Direito do Estado .com.br
O Direito Público da Cidadania

IDPB
Instituto de Direito Público da Bahia

R-e-RE | Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado

Número 3 – setembro/ outubro/novembro de 2005 – Salvador – Bahia – Brasil

GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS: ORIENTAÇÃO PARA RESULTADOS E ACCOUNTABILITY

Prof. Humberto Falcão Martins

Professor-colaborador da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas, Brasil.

A gestão pública contemporânea, a partir da discussão de âmbito mundial que se convencionou chamar *nova gestão pública* (*new public management*[1]), coloca em relevo duas perspectivas essencialmente complementares: perspectiva estratégica ou finalística e perspectiva-meio.

---

[1] O NPM é um conjunto de argumentos e filosofias administrativas aceitas em determinados contextos e propostas como novo paradigma de gestão pública a partir da emergência dos temas crise e reforma do estado nos anos 80 (Hood & Jackson, 1991) O termo que foi originalmente lançado como recurso estruturador da discussão acadêmica sobre as transformações transcorridas na gestão e organização executiva de governos a partir dos anos 80 (Hood, 1991). O New Public Management poderia ser definido como um campo de discussão profissional e de políticas públicas de abrangência internacional sobre assuntos que dizem respeito à gestão pública e está direcionado ao desempenho da função executiva de governo (Barzelay, 2000b), incluindo as seguintes categorias mutuamente includentes:

política de gestão pública – o termo lembra vagamente a idéia de reforma administrativa, que usualmente envolve mudanças nas políticas de gestão pública, e refere-se à orientação motivação e controle do núcleo do setor público como um todo. São instrumentos de política de gestão pública as regras institucionais e rotinas organizacionais nas áreas de planejamento, orçamento, finanças, recursos humanos, suprimento, organização e métodos e controle.

liderança executiva – o tema está relacionado ao direcionamento estratégico de políticas e organizações públicas tendo como base o papel dos seus dirigentes no sentido de estabelecer seus objetivos e arregimentar esforços internos e externos no sentido de implementá-los. Um tema de forte interesse relacionado à liderança executiva é o processo de formulação estratégica em organizações públicas.

modelagem de organizações públicas – este tema está relacionado ao desempenho, incluindo operação, gestão e supervisão de funções governamentais desde a provisão dos serviços públicos e de interesse público até as atividades regulatórias, tributárias, de defesa etc. A idéia de modelagem organizacional está referida à concepção de organizações formais,

A perspectiva estratégica ou finalística lida com a questão dos novos papeis do estado nas sociedades democráticas capitalistas progressivamente inseridas no contexto global, perspectiva esta que acena com um profundo processo de reordenamento institucional entre os domínios do estado, mercado e terceiro setor. A partir desta perspectiva, o estado passa a ser visto como dimensão essencial de uma rede de provimento de bens públicos e privados, cuja otimização recai na busca da sua competência essencial (os papéis que cabem exclusivamente ao estado, tendo em vista a natureza das suas funções e as possibilidades de outros atores nas esferas do mercado e terceiro setor poderem desenvolver outras funções a contento).

A perspectiva-meio lida com o modelo de gestão estatal em geral: a forma pela qual as finalidades são definidas (o modelo de formulação de políticas, de planejamento governamental etc.); a estrutura macro-governamental e a tipologia institucional; os processos de provimento de serviços (qualidade dos serviços, atendimento etc.); a gestão dos recursos organizacionais (pessoas, recursos financeiros, materiais, logísticos, informacionais etc.). A partir desta perspectiva, surge a necessidade de alinhar o modelo de gestão estatal às características dinâmicas dos novos contextos, o que impõe maior flexibilidade, ênfase em resultados, foco no cliente-cidadão e *accountability*[2].

As iniciativas recentes de reforma do estado em diversos países incluem ações nestas duas perspectivas. Em relação à primeira perspectiva, percebe-se a notável redefinição e mescla de papéis entre instâncias estatais, privadas e comunitárias, processo que vem sendo celebrado como a emergência do

---

entendidas estas não apenas como entidades singulares, mas redes ou arranjos temporários para o desempenho de atividades estatais.

operação de serviços governamentais – este tema está relacionado a processos, quer regulares e contínuos, quer a programas ou projetos com objetivos específicos. O tema está mais relacionado à implementação de tais serviços, envolvendo alocação de recursos, modelagem de processos, acompanhamento e controle de resultados.

De maneira geral, propõe uma gestão pública dotada das seguintes características: a)caráter estratégico ou orientado por resultado do processo decisório; b)descentralização; c)flexibilidade; d)desempenho crescente e pagamento por desempenho/produtividade; e)competitividade interna e externa; f)direcionamento estratégico; g)transparência e cobrança de resultados (accountability); padrões diferenciados de delegação e discricionaridade decisória; separação da política de sua gestão; desenvolvimento de habilidades gerenciais; terceirização; limitação da estabilidade de servidores e regimes temporários de emprego; e estruturas diferenciadas. (Holmes & Shand, 1995; Hood & Jackson, 1991).

[2] Estou utilizando o termo *accountability* para designar a prática de prestar contas de forma transparente e permeável da consecução de determinadas finalidades prestabelecidas, segundo determinadas regras de conduta (Campos, 1983). Há a denominada *accountability* vertical, que corresponde ao processo de responsabilização dos governantes através do processo eleitoral, e a denominada *accountability* horizontal, processos através dos quais o legislativo, o judiciário e outras instâncias públicas e privadas fiscalizam os atos ou omissões dos governantes de forma continuada (O'Donnell, 1998). Segundo Schedler (1999, Apud Cunill, 2000:280) "*A is accountable to B when A is obliged to inform B about A'S (past or future) actions and decisions, to justify them, and to suffer punishment in the case of eventual misconduct*".

estado-rede[3]. Em relação à segunda perspectiva, nota-se o surgimento de um padrão de administração pública em muitos aspectos diferenciado do modelo clássico de burocracia, potencializado pelo advento do governo eletrônico.

Este artigo se posiciona na perspectiva-meio, mais especificamente no que concerne à gestão de recursos públicos. O objetivo deste artigo é apresentar uma definição sistêmica abrangente e desenvolver princípios que possam orientar a modelagem de sistemas de gestão de recursos públicos.

O texto está dividido em três seções: a primeira busca elaborar uma definição de sistema de gestão de recursos públicos; a segunda discorre sobre os princípios de modelagem de sistemas de gestão de recursos públicos; e a terceira tece considerações finais.

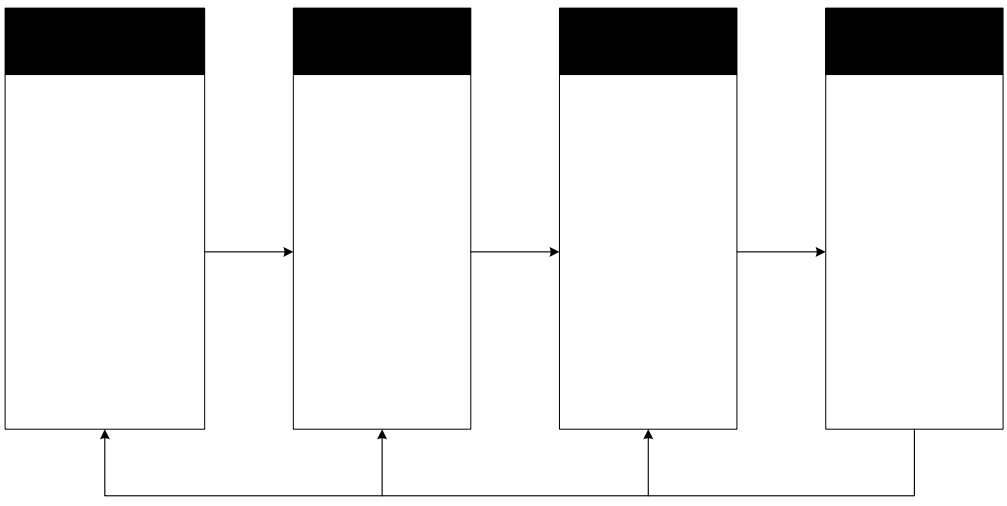
GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS: UMA VISÃO SISTÊMICA

Uma definição sistêmica de gestão de recursos públicos desdobra-se em duas perspectivas: uma relativa ao conceito de recursos públicos; outra relativa às funções da gestão dos recursos públicos.

RECURSOS PÚBLICOS

No que tange à primeira perspectiva, recursos públicos são insumos (*inputs*) à geração dos produtos (*outputs*) da ação governamental, que por sua vez gerarão impactos (*outcomes*) numa dada situação. A Figura 1 busca ilustrar este conceito.

Figura 1. Definição sistêmica de recursos públicos.



[3] Veja-se Castells, M. The Rise of the Network Society. Blackwell, 2000.

Uma vantagem desta perspectiva é seu caráter finalístico: recursos públicos devem ser vistos, sobretudo, como um meio para promoção de bem estar e desenvolvimento humano sustentável, dentre outros impactos desejáveis; e não apenas um ingrediente necessário à operação da máquina governamental. Nesse sentido, a natureza dos impactos visados e dos produtos necessários a sua geração (tais como regras, políticas públicas, serviços ou bens) deve modelar a conformação das atividades governamentais e, por conseguinte, em última análise, a qualidade e a quantidade de recursos necessários. Não obstante haja atividades governamentais cuja existência praticamente independe de definições finalísticas (atividades basais relacionadas às funções primordiais de estado, tais como legislativa, arrecadação, diplomacia, polícia etc.), a lógica do dimensionamento de recursos públicos deve obedecer predominantemente esta sequência *frente-para-traz*.

Esta perspectiva também permite uma especificação abrangente das diversas categorias de recursos públicos:

Recursos financeiros: dotações orçamentárias e recursos orçamentários efetivamente repassados para aquisição de outros recursos;

Pessoas: servidores, ocupantes de funções comissionadas (autoridades e dirigentes que não pertencem aos quadros estatais), colaboradores eventuais (consultores, especialistas etc.), empregados temporários (contratados por tempo determinado), empregados terceirizados etc.

Patrimônio físico: instalações, equipamentos, recursos materiais, logística etc.;

Serviços: prestação de serviços de apoio para manutenção dos recursos ou terceirização de atividades (auxiliares ou finalísticas);

Recursos informacionais: informações e tecnologia informacional ou recursos informáticos (para coleta, tratamento e disseminação da informação);

Recursos institucionais: regras (inclusive de funcionamento), organizações, alçadas, competências etc.;

Recursos simbólicos: imagem, marcas, símbolos etc.; (Etzioni, 1964) e

Recursos tecnológicos: tecnologias, conhecimento tácito e explícito, patentes etc;

Todas estas categorias de recursos são de alguma forma geridos, mas a literatura abrange de forma mais sistemática os recursos financeiros, humanos, patrimônio, serviços e tecnologia da informação, delimitação esta adotada neste trabalho.

GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS

A segunda perspectiva de uma definição sistêmica de gestão de recursos públicos coloca em destaque a gestão dos recursos públicos. Um sistema de gestão de recursos públicos é um conjunto estruturado de regras e atividades que envolvem quatro sub-sistemas ou momentos lógicos essenciais (não necessariamente seqüenciais):

Planejamento: dimensionamento qualitativo e quantitativo dos recursos públicos necessários;

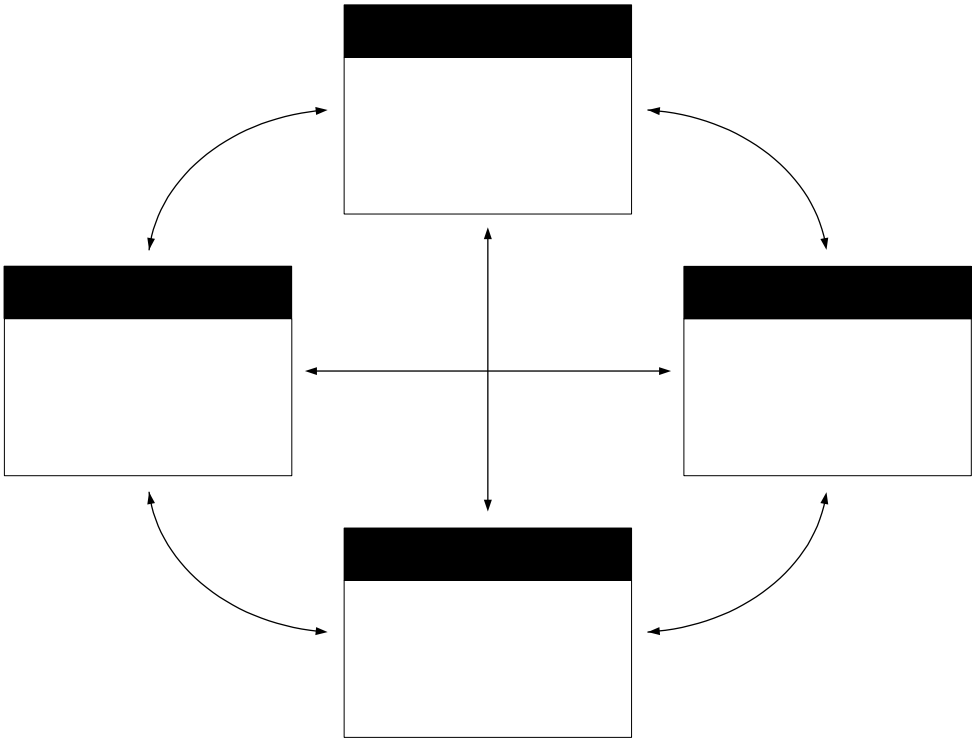
Prospecção e provisão: definição da disponibilidade ou identificação prospectiva da oferta e condições de provisão dos recursos públicos necessários;

Aplicação e Manutenção: estrutura de decisões alocativas (autorizativas e executivas) para aplicação dos recursos nas atividades pertinentes e sua devida manutenção; e

Controle: registro, monitoramento e avaliação de recursos públicos relativamente à conformidade (às regras de provimento, aplicação e manutenção) e desempenho (contribuição para geração dos resultados visados).

A Figura 2 representa um ciclo de gestão de recursos públicos.

Figura 2. Ciclo de gestão de recursos públicos.



Dimensioname
quantitativo dos
públicos neces

O Quadro 1 apresenta um exemplo demonstrativo das funções de gestão de recursos públicos a partir desta segunda perspectiva sistêmica.

Registro, monitoramento e avaliação de recursos públicos relativamente à conformidade (às regras de provimento, aplicação e manutenção) e desempenho (contribuição para geração dos resultados visados).

Quadro 1. Funções da gestão de recursos públicos.

	RECURSOS FINANCEIROS	PESSOAS	MATERIAL PERMANENTE & SERVIÇOS	INFORMAÇÕES
PLANEJAMENTO, PROSPECÇÃO, PROVISÃO	▪ Política econômica ▪ Finanças públicas (Tributação, dívida pública, outras operações) ▪ Processo orçamentário	▪ Mercado de trabalho ▪ Concursos ▪ Contratações diretas (cargos comissionados e servidores temporários) ▪ Terceirização (eventual e permanente)	▪ Mercado de bens e serviços ▪ Sistemática de aquisição de bens e serviços (regras e procedimentos)	▪ Mercado de tecnologia da informação (TI) ▪ Prospecção estratégica ▪ Pesquisas, levantamentos e estudos gerais e específicos (sensitários e acadêmicos)
MANUTENÇÃO	▪ Gestão de caixa & aplicações financeiras	▪ Carreiras (Plano de cargos salários e benefícicios) ▪ Desenvolvimento de pessoas ▪ Gestão de Contratos de prestação de	▪ Manutenção física ▪ Gestão de contratos	▪ Formação e gestão de bancos de dados, de armazéns dados etc.

Estrutura de de
(autorizativas e
aplicação dos r
atividades perti
devida manute

		serviço		
APLICAÇÃO	▪ Sistema de pagamentos	▪ Alocação de RH segundo estrutura de cargos, funções e demandas	▪ Arranjos de logística integrada	▪ Acesso ▪ Processo decisório ▪ gestão de políticas públicas
CONTROLE	▪ Contabilidade pública ▪ Sistemas de controle interno ▪ Sistemas de controle externo (parlamentos) ▪ Sistemas de controle independentes (auditorias independentes, organismos internacionais etc)	▪ Avaliação de desempenho ▪ Auditoria de RH	▪ Inventários ▪ Controle de qualidade dos produtos (bens e serviços dos contratos)	▪ Auditoria de dados e informações (integridade, qualidade, fidedignidade etc.)

Princípios para Modelagem de Sistemas de Gestão de Recursos Públicos

À luz da discussão trazida pela *nova gestão pública*, é possível se estabelecer princípios que, uma vez considerados na modelagem de sistemas de gestão de recursos públicos específicos, contribuem para a promoção da efetividade de tais sistemas, dentre os quais destacam-se: eficiência, ênfase em resultados, foco no cidadão, flexibilidade, melhoria contínua e transparência.

EFICIÊNCIA

Consideremos eficiência como a relação entre insumos e produtos, tais comoreferenciados na Figura 1. Logo, um sistema de gestão de recursos públicos será tão mais eficiente na medida em que lograr gerar mais produtos com menos insumos, buscando maximizar o aproveitamento dos insumos. Eficiência é um valor central nas experiências paradigmáticas da nova gestão pública.

A eficiência é, por natureza, um princípio econômico, na medida em que considera-se que os recursos são escassos e as demandas crescentes (ou, no limite, infinitas). Eficiência não é um conceito consagrado apenas no âmbito da economia neoclássica, de forma idealizada como atributo de racionalidade de mercado (fundamentada na busca da maximização de interesses individuais). O conceito de eficiência é um dos princípios elementares da nova economia

institucional, que atribui às organizações burocráticas (não apenas as governamentais) uma tendência estrutural à ineficiência[4], incorrendo-se em custos de transação (formalidades, rituais burocráticos, pontos de controle etc.) descenessários e onerosos.

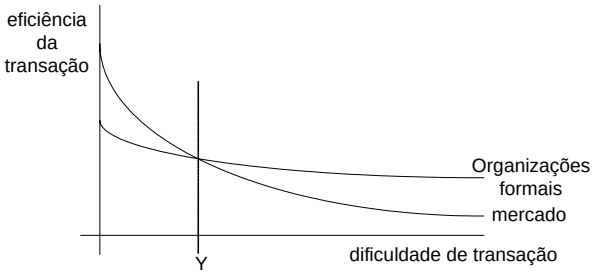
Embora o ideal de racionalidade espelhado no conceito de (plena) eficiência de mercado seja limitado, a abordagem institucionalista chama atenção para a necessidade e possibilidade obtenção de ganhos de eficiência mediante a concepção de arranjos institucionais (regras, estruturas, papéis, procedimentos) simples e eficientes, evitando-se rigores formais, etapas desnecessárias, sobreposições, conflitos e paralelismo de papéis; e promovendo-se clareza de papéis, níveis e alçadas, competição na provisão de insumos e competição administrada na provisão de serviços de apoio.

Existem muitos indicadores de eficiência de um sistema de gestão de recursos públicos, tais, como por exemplo, do geral para o específico: a relação gastos com a manutenção da burocracia governamental sobre o total de gastos; a relação quantidade de servidores e outros colaboradores sobre o total da população; o custo unitário de bens e serviços; a relação entre salários do setor público e do setor privado etc. Todos estes indicadores e tantos outros são limitados, mas, desde relativizados, podem ajudar a avaliar a eficiência dos sistemas de gestão de recursos públicos.

ORIENTAÇÃO PARA RESULTADOS E FOCO NO CLIENTE

Ênfase em resultados é colocar os fins acima dos meios; é superar obstáculos processuais para garantir o alcance dos objetivos. Um sistema de gestão pública orientado para resultados e focado no cliente é conformado em função das necessidades dos agentes públicos que aplicam os necessários recursos na consecução das atividades governamentais finalísticas. Uma forma de se subordinar os meios aos fins é se estabelecer uma relação contratual entre gestores de recursos públicos e gestores de atividades que os empregam

[4] Segundo Gibbons (1999), a perspectiva geral destes modelos é propor que a ineficiência (comparativamente ao mercado), não a eficiência, é o padrão típico, não ocasional, das organizações formais. Nessa perspectiva, organizações formais serão sempre *second best*. Na medida em que a dificuldade de transação aumenta, há um ponto *Y* a partir do qual as firmas se tornam mais eficientes que o mercado, mas a eficiência será sempre declinante. O gráfico abaixo ilustra esta premissa.



na produção de bens e serviços públicos. Trataremos neste tópico destes dois elementos: orientação finalística e arranjos contratuais.

Em relação à orientação finalística, reitera-se que um sistema de gestão de recursos públicos deve estar voltado a suprir as ações governamentais com os insumos necessários à geração das finalidades pré-estabelecidas; em vez de as ações e fins terem de se conformar ao modo pelo qual os meios são geridos. Nesse sentido, a eficácia de um sistema de gestão de recursos públicos é a entrega do recurso certo no momento certo (para geração do resultado certo pelos agentes diretos das atividades governamentais). O agente público, cujo papel é entregar um bem ou um serviço à população, torna-se, nesta perspectiva, o cliente dos sistemas de gestão dos recursos públicos e é em função da necessidade dele que os sistemas devem se conformar.

Uma forma de se orientar a gestão de recursos públicos para resultados é o estabelecimento de arranjos contratuais. A contratualização pressupõe que o estabelecimento de resultados desejados é necessário e seu alcance pode ser, em alguma extensão, programado, induzido e controlado (Ostrom, 1999). Consistente com os princípios da teoria da agência[5], daí decorre a necessidade de criação de estruturas (um conjunto de regras e incentivos) que enquadre os atores, modele seus comportamentos na direção dos resultados visados, impedindo que os atores busquem maximizar seus interesses próprios da forma que julguem conveniente.

Contratos de gestão e instrumentos contratuais congêneres visam, nesse sentido, a estabelecer uma amarração entre metas finalísticas (de entrega dos recursos públicos necessários), meios (dos quais os agentes gestores dos recursos públicos devem dispor para disponibilizar os recursos necessários), controles (meios de verificação e avaliação se os agentes estão alcançando os resultados propostos) e incentivos (prêmios e punições em caso de alcance e não alcance, respectivamente, dos resultados estabelecidos).

A modelagem de sistemas de gestão de recursos públicos em bases contratuais requer uma clara definição da instância contratante (usualmente em nível ministerial ou central de governo), incumbida de definir, na perspectiva do agente público-cliente, quais e como serão geridos os recursos; e da instância

[5] A teoria da agência, ou *principal-agent*, enfoca transações (sociais, entre atores nas esferas tradicionais do estado e do mercado; entre diferentes organizações etc.) a partir de uma relação tipo contratado (agente) e contratante (principal). Segundo esta linha, o aumento dos custos de transação está relacionado à possibilidade de ocorrência de processos de seleção adversa (baixo padrão produtivo) e risco moral (auto-orientação). Recomenda a utilização de incentivos econômicos para o aumento da eficiência dos agentes (por natureza, sujeitos a oportunismos do ócio, *free riders*, que precisam ser enquadrados em uma estrutura de induzimentos e contribuições tal como sistemas de remuneração por desempenho). Uma expressiva limitação desta abordagem reside no pressuposto de que o principal detém uma escolha racional e tenta impô-la ou negociá-la sobre o agente, o que desconsidera a hipótese do estabelecimento de relações espúrias e clientelistas entre ambos.

contratada, incumbida de gerir os recursos segundo as condições e finalidades contratadas.

FLEXIBILIDADE

O princípio da flexibilidade está relacionado a possibilidade de uma organização promover ajustes internos (regras, estrutura, tecnologia etc.) em função de uma mudança de contexto (novas demandas, disponibilidade de novos insumos e tecnologias etc.). Há duas questões básicas que se colocam: a)em que extensão podem as organizações públicas provedoras de serviços finalísticos responder a mudanças nas demandas e necessidades de sua clientela com novos serviços que exigem, por sua vez, a incorporação de novos insumos (mudança no perfil de servidores, novas tecnologias, novas parcerias etc.)? e b)em que extensão estão os órgãos incumbidos de gerir os recursos públicos dotados de suficiente flexibilidade de gestão de tal forma que possam responder à mudanças nas demandas de seus clientes (os agentes públicos finalísticos) de forma efetiva?

Em relação à primeira questão, o problema básico está relacionado ao grau de autonomia das organizações públicas finalísticas para autogerenciar seus recursos públicos de forma diferenciada. Referimo-nos a dois conhecidos dilemas de variado equacionamento no âmbito da administração pública: padronização versus customização (ou diferenciação); e centralização versus descentralização.

A padronização significa que a gestão de recursos públicos é igual para todos, os recursos e a forma pela qual são geridos são invariáveis, não obstante a diversidade de atividades finalísticas e circunstâncias. Um modelo de gestão de recursos públicos totalmente padronizado, embora aparentemente promova maior controle e eficiência, parece insensível à peculiaridades e circunstâncias especiais, cada vez mais comuns no crescentemente complexo contexto da gestão pública contemporânea. Por outro lado, a customização significa, no limite, que há um modelo de gestão de recursos públicos para cada conjunto similar de atividades, em harmonia com suas peculiaridades (que pode variar de diferentes carreiras com níveis e áreas muito diferenciadas de especialização; materiais sensíveis; atividades urgentes, tais como defesa civil e outras emergências; etc.). Um modelo de gestão de recursos públicos totalmente customizado, embora potencialmente mais aderente às necessidades e peculiaridades dos agentes finalísticos, aumenta muito a complexidade da gestão, na medida em que dificulta os controles e aumenta os custos de transação.

A centralização significa que há órgãos e ou sistemas centrais de gestão de recursos públicos incumbidos de prover de forma exclusiva os recursos necessários à operação dos órgãos finalísticos; que, em contrapartida, não dispõem de autonomia para tal. Um modelo de gestão de recursos públicos

totalmente centralizado promove inegável possibilidade de controle, mas gera, em contrapartida, uma grande dependência dos órgãos finalísticos afetando sua flexibilidade para provimento dos serviços sob sua responsabilidade. A descentralização significa que os órgãos finalísticos são dotados de autonomia para gerir seus recursos quer de forma padrão, quer de forma diferenciada. A descentralização radical aumenta muito a complexidade dos sistemas de controle e os riscos de ineficiência na medida em que possibilita redundâncias desnecessárias, paralelismos e perdas de escala (na área de compras, principalmente).

Cada caso implicará em um equilíbrio peculiar entre níveis de padronização e de customização, centralização e descentralização dos sistemas de gestão de recursos públicos em razão da diversidade de atividades finalísticas, do porte, da localização das organizações envolvidas, e de questões relacionadas à infra-estrutura e logística em perspectiva nacional e internacional.

Em relação à segunda questão, ressalta-se que as heranças burocráticas de sistemas de gestão de recursos públicos excessivamente centralizados e padronizados tende a conferir aos órgãos gestores dos recursos uma conformação rígida, arraigada às minúcias burocráticas decorrentes do zelo aos procedimentos, herança do velho direito administrativo. O ponto a reter é que o atendimento aos princípios da eficiência, da orientação para resultados e do foco no cliente demandam flexibilidade dos órgãos gestores de recursos públicos. Aplicam-se à gestão interna destes órgãos, em alguma extensão, as questões relativas à customização e descentralização das regras de gestão dos seus próprios recursos. Em vez de casos exemplares de rigidez burocrática, os órgãos de gestão de recursos públicos podem e devem servir de exemplos realmente flexibilizadores, sem abrir mão de suas prerrogativas e responsabilidades em relação a controles, e não apenas exemplos de sofisticação tecnológica (mediante, por exemplo, maciça aplicação de tecnologia informacional) da lógica puramente burocrática.

MELHORIA CONTÍNUA

Melhoria contínua trata de desenvolvimento institucional de organizações específicas e ou sistemas de gestão de recursos públicos, a partir da necessidade de constante aprimoramento e ajustamento de suas estratégias, estruturas, processos de trabalho e recursos. As principais questões que se colocam são: a)em que extensão há esforços sistemáticos e integrados de desenvolvimento institucional em curso, dentro dos princípios aludidos e na direção de um melhor desempenho na gestão de recursos públicos?; e b)em que extensão estes esforços refletem a busca de soluções adequadas?

A primeira questão remete à busca e aplicação sistemáticas nos órgãos e sistemas de gestão de recursos públicos de abordagens e instrumentos de otimização organizacional em múltiplos níveis de intervenção: planejamento estratégico para definição de resultados consistentes com a demanda e o contexto; desenho organizacional para definição de uma estrutura que possibilite o arranjo mais funcional do fluxo decisório e operacional; instrumentos e abordagens no âmbito da gestão da qualidade que possibilitem a otimização de processos de trabalho; capacitação e desenvolvimento de pessoas; etc.

A segunda questão, decorrente da primeira, toca a adequação das estratégias de desenvolvimento institucional e se constitui um alerta em relação aos modismos e panacéias freqüentemente disponibilizados no mercado de instrumentos e abordagens de gestão como soluções fáceis e de simples aplicação para complexos problemas organizacionais. A escolha de soluções organizacionais é altamente influenciável pelas abordagens disponíveis e consagradas em determinados momentos. A questão é que em muitas ocasiões, tais soluções não se coadunam com a natureza, a complexidade ou a variedade dos problemas, que requerem, em muitos casos, soluções simples, mas eficazes. Um notável exemplo é a onda de utilização de sofisticadas, custosas e, em alguns casos traumáticas plataformas automatizadas de integração de sistemas e processos (tais como ERP e SAP) em muitos processos de trabalho cuja otimização seria muito mais efetiva mediante a adoção de soluções racionalizadoras e formas de integração mais simples (Caldas & Wood, 2000).

A manutenção de um processo sistemático e volitivo de desenvolvimento institucional, com intenso envolvimento do corpo funcional e sob a inegável liderança do corpo dirigente, é um requisito fundamental de melhoria contínua dos órgãos e sistemas de gestão de recursos públicos.

TRANSPARÊNCIA

Transparência é o princípio mais visceralmente relacionado ao caráter público dos recursos em questão. Posto de forma simples, a transparência visa possibilitar que qualquer cidadão (na qualidade de contribuintes ou fornecedores, em última instância dos recursos públicos) possa, a qualquer tempo e mediante fácil acesso, saber o que está sendo feito dos recursos públicos tanto por parte dos órgãos gestores quanto por parte dos órgãos finalísticos que os empregam no provimento dos serviços. A transparência é, nesse sentido, um *direito republicano* (Bresser-Pereira, 2003). Além das formas usuais de controle interno (no âmbito dos poderes executivos) e externo (pelos parlamentos), a promoção da transparência envolve usualmente formas de controle social dentre as quais a publicidade de atos e fatos e a participação.

A publicidade de atos e fatos transcende a divulgação da mídia (oficial ou não) e torna-se crescentemente possível graças ao avanço das tecnologias informacionais. Processos informatizados podem disponibilizar informações sobre seu andamento e seus produtos em tempo real pela Internet mediante um custo baixíssimo e um alto potencial de controle social. Certamente que o acesso a informações (como também, mais amiúde, a serviços) via Internet ou outras plataformas informacionais esbarra em questões tais como a exclusão digital, que pode ser contornada mediante acessos coletivos ou outras modalidades de acesso não informatizados.

A participação em instâncias consultivas de órgãos e sistemas de gestão de recursos públicos também é uma forma de promoção do controle social e da transparência, na medida em que os representantes de segmentos da sociedade civil possam ter acesso a informações e dados sobre recursos e procedimentos.

Por um lado, o conceito de transparência corresponde à abertura e disseminação de dados e informações. Por outro lado, o conceito de transparência se completa com a possibilidade de intervenção dos cidadãos em caso de verificação de fatos e atos que atentem contra seus direitos ou aviltem a lisura das regulações. Paralelamente às instituições incumbidas de fiscalizar a ação pública (dentre as quais destaca-se o Ministério Público), estruturas tais como ouvidorias ou figuras tais como *ombudsperson* são, nesse sentido, uma contraparte ativa da transparência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A efetiva modelagem de sistemas de gestão de recursos públicos é aquela que proporciona uma concepção dos sistemas de gestão de recursos públicos segundo necessidades e possibilidades específicas, promovendo o alcance dos objetivos da ação governamental, em vez de se constituir um empecilho ineficiente à busca de resultados.

Esta questão básica contrapõe, por um lado, a orientação burocrática, segundo a qual a gestão de recursos acaba tornando-se um fim em si mesma ou uma condição formal despregada dos resultados da ação estatal, à, por outro lado, fluidez de modismos e panacéias gerenciais que apresentam-se como soluções inovadoras e definitivas e tendem a desviar a racionalidade e a atenção em torno da busca de soluções simples para os problemas locais.

Embora haja similitudes, conceitos e instrumentos consagrados, não há um único modelo padrão (*one size fits all*) de sistema de gestão de recursos públicos que possa satisfazer de forma plena as especificidades locais e a peculiaridade das finalidades em questão. A concepção de sistemas de gestão de recursos públicos deve ser específica (*taylor made*), embora possa e deva se beneficiar de experiências exitosas.

A efetiva modelagem de sistemas de gestão de recursos públicos é um requisito de efetividade da ação pública em geral que não constitui tarefa simples e tampouco se esgota na definição de um rol de princípios. Trata-se de processo complexo que demanda considerável engenharia institucional, tempo e recursos (conhecimento, gestão, apoios políticos etc.). Nesse sentido, a proposição de princípios visa justamente provocar, ao longo deste processo, discussões em torno de questões essenciais necessárias à efetiva conformação de sistemas de gestão de recursos públicos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUCOIN, P. (1995) The New Public Management: Canada in Comparative Perspective, Montreal: IRPP.

BARZELAY, M (2001) Research on public management policy change in Latin American Region: conceptual framework, methodological guide and exemplars. IADB.

- (2000) The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue, Berkeley: University of California Press.

BOSTON, J. et al. (1991) Reshaping the State: New Zealand Bureaucratic Revolution, Auckland: Oxford University Press.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2003). Building the republican state political theory of Public Management Reform. Oxford university press. No prelo.

CALDAS, Miguel P & Wood, Thomaz. 2000. The Part And The Whole: Reductionism and Complex Thinking In ERP Systems Implementations. Enampad.

CAMPOS, Anna Maria “Accountability: quando poderemos traduzí-la?” in: Revista de Administração Pública nº 3, jul/set., 1983.

CASTELLS, M. The Rise of the Network Society. Blackwell, 2000.

CUNILL, N.G.(2000). Responsabilización por controle social” In: La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana, CLAD. BID. Eudeba. Buenos Aires.

ETZIONI, A. 1964. Modern organizations. Prentice Hall.

GIBBONS, Robert. (1999) Taking Coase Seriously. ASQ 44, pp. 145-157.

HOLMES, M. & Shand, D. (1995) “Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years”, Governance, v.18, 4.

HOOD, C. & Jackson, M. (1991) Administrative Argument, Aldershot: Dartsmouth.

HOOD, C. (1991) “A Public Management for All Seasons”, Public Administration, 69:3-19.

MOORE, M. (1995) Creating Public Value: Strategic Management in Government, Cambridge: Harvard University Press.

O’DONNELL, G. (1998). "Accountability Horizontal e Novas Poliarquias" In: Lua Nova Revista de Cultura e Política. n. 44 .

OSTROM, Elinor. 1999. Institutional Rational Choice: an assessment of the institutional analysis and development framework. In: Sabatier, Paul (ed.), Theories of the policy process.Westview.

Referência Bibliográfica deste Trabalho (ABNT: NBR-6023/2000):

MARTINS, Humberto Falcão. Gestão de Recursos Públicos: Orientação para Resultados e Accountability. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 3, setembro/outubro/novembro, 2005. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: xx de xxxxxxxx de xxxx

Obs. Substituir x por dados da data de acesso ao site www.direitodoestado.com.br

Publicação Impressa:

Informação não disponível