



QUALIDADE NA GESTÃO PÚBLICA?

A DISCUSSÃO SOBRE A QUALIDADE DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL GERA QUESTIONAMENTOS RELEVANTES: ELA É INFERIOR À GESTÃO PRIVADA? QUAIS SÃO OS CAMINHOS PARA APRIMORÁ-LA? PARA COMPREENDER MELHOR O TEMA, É PRECISO ANALISÁ-LO SOB DIVERSAS PERSPECTIVAS

| POR CLOVIS BUENO DE AZEVEDO + FERNANDO BURGOS

O QUE É GESTÃO PÚBLICA?

O significado de setor público — e, por extensão, de gestão pública — pode ser estabelecido em sentido estrito e amplo. No primeiro caso, ele corresponde ao Estado, à administração pública, às organizações que compõem o aparelho estatal. No segundo, abrange também instituições que não pertencem ao Estado, tampouco estão situadas na esfera do mercado, não contendo, portanto, finalidades lucrativas, mas sim de natureza social. Trata-se do setor público não estatal. Nele estão incluídas as Organizações Sociais (OSs) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs).

De acordo com outra classificação bastante utilizada, as instituições estatais constituem o primeiro setor, as mercantis o segundo e as privadas com finalidades sociais formam o terceiro. Como se vê, a tipologia das organizações, ou mesmo a definição de terceiro setor, é bastante complexa.

De um lado, as organizações não estatais que perseguem objetivos sociais são qualificadas ora como privadas, ora como públicas: terceiro setor ou setor público não estatal? No primeiro caso, seria a gestão privada e, no segundo, a pública? Há, ainda, instituições privadas que, embora não mercantis, não se enquadram no terceiro setor, tampouco

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SÓ CUMPRIRÁ SUA FINALIDADE SE, ALÉM DA EFICIÊNCIA, OFERECER QUALIDADE E PROMOVER A IGUALDADE SOCIAL

no público não estatal, na medida em que visam a objetivos particulares em vez de sociais (exemplo disso são as associações civis como os clubes que perseguem interesses de seus membros e não da coletividade).

De outro lado, onde enquadrar as empresas públicas e sociedades de economia mista? E o que dizer sobre as autarquias e fundações pertencentes ao Estado? Todas essas entidades são do Estado e do primeiro setor. Todavia, as empresas estatais buscam o lucro e objetivos sociais ao mesmo tempo? Exercem gestão pública ou privada? Quanto às autarquias e fundações, em que medida se submetem ao direito administrativo? Sua gestão pode, ou deve, ser flexibilizada, introduzindo-se elementos da lógica privada? Por fim, faz sentido a existência de um setor “dois e meio”, formado por organizações mercantis que perseguem propósitos sociais? Não há consenso a respeito dessas questões.

QUALIDADE DA GESTÃO PÚBLICA ESTATAL

Durante as manifestações ocorridas em junho de 2013, era comum ver faixas e cartazes solicitando hospitais e escolas com o “padrão FIFA” (considerando-se as rigorosas normas e exigências da entidade máxima do futebol com relação aos estádios a construir ou reformar). Os manifestantes questionavam a qualidade dos equipamentos, dos serviços e da gestão pública no país.

De acordo com o senso comum, a gestão pública estatal tem qualidade inferior tanto à gestão privada quanto à pública não estatal, em razão do que se propõe a retirada de atividades do Estado, seja por meio da privatização (transferência de responsabilidades para o mercado) ou da “publicização” (transferência para o setor público não estatal).

Não há porque assumir a posição oposta (que a gestão estatal seja sempre superior). Mas os defensores da privatização e da “publicização” costumam incorrer em dois erros básicos: o primeiro é que não há estudos que comprovem a necessária inferioridade da gestão do Estado. Ao contrário, no campo do ensino superior, por exemplo, as melhores universidades brasileiras são públicas; na saúde, instituições como o Instituto do Coração (INCOR) ou o Instituto Nacional do Câncer (INCA) são referências de qualidade. O segundo equívoco é não haver clareza quanto aos aspectos considerados ao se avaliar a qualidade da gestão nessas duas esferas.

Trata-se de um tema a respeito do qual não há consenso, inclusive por conta de seu forte conteúdo ideológico, quando não partidário.

EFICIÊNCIA COMO PRINCÍPIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em 1995, quando a proposta de emenda 173 — conhecida como a PEC da Reforma Administrativa — foi enviada ao Congresso Nacional, não se propunha alterar o artigo 37 da Constituição Federal no que se refere aos princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade). Ao longo de sua tramitação, de 1995 a 1998, ela foi modificada em diversos pontos. Inicialmente, acrescentou-se o princípio da “qualidade do serviço prestado”, que depois foi substituído por “eficiência”, aprovando-se, assim, a emenda 19 da Constituição Federal.

A introdução desse princípio suscita as seguintes indagações: (1) eficiência é sinônimo de qualidade? (2) de que maneira esse princípio se relaciona com aqueles já previstos na Constituição de 1988? (3) em que medida a exigência de eficiência pode ser atendida mediante os mecanismos tradicionais da administração pública? e (4) em quais termos ela requer ferramentas inovadoras?

O “PADRÃO FIFA”, COBRADO DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS, MUITAS VEZES NÃO É ENCONTRADO NAS EMPRESAS PRIVADAS

Se definirmos eficiência como a otimização da relação entre insumos e resultados, verifica-se que ela não é sinônimo de qualidade, embora sejam compatíveis. Enquanto esta última refere-se a resultados necessariamente positivos, a primeira pode ser obtida tanto elevando o nível do produto ou serviço quanto reduzindo insumos ou recursos — neste caso, implicando riscos para a qualidade.

Outro problema é a eficiência das organizações mercantis ser medida em função dos lucros que se obtêm. Para tanto, muitas vezes, a qualidade é relegada a segundo plano, ou mesmo reduzida intencionalmente — caso esse seja o melhor caminho para maximizar os resultados financeiros. Assim, o chamado “padrão FIFA”, cobrado das instituições públicas, muitas vezes também não é encontrado nas empresas particulares. Afinal, quem não conhece alguém que tenha enfrentado problemas com operadoras de telefonia celular, companhias aéreas, planos de saúde ou bancos privados? Outra possibilidade é a oferta de bens e serviços de alta qualidade, todavia a custos e preços muito elevados, inacessíveis para grande parte da população. É o caso de várias organizações privadas nos ramos da educação e saúde.

Conclui-se, assim, que a lógica privada-mercantil não é a melhor inspiração para a administração pública, que precisa conciliar a obrigação de ser eficiente — na medida em que se vale de recursos públicos, quase sempre limitados — com o dever de oferecer qualidade, pois fornece serviços à coletividade. Vale ainda relembrar o clássico livro *The spirit of public administration*, de H. George Frederickson. Para o autor, além dos dois pilares históricos (eficiência e economia), deve ser introduzido um terceiro: equidade social. A administração pública só cumprirá sua finalidade se, além da eficiência, oferecer qualidade e promover a igualdade. Isso, obviamente, não se aplica às empresas privadas.

HÁ INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA?

Costuma-se afirmar que, ao contrário das organizações privadas, não existe inovação no setor público. Trata-se de mais um preconceito a ser afastado. Nos últimos anos, a inovação esteve presente nas três esferas do governo.

Com relação aos estados e municípios, por exemplo, o Programa Gestão Pública e Cidadania — criado pela



FGV-EAESP e a Fundação Ford em 1996, com o apoio do BNDES — identificou uma imensa quantidade de governos subnacionais que lidam de modo criativo com seus problemas e escassez de recursos, provendo serviços de melhor padrão aos cidadãos. O Programa gerou um banco de dados com 8 mil experiências inovadoras ao longo dos seus dez anos de funcionamento.

EFICIÊNCIA E QUALIDADE: TRADIÇÃO + INOVAÇÃO

Finalmente, cabe sustentar que a qualidade da administração pública deve ser apreciada (e perseguida) de duas maneiras: com base nos resultados e nos processos.

A exigência de bons resultados trata-se de inovação demandada pela perspectiva da reforma gerencial ou da “nova administração pública”. Avaliar os agentes públicos levando em consideração as consequências de suas ações é, sem dúvida, necessário.

Os gerencialistas, todavia, costumam cometer dois equívocos. Primeiro, substituir a qualidade pela eficiência. No Brasil, assim como em outros países, além da já mencionada e indevida inspiração nas empresas privadas, a esfera pública muitas vezes priorizou a redução dos custos, numa perspectiva fiscalista, ou seja, preocupada basicamente com os resultados fiscais do país. Ao final, essa diminuição

tornou-se o termômetro da eficiência do Estado e um propósito a ser perseguido, ainda que isso interferisse na qualidade dos serviços públicos. Nessa perspectiva, privatização e “publicização” são tidas como medidas infalíveis para a melhoria dos serviços prestados, o que nem sempre acontece.

O segundo equívoco é pretender que a qualidade da administração pública possa ser medida apenas pelos resultados e não mais através dos processos ou meios utilizados. Afinal, permanecem na Constituição Federal os princípios clássicos da administração pública, referidos a procedimentos ou modos de agir. Além de atuar com eficiência e prover resultados de qualidade, os agentes públicos continuam obrigados a respeitar os princípios do direito público e administrativo, submetendo-se à legalidade, agindo de modo impessoal e moral, bem como conferindo transparência e publicidade a seus atos. Isso não foi devidamente considerado pela “nova administração pública”. Não basta a inovação. O resgate da (boa) tradição é igualmente fundamental em um país que permanece patrimonialista. ●

PARA SABER MAIS:

- *O conceito de sociedade civil: em busca de uma repolitização*, Mario Aquino Alves, Revista Organização & Sociedade, 2004.
- *The spirit of public administration*, H. George Frederickson, 1997.

CLOVIS BUENO DE AZEVEDO > Professor da FGV-EAESP > clovis.azevedo@fgv.br
FERNANDO BURGOS > Professor da FGV-EAESP > fernando.burgos@fgv.br