela definição dos processos de trabalhos necessários a execução dessas metas, a definição dos recursos humanos e materiais necessários, e a avaliação dos resultados alcançados em relação aquilo que foi planejado.

O planejamento na área pública, portanto, é o ponto de partida para dar tratamento a todos os projetos e atividades. Entre outras etapas do planejamento, o gestor público anualmente estima a receita e fixa as despesas que serão realizadas. Os impostos são cobrados e arrecadados e a população fica aguardando o governo cumprir o seu papel de oferecer bens e serviços para atender suas necessidades.

O que se vê na prática em nosso país, no entanto, é a insatisfação do cidadão no atendimento dessas necessidades, algumas delas básicas, obrigando-o a ficar sem o serviço ou a buscar solução com outros agentes da economia, onerando ainda mais o seu orçamento e limitando ainda mais o seu poder aquisitivo.

Com a percepção de uma renda cada vez mais insuficiente, amplia-se na população a percepção da ineficiência, ineficácia e pouca efetividade das organizações públicas no atendimento das suas necessidades. Quais as justificativas dos agentes públicos para demonstrar as razões do não cumprimento de seus programas de governo? Onde reside a falha no processo de gestão dos recursos públicos?

As respostas, quando aparecem, apresentam argumentos que vão desde as situações que en-

volvem aspectos políticos, com reflexos no planejamento estratégico da entidade pública, até aqueles que envolvem os processos administrativos relativos à lógica e a técnica de gestão, passando pela falta de recursos de toda ordem e pelo despreparo do pessoal envolvido em todo o processo de execução do plano.

Na maioria dos casos o que se vê é o cumprimento da primeira etapa do processo de gestão, ou seja, o plano é feito estabelecendo os objetivos e metas a serem atingidas, é divulgado e em algumas oportunidades e discutido com a sociedade e com o corpo de funcionários que nele atuarão.

A seqüência lógica, de acordo com a metodologia prescrita pelas ciências administrativas, é a execução, o controle da execução para verificar se os produtos ou serviços estão de acordo com o planejado, foram entregues aos interessados, a população, e verificar se as suas necessidades foram plenamente atendidas conforme o planejado.

A imprensa falada e escrita, os relatórios de gestão examinados pelos Tribunais de Contas e os demais organismos de acompanhamento e controle da sociedade mostram, no entanto, que boa parte desses projetos e atividades não atingem as metas estabelecidas, o que em síntese significa dizer que os desejos e necessidades da população não foram satisfeitos.

Diante dessas breves e elementares considerações sobre as organizações e seus processos de gestão, é possível formular as seguintes perguntas:

- É possível manter a existência de uma organização sem que seus integrantes conheçam a razão de sua existência, seus objetivos, suas metas e onde ela deseja chegar no meio em que atua?
- É possível a manutenção da existência de uma organização que consome recursos produtivos do sistema econômico e, ao fazê-lo, deixa de atender as necessi-

dades do cliente ou consumidor de seus produtos?

- É possível a permanência de um administrador ou gestor no comando de uma organização, que tenha a capacitação para formular um plano, e que não é capaz de executá-lo de maneira eficiente e eficaz, descumprindo com a sua missão?
- É possível dar continuidade ao trabalho de um administrador sem conhecer objetivamente, através de um sistema adequado de medidas ou indicadores, o grau de eficiência, eficácia e efetividade dos processos gerenciais e produtivos que planeja e executa?

Nessa linha de raciocínio é que pretendemos, neste artigo, apresentar as principais ferramentas aplicáveis no processo de gestão com enfoque para a área pública, explorando alguns exemplos de gerenciamento bem sucedidos em órgãos públicos onde as boas práticas de gestão foram observadas.

A abordagem aqui feita tem maior foco de aplicação gerencial nos níveis tático e operacional, considerando que as forças influenciadoras do processo de tomada de decisão para elaboração do plano estratégico requer uma abordagem mais complexa e ampla, com questões que envolvem aspectos macroeconômicos, políticos e sociais, os quais não foram explorados no presente trabalho.

2. Elementos essenciais na organização

Tanto a ciência econômica como a ciência administrativa em seus enunciados, estudam o comportamento das pessoas diante de acontecimentos sociais, econômicos e financeiros.

A ciência econômica pretende explicar o comportamento das pessoas frente ao problema da escassez dos recursos econômicos e o atendimento de suas necessidades.

A ciência administrativa pretende explicar o

comportamento das organizações, dos grupos e dos indivíduos que as compõem, de modo a criar as condições ideais para se fazer o arranjo adequado dos recursos nelas empregados, com o objetivo de maximizar os seus resultados produtivos.

Desta forma, é importante examinar alguns conceitos colocados por essas ciências, de modo a ter elementos de reflexão sobre os comportamentos das pessoas, tanto no sistema econômico, como nas organizações.

2.1. Sistema Econômico e Agentes do Sistema Econômico

Troster e Mochón (2000), explicam que a população de cada país possui um conjunto de necessidades e isso determinará a alocação dos recursos de que dispõem. A forma como o país se organiza e estabelece as relações técnicas e institucionais de sua economia se constituem no seu Sistema Econômico.

São quatro os agentes que atuam no sistema econômico:

- **Famílias** – constituídas pelos indivíduos que consomem os bens e serviços e são os detentores, possuidores ou donos, dos fatores de produção.
- **Empresas** – produzem bens e serviços a partir dos fatores de produção fornecidos pelas famílias.
- **Setor Público** – produzem bens e serviços a partir dos fatores de produção fornecidos pelas famílias. Como parte dos serviços que presta, o governo tem como principais funções: manter o equilíbrio econômico, promover o desenvolvimento e fiscalizar as atividades do sistema econômico, entre outras funções inerentes ao Estado.
- **Resto do Mundo** – fornecem e adquirir bens e serviços. Portanto, são as transações efetuadas entre um Sistema Eco-

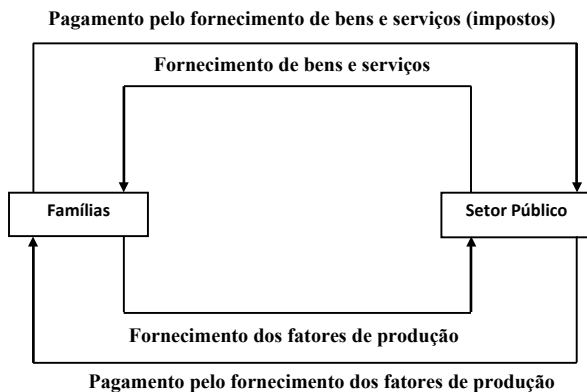
nômico e outro. São as trocas internacionais.

Os recursos econômicos são aqueles designados genericamente como terra, imóveis, equipamento, trabalho, tecnologia, capital, etc, também conhecidos como fatores de produção, porque é a partir deles que são produzidos os bens e serviços que irão satisfazer as necessidades das famílias. Possuem valor econômico por que são escassos.

Como funciona o sistema econômico?

O que define o sistema econômico são as trocas de bens e serviços. Para exemplificarmos, de forma simplificada, segue a figura 1:

Figura 1 – Sistema Econômico – Diagrama Simplificado



Fonte: Elaboração própria a partir de Tróster e Móchon (2000, p.47).

O diagrama demonstra que as famílias fornecem os fatores de produção ao Setor Público para produção de bens e serviços.

O Setor Público remunera as famílias pelo fornecimento dos fatores de produção, na forma de salários, aluguéis, pagamento dos bens adquiridos, etc. Por outro lado, recebem os impostos e fornecem os bens e serviços que as famílias necessitam.

Da mesma forma, as empresas e o resto do mundo, não inclusos no diagrama, ao receberem os recursos econômicos das famílias, pagam por

eles e deverão fornecer bens e serviços que satisfaçam suas necessidades.

As empresas recebem esses recursos de maneira voluntária. As famílias, como detentoras de todos os recursos econômicos, os chamados fatores de produção, só irão deles dispor para satisfazer os seus desejos e suas necessidades. Quando isso não ocorre, as famílias deixam de alocar os recursos e de consumir os bens e serviços produzidos, redirecionando os recursos para outras empresas que produzam os bens e serviços que as satisfaçam e remunerem adequadamente os recursos a elas disponibilizados.

No Setor Público, essa relação acontece de forma diferente. Os impostos, uma vez instituídos, são arrecadados e a partir disso são disponibilizados à realização dos serviços ou ao fornecimento dos bens à população, conforme dispõe a Constituição Federal de 1988, a Lei 4320/1964, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) demais instrumentos legais de planejamento, execução e controle. Como vemos o pagamento é feito antecipadamente à produção dos bens e serviços demandados, configurando-se nessa situação semelhante à do acionista que investe na empresa privada.

A expectativa de quem paga os impostos é o retorno desses valores, os impostos, na forma de bens e serviços necessários, em boa parte aqueles que a iniciativa privada não teria ou não teve capacidade e isenção para produzi-los como, por exemplo, a justiça, a segurança pública, a fiscalização das atividades econômicas e sociais, a infraestrutura de transportes, energia elétrica, água, esgoto, a alavancagem do desenvolvimento de setores da economia, etc.

Num regime democrático, quando essas necessidades não são atendidas, os contribuintes, as famílias, usam os canais institucionais, legislativo, o próprio executivo, o judiciário, a imprensa, as entidades representativas, entre outros meios, para protestar e cobrar melhor

desempenho dos gestores desses serviços. Exigem mudanças nos organismos públicos para que possam atendê-los adequadamente.

Se não atendidas, as famílias passam a criticar o pagamento de impostos, criam outros canais de prestação de serviços como as organizações não governamentais, para suprir as deficiências e incapacidades do Setor Público e usam de seus poderes constitucionais consubstanciados no voto para a escolha de novos gestores da atividade pública, para melhorarem a eficiência, a eficácia e a efetividade do setor no uso dos recursos econômicos.

Esse sentido dinâmico dado pelo sistema político na eleição das prioridades da população e o planejamento econômico, para alocação dos recursos objetivando o atendimento dessas necessidades, é que norteiam as ações gerenciais na área pública, com eficiência, eficácia, princípios esses ditados pela Constituição do Brasil de 1988, artigo 74, inciso II.

2.2. Bens Econômicos e Custo de Oportunidade

Bens econômicos é o conjunto de bens materiais e serviços utilizados para satisfazer os desejos e as necessidades das pessoas.

Os bens podem ser tangíveis, representados pelos bens materiais, móveis ou imóveis, intangíveis, representados pelos bens não materiais e constituem-se pelo conjunto de atividades designadas por lazer, cultura, serviços em geral, bens intelectuais, etc, e por fim os bens duráveis, representados pelos bens materiais de uso prolongado. Alguns consideram como bens duráveis aqueles com possibilidade de utilização por período superior a 2 anos e outros em períodos superiores.

Na área pública, no Brasil, o tratamento é feito com base na legislação federal, a partir da Lei nº 4320/64 e Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 448/02, publicada no Diário Oficial

da União de 17/09/02, que considera material permanente aqueles bens cuja natureza e utilização tem durabilidade superior a 2 anos.

Rezende (2001, p. 84) esclarece que a principal característica que distingue os bens públicos em relação aos bens privados está no princípio da exclusão. Ele diz que os indivíduos ou segmentos da população não podem ser excluídos do consumo dos bens públicos.

Para os bens produzidos pela iniciativa privada, o que determina a exclusão do consumo de um determinado bem é o seu preço. Por exemplo: o mercado aponta uma demanda de 700.000 famílias dispostas a consumir televisores de 32 polegadas. No entanto, as empresas só possuem capacidade para produzir 500.000 aparelhos. O resultado é que, teoricamente, 200.000 famílias deixarão de adquirir o televisor, vez que os preços dos aparelhos se ajustarão de modo a restar 500.000 famílias que estarão em condições de adquiri-los naquele nível de preços, conforme enuncia a lei da oferta e da demanda¹.

O mesmo não ocorre com os bens produzidos pelo Setor Público. Se numa cidade de 5 milhões de habitantes, existe o orçamento de R\$2 bilhões de reais para os serviços de segurança e se constata que a condição ideal para oferecer segurança adequada a todos seria triplicar o orçamento atual, não será possível excluir, por exemplo, dois terços da população para o uso desse serviço, mantendo-o apenas para o terço restante.

Na prática, toda a cidade usufrui do serviço, mas como o mesmo é insuficiente, acaba atendendo à população de maneira precária, insatisfatória e insuficiente.

2.2.1. Custo de oportunidade

O clássico problema enfrentado por qualquer sistema econômico é o da escassez. Ele é resultante da impossibilidade do sistema econômico atender a todas as necessidades de todas as pessoas, dada a escassez dos recursos econômicos.

Diante da escassez, as pessoas são obrigadas a escolher o uso ou destino de seus recursos.

Ao decidir o seu uso para atender a uma determinada necessidade, deixam de usá-lo para atender a outra necessidade. Ou ainda, ao usá-lo de maneira mais intensa para satisfazer uma necessidade, acaba por usá-lo menos intensamente para atender a outra necessidade. Essa desistência, que configura o sacrifício em não utilizá-lo para atender outra de suas inúmeras necessidades, recebe o nome de custo de oportunidade. O valor desse custo vem do valor destinado que o próprio bem ou serviço possui. Exemplo: Valor dos bens ou serviços contidos no orçamento familiar, no orçamento empresarial ou no orçamento público.

As famílias, quando planejam os seus gastos a partir dos seus recursos disponíveis, elegem ou priorizam um conjunto de necessidades, aquelas cuja soma trará o maior grau de satisfação aos seus componentes. Portanto, o seu orçamento está apoiado na maximização do atendimento dessas necessidades. Os que decidem no âmbito familiar procuram centrar todas as atividades da casa, tanto internas como externas, no sentido de que isso ocorra.

As empresas, tendo por base os desejos e necessidades dos seus consumidores, elaboram seus orçamentos no sentido de alocar todos os seus recursos para atendê-los. Seus gestores, igualmente, promovem todos os esforços, tanto internamente como externamente, no sentido de maximizar o atendimento dessas necessidades e desses desejos.

O Setor Público, por sua vez, ao elaborar a lei orçamentária, tanto o executivo, como o legislativo e a própria sociedade, discutem e determinam anualmente, as prioridades e a forma como os recursos orçamentários serão empregados através do implemento de políticas, projetos e programas na área pública.

Qualquer sistema econômico deve eleger

suas prioridades, de acordo com as necessidades das pessoas que dele fazem parte. O papel dos gestores é o de empregar os recursos do sistema de modo a maximizar o atendimento dessas necessidades e garantirem o desenvolvimento e bem-estar das pessoas.

Essas colocações parecem, à primeira vista, muito elementares sob o aspecto conceitual. Na prática, no entanto, observa-se que muitos empreendimentos familiares, empresariais e públicos fracassam por ferirem esses preceitos econômicos, por não estabelecerem adequadamente suas prioridades, na medida em que perdem o foco determinado pelos seus objetivos, deixando de atender os seus consumidores, os seus usuários e os cidadãos, ao elegerem outras metas que não se alinham com as prioridades e os objetivos propostos.

Gerenciar adequadamente, identificando e mantendo a linha de seus propósitos em maximizar o atendimento das necessidades das pessoas é o grande desafio que qualquer organização honesta enfrenta.

3. Organização, administração e níveis de administração

3.1. Organização

Chiavenato (2000, p.14) afirma que “organização é a entidade social composta de pessoas e recursos, deliberadamente orientada e estruturada para alcançar um objetivo comum”.

Drucker (2002, p. 57) explica que “só uma finalidade será válida para a empresa: criar o seu cliente”. Para atender aos desejos e necessidades do cliente, a sociedade confia à empresa recursos capazes de gerar riqueza.

A organização, qualquer que seja sua natureza e fim, público ou privado, só terá razão para existir se for para atender as necessidades dos seus clientes, consumidores ou usuários de seus produtos, serviços e de todos os demais elementos que dela participam.

A organização pública, sem exclusão das definições genéricas sobre organização, é a entidade social criada por lei para, no interesse da coletividade, agir em atividades produtivas e de prestação de serviços objetivando o desenvolvimento da sociedade. Surgem para atender as necessidades das pessoas, ou seja, com o mesmo propósito das organizações privadas, porém a forma como captam os recursos produtivos e distribuem os bens e serviços que produzem é que são diferentes da organização privada, o que absolutamente não as excluem de produzirem com resultados eficientes, eficazes e efetivos.

Existem algumas atividades que são típicas do Estado, considerando sua natureza, como Segurança Pública, Justiça, Regulamentação e Controle da Economia etc. Outras atividades demandam investimentos de grande vulto ou com retorno lento, principalmente aquelas de infraestrutura, e que não encontram interesse entre as organizações privadas, provocando a mobilização dos recursos públicos para implementá-las, visando, inclusive, o desenvolvimento de certos setores do sistema econômico.

Ora, se em muitas circunstâncias, econômica e financeiramente, a atividade onde a administração pública atua não oferece retorno ou o melhor retorno no atendimento das necessidades das pessoas a que se destinam, qual será a justificativa para o Estado continuar desenvolvendo-a?

Evidentemente, trata-se de questão cuja resposta é complexa, onde os parâmetros de análise extrapolam a base do mero ferramental técnico de análise gerencial, econômico e financeira, adicionando um componente de difícil ponderação, qual seja, o da satisfação das necessidades do indivíduo e da comunidade a que pertence.

Numa primeira reflexão sobre o assunto, portanto, somente a plena satisfação dos indivíduos e da comunidade é que justificará a manutenção do emprego dos recursos em tal ativi-

dade. Essa é a grande meta a ser alcançada por todas as organizações públicas.

3.2. Administração

Afirma Chiavenato (2000, p.9 e 13), que “administrar é o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso de recursos organizacionais para alcançar determinados objetivos de maneira eficiente e eficaz”.

Explica que o ato de administrar não é um fim em si mesmo, mas o processo pelo qual as coisas se realizam da melhor forma, com o menor custo, ou seja, com o maior grau de eficiência e eficácia. É a condução racional das atividades de uma organização, seja ela lucrativa ou não-lucrativa.

Bateman e Snell (1998, p.27) dizem que “administrar é o processo de trabalhar com pessoas e recursos para realizar objetivos organizacionais”.

Explicam que os administradores devem alocar recursos materiais e humanos de maneira eficiente e eficaz para realizarem seus trabalhos. Dizem, ainda, que o processo de administrar adequadamente envolve ampla variedade de atividades que incluem planejar, organizar, liderar, controlar e avaliar.

Os autores pesquisados não fazem qualquer distinção entre Administração das organizações públicas e privadas. Na prática, os recursos aplicados nessas organizações têm a mesma origem, que são as famílias. Tanto as organizações privadas como as públicas existem para gerar bens os serviços que atendam as necessidades das famílias. Os recursos nelas aplicados devem, portanto, ser empregados de maneira eficiente, eficaz e efetiva sem distinção.

Oportuno se verificar, diante de tais afirmativas, o que se entende por eficiência, eficácia e efetividade.

3.2.1. Eficiência

É a obtenção de um produto ou serviço com a menor quantidade possível de recursos. Re-

fere-se ao modo de fazer ou ao processo. Um procedimento será mais eficiente que outro em duas situações: a) o procedimento A produz maior quantidade de produto que o procedimento B, consumindo menos quantidade de recursos; b) o procedimento A produz maior quantidade de produto que o procedimento B, consumindo a mesma quantidade de recursos.

Chiavenato (2000, p.36) mostra que pode ser demonstrada pela da razão:

$Ef = P/R$, onde Ef - eficiência, P - produtos, R - recursos utilizados

3.2.2. Eficácia

De acordo com Bateman e Snell (1998) explicam que ser eficaz é atingir os objetivos organizacionais. É o atendimento dos desejos e das necessidades de quem consome o produto ou serviço. Portanto, o que se observa é se o consumidor do produto ou serviço obteve a satisfação desejada ao consumi-lo. Pode ser demonstrada através da razão:

$Ec = P/S$, onde Ec - eficácia, P - produto, S - satisfação do consumidor/usuário.

3.2.3. Efetividade

É o cumprimento da meta estabelecida, para um projeto, para uma atividade ou para a organização. Ao confrontar o resultado obtido com a meta estabelecida, principalmente no seu aspecto que envolve o número de pessoas atendidas ou satisfeitas, é possível verificar se a ação do gestor e dos participantes foi efetiva ou não.

$Et = P/M$, onde Et - efetividade, P - produto, M - meta estabelecida.

3.3. Níveis de Administradores

Bateman e Snell (1998) falam em três níveis de Administradores:

- **Administradores Estratégicos**
desenvolvem os objetivos e planos da organização e são responsáveis pela administração geral. Focalizam as questões de longo prazo, que dizem respeito à sobrevivência, crescimento e eficácia geral da organização.
- **Administradores Táticos**
traduzem os objetivos gerais e planos desenvolvidos pelos administradores estratégicos, focalizando suas atenções nos relacionamentos entre as pessoas e no atingimento de resultados. Eles tomam decisões em suas respectivas áreas, esperam pela produção e avaliam os resultados.
- **Administradores Operacionais**
supervisionam as operações da organização. Em geral são os elos entre o pessoal que executa as tarefas e os superiores mediatos. Implementam os planos específicos planejados e levam os resultados com as avaliações das equipes aos administradores táticos.

É importante salientar que o administrador deve ter claramente definidos indicadores, que mostram objetivamente os avanços e os retrocessos na implementação dos objetivos e metas da organização. Em cada nível de gestão esses objetivos e metas devem ser estratificados e traduzidos, para que cada nível em cada área de atividade execute suas tarefas com o fim último de atender as necessidades do cliente e, portanto, cumprir a missão da organização.

Drucker (1998) explica que no trabalho de administrar encontramos cinco operações básicas:

- a) **Fixar objetivos**, estabelecendo as metas em cada área, e alocar os meios necessários para alcançá-las.
- b) **Analisar e organizar as atividades**, to-

mar decisões e promover as relações necessárias. Agrupar as unidades e serviços em uma determinada estrutura organizacional e escolher as pessoas que administrarão tais unidades ou executarão tais serviços.

c) Motivar e comunicar, estimulando as relações contínuas e a integração entre as áreas e as pessoas. Manter a comunicação contínua entre os subordinados, os superiores hierárquicos e seus outros colegas administradores.

d) Mensurar ou avaliar, fixando o alvo e as medidas que cada meta tenha disponha de seu padrão de mensuração. Interpretar e analisar os resultados, disponibilizando-os aos subalternos e superiores para as necessárias conclusões.

e) Formar as pessoas, inclusive a si próprio.

Todas essas ações gerenciais objetivam valorizar o pessoal, estimular a adesão dos colaboradores aos propósitos organizacionais, empregar recursos e realizar da melhor forma os processos de trabalho para alcan-

çar as metas da organização com o maior grau de eficiência, eficácia e efetividade.

4. O planejamento e sua execução na área pública

Ao examinar a legislação que regula os processos de gestão pública no Brasil e considerando as etapas prescritas na teoria geral de administração, sobre o processo de gerenciamento, é possível identificar tais instrumentos gerenciais na integra.

O modelo utilizado para construir essa correlação é o apresentado por Campos (1996) como apresentado no Quadro 1.

O processo de planejamento começa com a manifestação ou exposição do desejo ou da necessidade de se alcançar um objetivo e de se obter algum bem ou serviço. Determinado o objetivo, avaliam-se todas as variáveis e interferências que influenciarão todo o conjunto de providências que deverão ser adotadas.

Quadro 1 – Princípios de gerenciamento e o sistema gerencial na área pública

Princípios de gestão na teoria administrativa	Identidade desses princípios com a legislação vigente no processo de gerenciamento na área pública
Planejar: dizer os objetivos, as metas e os meios pelos quais serão atingidos.	Lei Federal nº 4.320/64, art. 165 da Constituição Federal de 1988, Lei Federal nº 10.180/01 de demais instrumentos legais de planejamento.
Fazer ou executar: educar, treinar, executar e coletar dados.	Legislação tributária em vigor, Lei Federal nº 8.666/93 e demais instrumentos de execução orçamentária.
Analisar os dados: analisar os dados coletados no processo de execução.	Arts. 70 a 74 da Constituição Federal de 1988, Lei de Responsabilidade Fiscal e demais instrumentos legais de controle.
Ações corretivas: adotar ações corretivas e implementar as melhorias identificadas.	Plano de ação para as recomendações dos controles interno e externo. Análise gerencial.

Elaboração própria com base em Campos (1996, p.195).

Assim, o plano resulta de um processo de tomada de decisões prévio, de onde surgirá o conjunto de providências e ações que deverão ser adotadas, de modo a garantir o cumprimento do objetivo com o alcance das metas estabelecidas.

Na área pública, tudo começa com o Plano de Governo, que é o documento no qual o candidato expressa as estratégias, as diretrizes, os programas, os objetivos setoriais e regionais, as suas preocupações centrais e a ênfase que pretende dar à sua ação num determinado período de tempo. Baseia-se no diagnóstico dos principais problemas do Setor Público e da Sociedade.

O Plano de Governo é materializado pelos três instrumentos de planejamento no Setor Público: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

O Plano Plurianual (PPA), conforme diz o art 165, inciso I, § 1º, da Constituição Federal de 1988, estabelece de forma regionalizada ou setorial, as diretrizes, os objetivos e as metas das administrações públicas para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para programas de duração continuada. Abrangerá o período de quatro anos, com vigência a partir do segundo ano do mandato. O Plano apresenta os “Programas”, que são instrumentos de organização da ação do governo e são mensurados por indicadores neles estabelecidos, com a seguinte conformação:

AÇÃO → META → INDICADOR ²

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é anual, conforme art. 165, inciso II, § 2º, da Constituição Federal de 1988, elaborada com base no Plano Plurianual, compreende as metas e prioridades da administração pública. Com a LRF, o Gestor Público deve apresentar, na forma de anexos a LDO, as metas fiscais, para o exercício presente e os dois subseqüentes, e a previsão de riscos fiscais. Com esse controle, se ocorrer, por exemplo, insuficiência de arrecadação haverá limitação na emissão de empenhos reduzindo

a ação do governo em algum de seus programas (art. 9º, LRF).

A Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme art. 165, inciso III, § 5º, da Constituição Federal de 1988, apresenta as previsões das receitas e a fixação das despesas de acordo com o estabelecido na LDO e no PPA. Compreende o orçamento fiscal, orçamento de investimento das empresas e o orçamento da seguridade social e art. 5º da LRF. Com a LRF deverão ser elaborados o demonstrativo das medidas de compensação de renúncias das receitas e aumento das despesas, bem como providenciada a reserva de contingência e a arrecadação de todos os tributos de competência constitucional.

Feito o plano, o passo seguinte é a execução.

Executar é fazer o arranjo dos recursos humanos e materiais de modo a cumprir aquilo que foi planejado. O gestor deverá cumprir os objetivos e metas estabelecidos de maneira eficiente, eficaz e efetiva, de modo a obter os melhores resultados, maximizando o atendimento dos desejos e necessidades das pessoas.

Na área pública, esse processo tem início com a Execução Orçamentária em 01/01 e término em 31/12 de cada ano. Nesse período o Governo arrecadará todas as receitas e efetuará a aplicação desses recursos nos projetos e atividades aprovados na LOA. Com a LRF, o Gestor Público deverá fazer a programação financeira e o cronograma de desembolso mensal, bem como estabelecer metas bimestrais de arrecadação, visando o equilíbrio das contas, e promover audiência pública para avaliação do cumprimento das metas fiscais (art. 8º, 9º e 13º, LRF).

Oportuno dizer que com a LRF surgiu a previsão legal de conjugação entre os instrumentos de planejamento e a continuidade da ação do gestor público ao implementar o plano de governo.

A legislação vigente trouxe a obrigação da realização do plano de governo de forma con-

sistente e adequada à visão de equilíbrio entre as receitas e despesas. Pretendeu o legislador, igualmente, prescrever ao gestor público a necessidade de medidas que mostrem explicitamente o desempenho da atividade pública na produção dos bens e serviços planejados, através do estabelecimento de metas e de indicadores.

Os indicadores demonstram, por sua vez, o grau de eficiência, eficácia e efetividade no processo de gestão dos recursos. O Controle Interno e Externo, utilizando esses indicadores e demais elementos inerentes ao processo de gestão, tem condições de demonstrar os resultados oriundos de tal processo.

5. O Controle

Os instrumentos gerenciais e legais que norteiam os processos de gestão estabelecem os parâmetros para que o gestor possa executar e controlar suas atividades.

No entanto, se efetuarmos pesquisa nos principais meios de comunicação, internet, revistas, jornais e publicações oficiais, não encontramos, por exemplo, demonstrativos que mostrem a existência de um sistema de avaliação do custo por atividade, para evidenciar o grau de eficiência, eficácia e a economicidade delas no processo de gestão dos recursos públicos.

Não identificamos, igualmente, mecanismos de controle de fácil leitura, provenientes do confronto entre os indicadores apontados no planejamento (PPA) e os resultados do realizado, concernentes a execução orçamentária, que mostrem de maneira objetiva se as metas foram atingidas ou não. O art. 4º da LRF prevê, inclusive, a criação de avaliação objetiva de resultados de programas.

O Controle Interno, constitucionalmente previsto, deveria ser o responsável pela avaliação de indicadores de desempenho, o que possibilitaria ação concomitante ou preventiva em relação ao processo de gestão do agente públi-

co. Observa-se que o controle interno, quando existe, funciona mais como órgão de fiscalização para verificar a conformidade dos atos em relação às exigências formais do que como instrumento para verificar a ação gerencial em relação à eficiência, eficácia e efetividade igualmente previstas na lei.

Existem enormes dificuldades para se aferir os resultados alcançados no setor público. Um dos fatores que dificultam tal mensuração é porque o gestor não possui o conhecimento gerencial necessário para elaboração das peças de avaliação. Trata-se de operação complexa que, em algumas circunstâncias, demanda recursos que o gestor não dispõe. Uma hipótese a ser considerada seria a capacitação do gestor público em técnicas de gerenciamento, que possibilitariam a utilização de ferramentas que o auxiliassem na confecção de tais peças de controle.

As informações gerenciais apresentadas de maneira consolidadas e objetivas como manda a lei, na forma de indicadores de metas, resultam no que podemos chamar de balanço do desempenho gerencial, mais preciso para demonstrar o maior ou menor grau de eficiência ou economicidade, a eficácia e a efetividade das ações dos gestores no emprego dos recursos públicos.

Nessa análise do desempenho gerencial deve ser considerada a questão relativa ao confronto com o mercado, hipótese que traria a exata medida de utilização econômica dos recursos públicos, resultante do confronto entre o custo do serviço na área pública e o custo do mesmo serviço na área privada. Com base nela, o gestor público pode decidir sobre a conveniência em implementar a atividade através de uma parceria com a empresa privada, naquilo que ela poderá ser mais eficiente, eficaz e efetiva. A ausência de indicadores como o de custos das atividades na área pública dificulta sobremaneira o processo de tomada de decisão por parte do gestor público em situações como esta.

Muitas avaliações hoje, estão restritas às que a própria população faz, que percebe os benefícios do serviço ou da ação implementada, traduzindo sua aprovação ou reprovação através do voto e outros mecanismos de manifestação e pressão popular (ONG, por exemplo).

O Legislativo, dada sua essência, foca a avaliação final do Governo no plano político. A ausência de avaliação objetiva com base em indicadores gerenciais que demonstrem a eficiência, eficácia e efetividade das ações por parte do Executivo, prejudica a análise objetiva dos Programas de Governo pelos Tribunais de Contas nas auditorias que objetivam avaliar os resultados da gestão.

6. Conclusões

O presente estudo pretendeu identificar os aspectos essenciais nas ciências econômicas e nas ciências administrativas que indicam como deve ser conduzido o processo de gestão, com a tomada de decisões e o arranjo dos recursos humanos e materiais nas organizações, com o objetivo de que atinjam seus objetivos e metas com eficiência, eficácia e efetividade.

A identificação do caminho que deve ser percorrido no processo de gestão, prescritas pelos autores da teoria geral de administração, mostra que o administrador deve observar cinco etapas gerenciais para conclusão de seu trabalho de gerenciamento. Da revisão bibliográfica e da legislação vigente foram identificadas em todas as etapas gerenciamento do processo de gestão na área pública as leis que regulamentam o trabalho do gestor. A boa técnica de gerenciamento afirma que o gestor deve planejar, educar e treinar, executar, controlar e adotar ações corretivas ou de melhoria.

Toda vez que o gestor deixar de atingir a meta, ele falhou em seu trabalho gerencial na aplicação de alguma ou algumas dessas etapas e, portanto, deixou de atender aos desejos e neces-

sidades da população com eficiência, eficácia e efetividade, como prevê a lei. Os fins sociais alegados por muitos gestores públicos sem o uso de ferramentas gerenciais adequadas, em muitos casos resultam em enormes prejuízos financeiros e sociais, com ações sem eficiência, eficácia e efetividade, gerando resultados econômicos e sociais negativos. Portanto, sem atingir os interesses sociais como prevê a lei.

O mesmo raciocínio aplica-se para as situações gerenciamento de projetos e atividades da área pública onde se destacam a estrita observação e cumprimento da legalidade sob o aspecto formal operacional, mas sem apuração do grau eficiência, eficácia e efetividade das ações gerenciais, portanto sem apurar o grau de atendimento das necessidades da sociedade, também prescritos pela lei. Quando não atingida a meta, conforme demonstram as análises de resultados com base no custo de oportunidade, o prejuízo social é elevado resultando em ineficácia do processo de gestão dos recursos e em estagnação do progresso econômico e social.

Vale destacar que o processo de planejamento e execução apoiados nos dispositivos legais são instrumentos gerenciais que norteiam as ações dos gestores no desempenho de suas tarefas nas atividades na área pública. Esses instrumentos são meios e não fins na tarefa de gerenciar a coisa pública, como se observa em razão do excesso de burocracia.

As evidências demonstram, com base na pesquisa realizada no presente trabalho de identificação dos elementos essenciais para o adequado processo de gestão, que sem um sistema de controle, tanto interno como externo, e sem indicadores que demonstrem claramente o grau de eficiência, eficácia e efetividade das atividades desenvolvidas pelo poder público, o processo de avaliação da gestão não se conclui, já que não é possível atestar o desempenho dos requisitos gerenciais apontados nas ciências administrativas.

Conclui-se, desta forma, que a análise dos resultados econômicos e sociais da ação gerencial, através do controle interno e externo, com indicadores que mostrem o custo das atividades, a eficiência, eficácia e efetividade dos processos de gestão são obrigatórios, para que a avaliação do processo de gestão se conclua, como requisitos essenciais para atestar a bom gerenciamento dos recursos públicos.

Referências

BATEMAN, Thomas S.; SNELL, Scott A. **Administração** - Construindo Vantagem Competitiva, São Paulo: Atlas, 1998.

BLUMEN, Abrão; MONTEIRO, Izabel C.L.; SILVA, Moacir M.; SILVA, Valmir Leôncio; MÉDICO, Wagner Dal. **Guia Municipal de Administração Pública**, São Paulo : Editora NDJ, 2006.

CATELLI, Armando. **Controladoria**. Uma Abordagem da Gestão Econômica; 8ª ed., São Paulo: Editora Atlas, 2001.

CAMPOS, Vicente Falconi. **TQC** - Controle da Qualidade Total; 8ª ed.; Belo Horizonte : Editora Desenvolvimento Gerencial; 1999.

_____. **Gerenciamento da Rotina do Trabalho do Dia a Dia**. 2ª ed.; Belo Horizonte: QFCO; 1996.

CHIAVENATTO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração**. 2ª ed. Rio de Janeiro : Editora Campus; 2000.

DRUCKER, Peter F. **Introdução à Administração**. São Paulo: Pioneira Thomson; 1998.

MAXIMINIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

MEDICO, Wagner Dal. **Os Programas de Qualidade e o Comportamento Organizacional de uma Organização de Serviços Públicos na Cidade de São Paulo**. São Paulo: Universidade São Marcos; 2002; p. 153; (Dissertação de Mestrado).

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2ª ed., São Paulo: Atlas, 2001.

RIBEIRO, Haroldo. **5S** - A Base para a Qualidade Total. Salvador : Casa da Qualidade; 1994.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de Contabilidade Pública**: um Enfoque na Contabilidade Municipal, de acordo com a Lei da Responsabilidade Fiscal. 2ª ed., São Paulo: Atlas, 2003.

_____. **Controladoria e Governança na Gestão Pública**. 1ª ed., São Paulo: Atlas, 2005.

TROSTER, Roberto Luiz, MOCHÓN, Francisco. **Introdução à Economia**. Edição Revista e Ampliada, São Paulo: Makron Books, 1999.

Lei Federal Nº 4320 de 17 de março de 1964

Constituição Federal de 05 de outubro de 1988.

Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000.

¹ A Lei da Demanda diz que quanto maior o preço do bem, menor será a quantidade que cada indivíduo estará disposto a comprar, mantidas inalteradas as demais variáveis influenciadoras na decisão de compra. Já a Lei da Oferta diz que quanto maior o preço do bem melhor será a disposição do produtor em oferecer maiores quantidades do bem, mantidas as demais variáveis influenciadoras do processo de produção. Esses conceitos são encontrados nos principais autores que fala de Microeconomia.

² PORTARIA Nº 42, DE 14 DE ABRIL DE 1999, DO MOG – DOU de 15.4.99