

Opinião

Eficiência Pública

A ineficiência, no setor público, é uma das principais causas de prestação de serviços de baixa qualidade e de desperdício de recursos. O desafio de atender às demandas crescentes da sociedade com limitado volume de recursos financeiros passa, necessariamente, pela melhoria da qualidade do gasto público.

Apesar de sua relevância, o princípio constitucional da eficiência somente foi incorporado de forma expressa à Constituição Federal de 1988 (CF/1988) com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 (EC 19/1998). A redação original do artigo 37 da CF/1988 enumerava os seguintes princípios para a Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Conforme a Exposição de Motivos Interministerial nº 49, de 18 de agosto de 1995, a EC 19/1998 teve como objetivos buscar respostas para a estagnação econômica, crise fiscal, crise do modo de intervenção do Estado na economia, crise do próprio aparelho estatal e deterioração da capacidade de ação administrativa do Estado.

Segundo a referida Exposição de Motivos, a EC 19/1998 buscava “o revigoramento da capacidade de gestão, de formulação e de implementação de políticas nos aparatos estatais [...] para a retomada do desenvolvimento econômico e o atendimento às demandas da cidadania por um serviço público de melhor qualidade”.

Em relação ao princípio da eficiência, a Exposição de Motivos defendia que:

o aumento da eficiência do aparelho do Estado é essencial para a superação definitiva da crise fiscal [...].

Como resultados esperados da reforma administrativa, vale destacar o seguinte:

– incorporar a dimensão da eficiência na administração pública: o aparelho de Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte.



Luiz Akutsu
Coordenador

Coordenação-Geral de Controle
Externo da Eficiência Pública

O tema torna-se ainda mais relevante com o advento da recente Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (EC 95/1016), que instituiu o Novo Regime Fiscal, estabelecendo limites para o gasto da União para os vinte anos seguintes.

Considerando esse contexto, contribuir para a melhoria da eficiência e qualidade dos serviços públicos é uma das principais diretrizes estratégicas do TCU no atual biênio (2017/2018). Mediante o Despacho datado de 13 de janeiro de 2017, que trata da “realização de ações de controle com foco na avaliação de eficiência e na melhoria dos resultados da atuação governamental”, o Exmo. Sr. Ministro-Presidente Raimundo Carreiro determinou à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU, entre outras medidas, que:

I) priorize a realização de ações de controle:

a) que induzam o aumento da eficiência e a melhoria dos resultados das políticas e organizações públicas, em especial nas ações de maior impacto no bem-estar dos cidadãos;

b) destinadas a coibir desperdícios em investimentos públicos, com especial enfoque em repreender e reduzir a incidência de desvios nos gastos da União e garantir a atuação tempestiva e efetiva do TCU.

Em consonância com essa diretriz estratégica, duas inovações administrativas foram implementadas em 2017: a criação da Coordenação-Geral de Controle Externo da Eficiência e

Transparência Pública (Cogef), integrante do Núcleo Estratégico de Controle Externo da Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU; e a criação do Grupo Temático de Eficiência e Qualidade dos Serviços Públicos no âmbito do Centro de Altos Estudos em Controle e Administração do TCU (GT Eficiência/Cecap).

Com a criação da Cogef, o TCU busca identificar e sistematizar procedimentos, boas práticas e metodologias, bem como congrega ações de controle que contribuam para o aprimoramento da eficiência e da qualidade dos serviços públicos, a fim de possibilitar a construção de uma visão sistêmica da atuação do Tribunal no tema.

O GT Eficiência/Cecap, por sua vez, tem o intuito de fortalecer a cooperação entre o TCU e a sociedade civil, por meio de representantes da comunidade científica, do setor produtivo e do terceiro setor, em busca da melhoria de mecanismos de controle que contribuam para o aperfeiçoamento da eficiência da Administração Pública.

Para o aprimoramento de ações de controle relacionadas ao tema, faz-se necessário delimitar o conceito de eficiência. Adotamos como conceito geral o de eficiência técnica. O Vocabulário de Controle

Externo do TCU assim define eficiência:

relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade. (Vocabulário de Controle Externo do TCU, 2016)

Dessa definição podemos concluir que, considerando um conjunto de insumos e respectivos produtos, a eficiência técnica depende dos seguintes fatores, não excludentes entre si: (a) minimização de custos para produzir bens e serviços (economicidade); (b) maximização de bens e serviços produzidos com qualidade e no prazo (tempo) adequados, para determinada quantidade de insumos; (c) aprimoramento da capacidade organizacional para otimização da alocação de riscos, insumos e bens de produção.

Além desse conceito, é relevante destacarmos o de eficiência alocativa, relacionada ao grau em que determinada ação leva à produção de mais resultados positivos, do ponto de vista da sociedade, do que negativos. Como exemplos de ineficiência alocativa podem ser enumeradas: (a)



a construção de uma usina eólica sem a construção das respectivas linhas de transmissão, gerando ociosidade e, em consequência, desperdício de recursos; (b) a construção de instalações prediais de um hospital sem a correspondente aquisição de equipamentos, retardando sua inauguração para atendimento à população; e (c) a construção de estádios de futebol para determinado evento em regiões que não possuem capacidade de ocupá-lo após esse evento, gerando ociosidade e ônus para a Administração com os custos de manutenção.

Para a avaliação da eficiência, inúmeros métodos e técnicas de auditoria podem ser empregados, tais como: avaliação do custo e do tempo de atendimento da prestação do serviço ou da entrega do bem à sociedade; análise de fragmentação, sobreposição e duplicação; utilização do DEA – ferramenta estatística de análise envoltória de dados; análise custo-benefício; e análise custo-efetividade. Alguns

desses métodos e técnicas são mais conhecidos e utilizados cotidianamente pelos tribunais de contas, por exemplo, em avaliações de custo em licitações, contratos e obras públicas.

A melhoria sustentável da eficiência pública depende do aprimoramento da capacidade organizacional das entidades da Administração Pública. A inclusão da eficiência como princípio constitucional (EC 19/1998) é forte evidência da importância do tema; no entanto, as melhorias decorrentes desse princípio são de difícil obtenção.

Ao contrário do que o senso comum poderia indicar, a busca pelo aperfeiçoamento da eficiência pública é um desafio mesmo para países com maior grau de desenvolvimento, como os Estados Unidos. O governo norte-americano editou, em 1993, uma lei intitulada *Government Performance and Results Act* (GPRA), visando a melhoria do desempenho das agências governamentais do país. O GPRA

sofreu alterações significativas em 2010, com a publicação do GPRA *Modernization Act of 2010* (GPRMA).

As principais contribuições do GPRA e do GPRMA para o aprimoramento da capacidade organizacional das agências governamentais norte-americanas decorrem da ênfase dessas leis em resultados relacionados a metas e objetivos estratégicos e identificação de meios e fatores-chave externos à agência para que tais resultados sejam atingidos. Entre suas principais características, podemos elencar as seguintes:

a) obrigação das agências governamentais de elaborarem um plano estratégico, com duração não inferior a 5 anos, com foco na entrega de resultados, que englobe a missão da agência, os objetivos e metas para as suas principais ações, e os planos anuais de desempenho para os respectivos anos fiscais subsequentes;

b) obrigação do Poder Executivo de elaborar um plano de desempenho para o governo como um todo, a ser transmitido ao Poder Legislativo juntamente com a proposta orçamentária;

c) obrigação das agências governamentais de elaborarem um relatório anual sobre o cumprimento das metas de desempenho para o ano fiscal corrido;

d) possibilidade de flexibilização legislativa para melhoria do desempenho;

e) supervisão do cumprimento das obrigações das agências pelo Poder Executivo, por meio do *Office of Management and Budget*;

f) supervisão das agências pelo Congresso Americano, com o apoio do *Government Accountability Office*, e a possibilidade de integração dos respectivos planos estratégicos com o orçamento;





g) treinamento para a implantação das medidas decorrentes do GPRA e do GPRMA;

h) implantação de forma negociada; e

i) implementação de forma gradual e flexível, precedida por pilotos.

Uma das características do GPRA e do GPRMA que sobressai é a possibilidade de flexibilização legislativa, a qual permite o trato dos controles de forma mais adequada, ao desobrigar gestores de parte dos controles instituídos formalmente por lei e possibilitar a adoção de controles mais dinâmicos, vinculados a uma gestão de riscos.

As boas práticas e resultados relacionados ao GPRA podem servir de inspiração para a realidade brasileira, na medida em que apresentam processos e técnicas para induzir o aprimoramento sustentável da eficiência pública. Em nosso país, há um espaço adicional para esse aperfeiçoamento, particularmente no que diz respeito à desburocratização e à continuidade administrativa.

O Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, que dispõe sobre

a simplificação do atendimento prestado aos usuários de serviços públicos, é uma evidência da importância do tema para o governo federal. O referido decreto tem por objetivo reduzir a burocracia e a complexidade da relação do governo com os cidadãos, bem como fornecer novos instrumentos para que estes proponham medidas de melhoria e de aumento da eficiência do Estado.

Ao avaliar possibilidades de desburocratização, os tribunais de contas podem contribuir para a eficiência do Estado em pelo menos duas frentes relevantes: (a) melhoria de serviços públicos disponíveis aos cidadãos; e (b) aumento da competitividade econômica do país. As contribuições poderiam ocorrer no âmbito das fiscalizações, de forma a: (1) simplificar controles de entidades da Administração Pública mediante análise custo-benefício dos controles; (2) diminuir sobreposições e duplicidades pelo compartilhamento de bases de dados entre entidades da Administração Pública; (3) compartilhar soluções e sistemas para necessidades similares –

por exemplo, processo judicial eletrônico em órgãos do Poder Judiciário; e (4) reduzir o tempo e o custo de atendimento dos órgãos e entidades mediante simplificação de procedimentos.

A continuidade administrativa é outro fator que pode contribuir para o aumento consistente da capacidade organizacional e da eficiência. Ao garantir a manutenção dos planos, objetivos estratégicos e metas em diversas gestões que se sucedem, os órgãos, entidades e entes da Federação podem fortalecer sua capacidade de produzir mais resultados com o dispêndio cada vez mais eficiente de recursos.

As práticas e iniciativas aqui abordadas são algumas das possíveis formas de os tribunais de contas atuarem para o aperfeiçoamento da gestão pública, a fim de alcançar a difícil missão de concretizar o princípio constitucional da eficiência pública, aprimorando a capacidade das entidades da Administração Pública. Essa missão é especialmente relevante no atual cenário de crise fiscal e de limites de gastos impostos pela EC 95/2016.