

COMO TORNAR A GESTÃO PÚBLICA MAIS EFICIENTE?¹

Fernando B. Meneguim²
Maurício S. Bugarin³

A consolidação institucional ocorrida no país nas últimas décadas está associada ao grande esforço de criação de um marco legal capaz de proteger o cidadão e combater a corrupção no setor público. A reforma gerencial, as agências regulatórias, o novo Ministério Público, a Controladoria Geral da União, o Conselho Nacional de Justiça, a Lei da Ficha Limpa, são diferentes facetas dessa evolução institucional.

No ordenamento jurídico atual, existem leis extremamente complexas e rígidas em relação ao trato com a coisa pública, como a Lei nº 8.666, de 1993 (licitações e contratos administrativos) e a Lei nº 8.429, de 1992 (improbidade administrativa). Tais normas visam garantir a lisura na gestão pública; no entanto, elas impõem muitas amarras e restrições para os gestores públicos.

A própria Constituição Federal, em seu art. 37, *caput*, expressamente dispõe que a Administração Pública, em sua atuação, está sujeita a observar o princípio da legalidade em suas atividades. Isso significa que os gestores públicos, atuando em nome da Administração Pública, só podem realizar atos devidamente respaldados em prévia determinação legal. Essa realidade é diferente para a iniciativa privada, em que os particulares dispõem de ampla liberdade para sua atuação, com a única restrição de não praticarem atos vedados em lei. Em suma, enquanto o gestor da iniciativa privada pode fazer tudo aquilo que não esteja proibido pela lei, o gestor público só pode realizar o que estiver autorizado em lei.

Além do ordenamento jurídico, há ainda o papel desempenhado pelas instituições, como o Ministério Público e a imprensa, que estão constantemente

¹ Este artigo é baseado no trabalho “O Papel das Instituições nos Incentivos para a Gestão Pública”, agraciado com o primeiro lugar no Prêmio Tesouro Nacional-2012, tema Tópicos Especiais de Finanças Públicas. O estudo integral consta do Texto para Discussão nº 118, disponível no seguinte link: http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao.htm.

² Doutor em Economia pela Universidade de Brasília. Consultor Legislativo e Diretor do Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado.

³ PhD em Economia pela Universidade de Illinois. Professor Titular do Departamento de Economia da Universidade de Brasília e Diretor do Centro de Investigação em Economia e Finanças, CIEF/UnB.

vigiando a administração pública, seja por dever de ofício, seja pela procura incessante por furos jornalísticos.

Deve-se ressaltar que o funcionamento das instituições, no qual se inclui a legislação, precisa estar corretamente calibrado de forma a contribuir com uma eficiente coordenação do sistema econômico. A definição de Douglass North, renomado autor institucionalista, deixa clara essa importância: “as instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições elaboradas pelos homens que dão forma à interação humana. Em consequência, elas estruturam incentivos no intercâmbio entre os homens, seja ele político, social ou econômico”. Portanto, essas instituições, se demasiadamente frouxas podem gerar abusos de toda sorte e se excessivamente rígidas podem gerar comportamento exageradamente cauteloso por parte dos indivíduos.

Por outro lado, a eficiência no uso dos recursos públicos é cada vez mais uma exigência da sociedade. Esta espera que a prestação de serviços governamentais ocorra com qualidade, utilizando racionalmente os recursos dos contribuintes. Nesse sentido, diversos estudos têm surgido a fim de discutir a qualidade das administrações públicas.

O que se nota é que o maior controle está associado à maior rigidez institucional, o que, se por um lado, pode coibir o comportamento corrupto do gestor público, por outro lado pode também reduzir seu incentivo em adotar comportamento inovador por temer que a inovação seja considerada ilegal, comprometendo sua carreira.

Dessa maneira, torna-se fundamental estudar os incentivos gerados pelas instituições no comportamento do gestor público. Será que o excesso de fiscalização não impede soluções inovadoras do gestor correto, o que aumentaria a eficiência na administração pública? As punições advindas do ordenamento jurídico são realmente efetivas e coíbem as práticas irregulares no serviço público? Ou será que, apesar da legislação restritiva, as sanções não chegam a ser aplicadas, o que incentiva o gestor desonesto a perpetuar práticas ilegais visando o benefício privado?

Para facilitar a análise da situação, propusemos a construção de um modelo de economia dos incentivos em que os gestores pertencem a duas categorias, os funcionários de carreira e aqueles temporários em funções comissionadas. Ademais, podem ser de dois tipos, aqueles que atribuem elevada importância ao retorno social de sua gestão e aqueles que estão mais preocupados com o benefício pessoal. Cada gestor, qualquer que seja sua categoria ou seu tipo, se defronta com três possíveis formas de atuação. Pode adotar atitude burocrática, visando reduzir a probabilidade de ser questionado quanto à legalidade de suas ações. Pode ainda adotar atitude inovadora, no sentido de gerar o melhor benefício social possível, embora corra o risco de ser questionado quanto à legalidade de suas ações. Finalmente, pode investir em atividades corruptas, visando obter maior benefício privado.

A solução do modelo permite inferir que regras exageradamente rígidas tendem a fazer com que o gestor de carreira adote uma postura mais cautelosa, evitando inovar e tomar decisões que possam ser futuramente questionadas, que poderiam inclusive implicar a perda do cargo público. Esse resultado mostra tanto um aspecto positivo como um aspecto negativo. O positivo refere-se ao menor envolvimento do gestor de carreira com atividades corruptas. O aspecto negativo refere-se ao menor investimento do gestor em atividades inovadoras que poderiam gerar maior benefício social. O modelo ainda sugere que, nesse caso de regras muito rígidas, serão basicamente os gestores com posições temporárias, não servidores de carreira, que mais se arriscarão na execução de suas atividades profissionais, tanto inovando em prol do bem-estar social, para aqueles que atribuem elevado valor a essa atividade, como em atividades ilícitas visando o benefício pessoal.

Um aspecto importante capturado pelo modelo, e que reflete a realidade, é que desvios da regra legal tendem a ser tratados com a mesma severidade, caso descobertos, sendo eles motivados por corrupção, portanto nocivo à coisa pública, ou por desejo de melhorar o resultado social das políticas públicas.

Tais evidências sugerem algumas reflexões sobre a direção que devem tomar as políticas públicas. A primeira delas é que se deve pensar em maneiras para motivar o servidor de carreira, incentivando-o a tomar ações que propiciem melhoras na administração pública. Isso passa tanto pela oferta de treinamento

adequado, quanto por uma maior interação entre órgãos de controle, como Controladoria-Geral, Tribunal de Contas, Ministério Público e o restante da administração pública.

Outra ideia para motivar os servidores públicos de carreira é a regulamentação da possibilidade de ascensão funcional, de atividades de nível médio para outras de nível superior, por meio de concursos internos. Os concursos públicos, em seus modelos atuais, exigem um esforço elevado de preparação, e dão pouca importância à experiência profissional acumulada.

No que diz respeito à rigidez da legislação, a principal contribuição do modelo teórico de incentivos construído é que, se por um lado, o Brasil encontra-se no caminho certo ao reforçar o controle do gasto público, por outro lado, mais abertura e flexibilização à atuação do gestor, permitindo que este comprove o resultado socialmente superior de certas condutas não previstas originalmente na norma legal, podem trazer grandes benefícios à sociedade. Inicialmente, tal flexibilização estimularia gestores honestos a inovarem sem medo de serem futuramente punidos pela inovação. Como consequência, mais gestões honestas inovando em prol do bem estar social significam melhores resultados com o mesmo orçamento, gerando, portanto, aplicação mais eficiente dos recursos públicos.

Explicitando os incentivos que definem o comportamento dos gestores públicos, abre-se caminho para o desenho de políticas públicas que tenham por objetivo tornar o serviço público mais profissional e eficiente, fazendo com que o Estado melhore seu atendimento à sociedade.