

# OS DESAFIOS DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

POR **PAULO VICENTE DOS SANTOS ALVES**

Este ano teremos eleições municipais e, mais uma vez, o debate político se concentrará nas prioridades de cada município e em como fazer uma boa gestão dos recursos públicos. Não pretendemos, aqui, entrar no debate ideológico ou da política partidária, pois seria difícil (senão impossível) retratar a realidade de cada um dos mais de 5.000 municípios brasileiros. Preferimos não entrar nessa seara, em que o debate gera mais paixões do que uma análise racional.

Este artigo pretende debater o tema do ponto de vista prático, de como estabelecer prioridades, enfrentá-las e gerir recursos e projetos para avançar na administração pública. Esperamos ser úteis a todas as tendências políticas e ideológicas, discutindo tecnicamente como é possível melhorar a função pública.

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO** A tendência natural das organizações é serem atropeladas pelo curto prazo e sair resolvendo os problemas do dia a dia. O gestor que cai nessa armadilha torna-se, rapidamente, um “bombeiro organizacional” que vai sempre apagar incêndios, sem pensar no futuro.

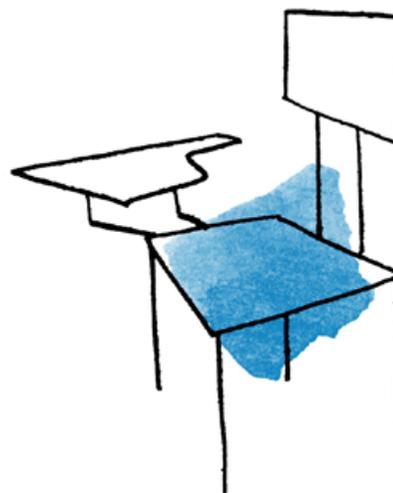
Essa situação é ainda mais grave na administração pública, pois as demandas são diversificadas e a cultura política brasileira permite que muitos atores recorram diretamente ao governante

e seus comandados diretos, para pedir favores. Isso deriva de uma tradição muito antiga, de levar pedidos ao senhor feudal. Quando o governante deixa isso acontecer, seja por inexperiência ou porque gosta da bajulação e da sensação de poder, ele entra num imenso dreno do tempo e perde o foco.

A solução para o problema é a mesma utilizada no setor privado – fazer um planejamento estratégico das prioridades. Uma tarefa que a princípio pode parecer fácil, mas que exige talento e disposição. É preciso que o governante se prepare para construir, já nos primeiros dois a três meses de governo (os famosos 100 dias), um plano estratégico do seu governo. Quanto mais o tempo passa, mais difícil é criá-lo, e o gestor acaba consolidando a atitude de fazer o que vem sendo feito, tornando-se refém do processo, o que o afastará de seus planos originais.

O governante pode começar por uma oficina de planejamento estratégico, ou simplesmente estabelecer as prioridades do seu governo, listando os projetos mais estratégicos. É importante deixar registrados, pelo menos como documento interno, os grandes objetivos, principais projetos e metas a serem atingidas. Preferencialmente, esse planejamento deve estar explicitado no Plano Plurianual (PPA), documento que no Brasil tem sido relegado a segundo plano, sendo comumente taxado de “orçamento x 4”. Na verdade, esse deveria ser o instrumento-

## AQUI RESIDE, CLARAMENTE, UM DOS PROBLEMAS CENTRAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A TENSÃO ENTRE BUROCRACIA E DEMOCRACIA



-chave do planejamento de médio prazo de um governante. O ideal é um plano municipal de prazo mais longo (20 anos), ou seja, um Plano Diretor, que pode ser construído no segundo ano de mandato, quando o governante terá mais experiência na função e as pressões de curto prazo diminuirão.

**PRIORIDADES E PROJETOS ESTRATÉGICOS** O planejamento deve apresentar dois itens centrais: as prioridades e a limitação orçamentária. A dúvida aqui não é se o gestor deve investir mais em determinada política pública, como a educação ou a saúde, mas se tem recursos para avançar nessas áreas ou deve aumentar os impostos. Esse é um exercício duro de prioridades dentro de um limite orçamentário. Mais duro ainda para os políticos, que têm dificuldade em dizer não, pela própria natureza da atividade política.

Cabe ao governante manter um assessor, preferencialmente o secretário do Planejamento e da Fazenda, que saiba dizer “não” por ele e para ele. Assim se protegerá do desgaste com seus aliados e demais secretários, repassando o trabalho de recusar muitas das diversas demandas que surgem.

A legislação brasileira impõe o mínimo de gastos em certas políticas públicas, notadamente a educação e a saúde, o que já é um primeiro passo na garantia de uma boa gestão dos recursos. O problema é que gastar mais não implica, necessariamente, obter melhores resultados. No limite, para gastar mais bastaria superfaturar todos os gastos.

É impossível determinar quais serão as prioridades de todos os municípios, mas em geral os setores da educação, saúde, infraestrutura e gestão concentram as principais tarefas. Algumas políticas públicas que as apoiam também são relevantes, mas ficam num segundo plano de prioridades, como o lazer, esporte, cultura, tecnologia

e assistência social. Não incluímos aqui a segurança, porque no nível municipal brasileiro não se gerenciam as polícias ou o sistema penitenciário, mas apenas as guardas municipais. Nas capitais ou grandes cidades, essa também costuma ser uma prioridade, o que nem sempre acontece nos municípios de pequeno e médio porte.

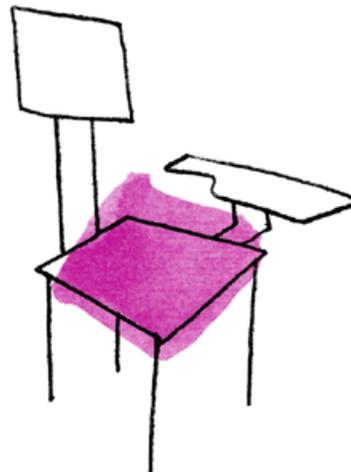
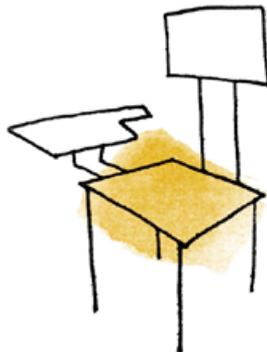
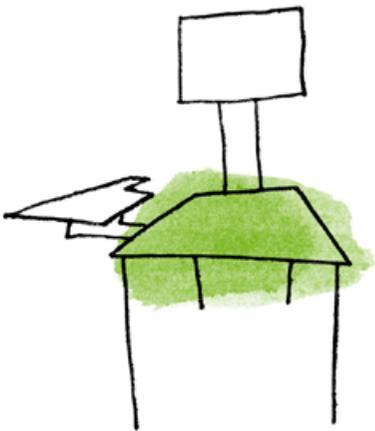
Estabelecidas as prioridades, é preciso definir os projetos estratégicos, muitas vezes chamados de “projetos estruturantes”. Virão demandas de todas as secretarias e aquelas que não têm um projeto estratégico podem se sentir inferiores, ou simplesmente acharem que basta tocar o dia a dia, sem melhorias reais.

A solução é criar dois ou três tipos de projetos estratégicos, que permitam envolver todas as secretarias com projetos, mas também deixar claro que eles são de naturezas diferentes. Isso minimiza a “ciumeira” e transfere responsabilidades a todas as secretarias.

**ORÇAMENTO BASEADO EM RESULTADOS** O próximo desafio é traduzir esse planejamento dentro do orçamento. A tendência natural é aumentar um pouco o orçamento do ano anterior – o chamado “orçamento incremental” –, uma das práticas mais comuns da administração pública.

Nas últimas décadas, o mundo todo tem buscado novas formas de fazer orçamento. Foram desenvolvidas pelo menos três técnicas principais: o orçamento baseado em resultados, o orçamento programa e o orçamento base zero.

No Brasil, o orçamento é teoricamente feito com a metodologia norte-americana “orçamento programa”, desenvolvida na década de 1960. Essa técnica consiste em criar programas que se estendem no tempo e por diversas secretarias. Na prática, os programas são construídos de tal forma que



se isolam dentro das secretarias e recuperam a lógica incremental, sendo utilizados pela burocracia para seus próprios propósitos.

Aqui reside, claramente, um dos problemas centrais da administração pública: a tensão entre burocracia e democracia. A burocracia que representa o Estado e mantém a estabilidade de longo prazo é também um agente humano e, por isso, egoísta – busca maximizar seus ganhos e tenta transformar o orçamento numa ferramenta de poder pessoal. A democracia, constituída pelos políticos eleitos que representam a população em geral, também são agentes humanos, igualmente egoístas, que buscam maximizar seus ganhos. Eles enxergam o orçamento como uma ferramenta de poder, útil aos seus propósitos.

Bem-vindo ao mundo real! Como seres humanos, somos egoístas e maximizadores de utilidade. Por isso, o sistema tem de levar em consideração as imperfeições humanas e criar mecanismos para contrabalanceá-las. Afinal, é a tensão entre a burocracia e os políticos que garante que nenhum grupo tenha o poder total. Trata-se da mesma lógica da tripartição de poderes entre o Legislativo, Judiciário e Executivo. Na administração pública, assim como no setor privado, a segregação de funções e a construção de tensões são fundamentais para limitar a cobiça humana pelo poder e criar um sistema balanceado que sobreviva à ganância e ao egoísmo humano.

Voltando ao orçamento, a captura do modelo de programas pelo incrementalismo mostra que, nas últimas décadas, a burocracia tem sido forte em todo o mundo. É cada dia mais difícil para um executivo público dominar o Estado e direcionar as ações para os seus objetivos.

No setor privado, o “orçamento base zero” surgiu como tentativa de quebrar essa tendência, mas

a própria natureza do Estado – ter funcionários públicos e serviços universais – impede que esse tipo de orçamento seja implementado. Por isso, essa técnica é ainda pouco utilizada na função pública.

Resta-nos, então, explorar a lógica do “orçamento baseado em resultados”, que tem sido a fronteira do conhecimento em Administração das últimas duas décadas. A ideia central é entender as relações de causa-efeito entre os gastos e os resultados obtidos, estabelecendo assim as metas a serem cumpridas, tanto em termos de processos quanto de projetos. O aumento de gastos nos processos só é justificável quando os indicadores de performance melhoram, ou seja, é possível fazer mais com menos.

Para isso, é necessário criar um sistema de indicadores de performance que complemente o orçamento, fazendo com que ele se torne, de fato, uma ferramenta de planejamento.

**INDICADORES DE PERFORMANCE** Um dos problemas de ter apenas o orçamento como indicador é que ele se torna o único item a ser discutido em termos quantitativos objetivos. Assim, a solução para qualquer problema passa a ser, ter mais orçamento, o que leva a uma situação insustentável de falta crônica de recursos e endividamento. A definição de metas quantitativas implica uma discussão mais qualificada – como atingir certos objetivos gerando alternativas para melhorar a gestão, sem necessariamente gastar mais. A imagem usual é de um painel de indicadores de um avião ou carro. Quando o orçamento é o único indicador, temos um painel com um único instrumento, que representa quanto dinheiro existe para se gastar. Com outros indicadores, é possível entender melhor o que está acontecendo e gerenciar os problemas. A dificuldade passa a ser como determinar os melhores

indicadores a serem utilizados. Isso ocorre devido ao sistema de incentivos, que é criado pela própria implantação dos indicadores.

Se utilizarmos, por exemplo, o número de atendimentos de um hospital como seu indicador de performance, criaremos um incentivo para aumentar esse atendimento. Isso pode ser feito simplesmente não resolvendo os problemas e forçando os pacientes a retornarem alguns dias depois, ou ainda manipulando as estatísticas. Outra solução seria mensurar o tempo de atendimento de cada paciente, para tentar reduzi-lo e a internação, mas isso pode provocar a recusa em atender pacientes complexos ou induzir os médicos a um atendimento apressado. Como podemos perceber, não é uma questão trivial. A solução seria fiscalizar o nível do acordo de serviços de determinado hospital. Isso pode garantir que sempre existirá certo número de vagas, evitando que os médicos atendam com muita pressa e que se estimele a baixa no atendimento.

Criar um sistema de indicadores implica ter um sistema de incentivos corretos e um mecanismo de controle.

**SISTEMA DE INCENTIVOS** Uma das premissas básicas em administração pública é a de que seres humanos são egoístas e respondem a incentivos. Os sistemas devem ser criados para se valerem dessas características humanas em seu funcionamento. Um dos exemplos mais perversos que encontramos na administração pública brasileira, de um sistema de incentivos montado de forma não produtiva, é o de licitações.

Poucas pessoas conseguem fazer uma obra em sua residência, cumprindo o cronograma e o orçamento originais. Seria possível explicar tamanha incompetência? É claro que o problema não está no indivíduo, mas sim no processo, mais especificamente no sistema de incentivos. Assim como determina a lei das licitações, as pessoas costumam pedir três ou mais orçamentos diferentes para escolherem o menor. Acontece que os pedreiros ou prestadoras de serviços de construção já sabem disto, e têm um incentivo para mentir no preço e no cronograma, de forma a ganhar o contrato. O estímulo dado é o de contratar quem mentir mais, o que certamente não era a ideia original.

Fica claro como diversos sistemas da administração pública precisam ser analisados com cuidado antes de serem implementados e que nem sempre as boas intenções bastam ou a explicação fácil da ineficiência pela corrupção é verdadeira. Na verdade, na maior parte dos casos a maior ineficiência vem dos sistemas de incentivos incorretos e não da corrupção.

**GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS** Uma das funções em que o sistema de incentivos mais drena recursos públicos é na gestão de recursos humanos, mais especificamente na folha de pagamento direta dos servidores públicos e indireta das organizações terceirizadas. Embora a lei de responsabilidade fiscal determine o máximo de 50% dos recursos gastos com folha de pagamento, quando levamos em conta as terceirizadas e os aposentados, em muitos estados e municípios este número ultrapassa 60%.

A folha de pagamento é um ponto central, pois nela imperam as ineficiências e sistemas de incentivos distorcidos. É também nessa função que é mais fácil capturar o Estado para seus próprios propósitos.

A estabilidade no serviço público é vista como grande desincentivo a uma maior eficiência do Estado, pois cria a necessidade de se contratar mais gente pra fazer o mesmo serviço. Isso não é visto com bons olhos pelos políticos, que querem empregar seus afiliados e aliados. Somam-se assim os interesses da burocracia e dos governantes contra o dos governados. Entretanto, acabar com a estabilidade poderia causar mais danos do que ser uma solução, pois eliminaria a continuidade do Estado.

O que nos resta é combater a ineficiência de outras formas, como o recadastramento da folha a cada quatro anos e auditorias constantes na folha de pagamento, além da padronização de cargos e salários, para evitar distorções sistemáticas, ou seja, um trabalho típico de recursos humanos.

O grande aliado dos estados e municípios no combate a essa ineficiência é o mesmo da racionalização do orçamento e do controle interno – a implantação de sistemas de informação.

**SISTEMAS DE INFORMAÇÃO** Os avanços da tecnologia nas últimas décadas ainda não foram absorvidos em muitos estados e municípios. Os ganhos de produtividade, padronização, conectividade e capila-

ridade não se fizeram sentir em toda sua plenitude. Implantar sistemas informatizados altera, de forma decisiva, a capacidade organizacional, criando sistemas de incentivos, aumentando a auditabilidade e transparência, e reduzindo custos de transação.

O problema é que os sistemas existentes na administração pública surgiram de forma isolada e passaram por várias gerações – desde as soluções em computadores de grande porte da década de 1970, até as soluções de web 2.0 da década de 2010. Integrar tudo isso é um grande desafio que, muitas vezes, leva mais de um governo para ser realizado.

A solução acaba sendo avançar por partes e atacar primeiro o que é mais fácil de ser feito. Em geral, quanto menos específico é o sistema, mais fácil é comprar algo pronto. Cada vez mais, se migra para o novo paradigma de computação em nuvem e o uso de programas de computadores como um serviço pago mensalmente (SaaS ou *Software as a Service*). Essa mudança vem encontrando resistência nos departamentos de informática dos próprios governos, pois implica reduzir sua sensação de poder.

De qualquer forma, a implantação desses sistemas e a execução de grandes obras e mudanças são gerenciadas como projetos.

**GESTÃO DE PROJETOS** A administração pública é tradicionalmente ligada aos processos, mas a necessidade cada vez maior de lidar com projetos

## CONCLUSÕES

A complexidade do Estado moderno está levando à profissionalização dos executivos públicos, sejam eles políticos eleitos, profissionais em cargos de comissão ou funcionários de carreira. Há cada vez menos espaço para os aventureiros, que causam grandes danos à sociedade.

Criar sistemas de planejamento, orçamento, indicadores, incentivos, controle, auditabilidade, informação e gestão de projetos, requer indivíduos treinados e capacitados. A demanda por profissionais gabaritados excede em muito a oferta, criando um gargalo que precisa ser superado no Brasil.

está mudando o setor. As questões centrais são treinar as pessoas em gestão de projetos, construir uma estrutura organizacional competente com projetos e adotar metodologias apropriadas.

A recomendação para a estrutura é a criação de escritórios de projetos para lidar com sua complexidade e especificidade fora do sistema tradicional, acostumado a lidar com processos. Esse escritório deve ser subordinado à secretaria de planejamento, pois assim permite maior alinhamento com a estratégia.

Há duas boas metodologias para projetos físicos com um escopo bem definido desde a partida: a metodologia da PMI e a PRINCE2 (desenvolvida especificamente para governos). Quando o escopo não é bem definido, essas metodologias viram camisas de força, por isso sugere-se a adoção da metodologia Agile Project.

**PAULO VICENTE DOS SANTOS ALVES** é professor da Fundação Dom Cabral, doutor em administração pela FGV, graduado em engenharia mecânica pelo IME, membro internacional da American Society for Public Administration (ASPA) e Fellow da Strategic Planning Society (SPS-UK).

## PARA SE APROFUNDAR NO TEMA

ALVES, P.V.S. *Gestão pública como fonte de competitividade nacional: um estudo da evidência Latino-americana no século XX*. in MOTTA, Paulo Roberto et al. *Novas ideias em administração 2*. Rio de Janeiro: FGV editora, 2008

BEHN, Robert D. *Why measure performance? Different purposes require different measures*. *Public Administration Review*, vol 63, no 5, Sep-Oct 2003

GADJA-LUPKE, Olga. *Performance measure methods in public sector*. *Poznan University of Economics Review*. Vol 9, no 1, p. 67-88, 2009

NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990