
Gerencialismo e desafios contemporâneos da gestão dos custos públicos no Brasil

Managerialism and contemporary challenges of managing public costs in Brazil

André Browne Ribeiro e Oliveira¹

Uilcleides Braga da Silva²

Adriano Leal Bruni³

RESUMO

Este ensaio buscou entender os fundamentos do gerencialismo, os principais aspectos que contribuíram para sua evolução e, principalmente, os desafios contemporâneos encontrados pela administração pública brasileira, notadamente os envolvidos na estruturação de um sistema de custeio. Procurou compreender o modelo de decisão governamental, inserido em novo ambiente com nível de complexidade maior. No Brasil, a reforma administrativa realizada a partir de 1990 se fez necessária a partir da crise financeira do Estado, com influência da vertente gerencial inglesa e com premissas gerencialistas do modelo americano, buscando manter o equilíbrio das contas públicas e resgatar a capacidade de ação estatal. Ainda assim, a administração dos gastos públicos não conseguiu superar uma cultura de gestão voltada para uma visão orçamentária, sem uma maior preocupação em ter um enfoque efetivamente gerencial. O novo modelo decisório governamental deve estar fundamentado na busca da eficiência e eficácia no ajuste das contas e finanças públicas com a consequente melhoria da performance e da efetividade dos gastos públicos.

Palavras-Chave: Custos públicos. Gerencialismo. Desafios contemporâneos da administração pública.

ABSTRACT

This article aims to understand the fundamentals of managerialism, the main aspects that have contributed to its evolution and especially the contemporary challenges faced by the Brazilian government, especially those involved in structuring a costing system. Sought to understand the model of government decision inserted into the new environment with higher complexity level. In Brazil, the administrative reform carried out since 1990 was needed from the financial crisis of the state, influenced by English side management and managerial assumptions of the American model, seeking to maintain the balance of public accounts and the ability to rescue action state. Still, the administration of public spending could not overcome a management culture focused on a vision budget without a major concern in having an effective management approach. The new model governmental decision-making must be based on the pursuit of efficiency and effectiveness in the setting of public finances and accounts with the consequent improvement of the performance and effectiveness of public spending.

Keywords: Public costs. Managerialism. Contemporary challenges for public administration.

¹ Mestre em Administração - Universidade Federal da Bahia- E-mail: abrowne@uol.com.br.

² Mestranda em Contabilidade - Universidade Federal da Bahia-E-mail: uilcleidesbraga@yahoo.com.br

³ Professor Titular - Universidade Federal da Bahia - E-mail: albruni@gmail.com

1. Introdução

Os modelos gerenciais na administração pública são consequência da crise econômica mundial da década de 1970, que levou o capitalismo a uma profunda recessão e a um questionamento a respeito do papel do Estado como garantidor da prosperidade econômica e bem-estar social. A crise colocou à prova as três dimensões do Estado: econômica, social e administrativa. Como saída para a crise da dimensão administrativa e para a busca da superação do modelo burocrático weberiano foram introduzidos, em larga escala, padrões do gerencialismo.

O presente ensaio procurou analisar o gerencialismo, compreendendo os seus fundamentos e a sua evolução no contexto da Administração Pública brasileira, culminando com a estruturação de um sistema de custeio.

No Brasil, a reforma administrativa realizada a partir de 1990 tem sua motivação na agenda econômica, caracterizada pela crise financeira do Estado, com influência da vertente gerencial inglesa e com premissas gerencialistas do modelo americano. Assim, as ideias centrais da reforma do Estado estavam de acordo com a proposta gerencialista que vinha sendo construída no mundo desde a década de 1970. (ABRUCIO, 1997; MARINI, 2005; FADUL, SOUZA, 2006; FADUL, SILVA, 2008).

Dentre os objetivos definidos pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, tem-se: aumentar a capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência; introduzir, no sistema burocrático, uma cultura gerencial baseada na avaliação do desempenho; introduzir uma administração pública gerencial, baseada no controle *a posteriori* dos resultados e a competição administrativa, dentre outros. (BRASIL, 1995)

Mesmo com a Reforma Administrativa, que se inicia em 1995, baseada nos princípios do gerencialismo de uma administração pública mais eficiente e voltada para atender os anseios do cidadão, a administração pública, no Brasil, não conseguiu superar uma cultura de gestão voltada para uma visão orçamentária, sem uma maior preocupação em ter um enfoque efetivamente gerencial.

Dentro deste contexto, surge a necessidade do governo ter instrumentos de gestão que ofereçam informações gerenciais para que o gestor possa tomar suas decisões de forma a investir os recursos públicos de melhor maneira possível.

Assim, o governo passa a exigir o uso dos critérios de eficiência, eficácia e efetividade para avaliação dos resultados de suas ações a partir do PPA 2004/2007. (BRASIL, 2004). O PPA é o plano plurianual que visa retomar, na agenda do governo, uma visão de planejamento governamental integrado, de forma regionalizada, com a definição de diretrizes, objetivos e metas para despesas de capital e para despesas relativas aos programas de duração continuada. (BRASIL, 2006c)

A criação de uma Política de Custos no Governo Federal disponibiliza instrumentos eficazes de avaliação das políticas públicas e da melhoria na qualidade dos serviços prestados pelo Estado, visto que as informações de custos são de grande relevância para o desenvolvimento da gestão no serviço público e para a definição de parâmetros de desempenho. (BRASIL, 2008a)

Mesmo existindo um esforço do Governo Federal no desenvolvimento interno de uma cultura de custos, ainda é prematuro avaliar a reação dos diversos atores do sistema administrativo com relação a essa nova realidade de mensurar a gestão pública.

A nova Contabilidade Pública, que foi adaptada às normas internacionais de contabilidade, e que passou a vigorar na esfera federal de governo, de forma facultativa em 2010, e de forma obrigatória em 2011, terá como uma de suas funções o registro de custos.

A legislação brasileira já trata de custos desde a década de 60 do século passado. Mais recentemente, com a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, Lei 101/2000, fica sendo obrigatório para a administração pública ter um sistema de registro de custos. Até o Tribunal de Contas da União (TCU) já emitiu uma recomendação ao Governo Federal para a criação de um sistema de custos.

Para que o serviço público federal possa funcionar de maneira eficiente, conseqüentemente, eficaz, atingindo seus objetivos de servir à sociedade, é necessário que os recursos públicos sejam utilizados de forma racional para que possam atender às necessidades da sociedade. Uma política de custos é um instrumento que pode evidenciar o desempenho de cada programa desenvolvido pelo Governo Federal e possibilitar a participação da sociedade na avaliação dos gastos públicos, opinando sobre que programas devem ser priorizados.

Dentro deste contexto, é necessário que se tenha mecanismos eficazes para a definição das informações de custos, importantes para que a organização possa tomar suas decisões de investimento, com a finalidade de medir de que maneira os recursos

estão sendo aplicados, do ponto de vista dos critérios adotados pelo governo: eficiência, eficácia e efetividade. As definições de quais informações de custos são importantes é a base para que se possa começar a pensar uma política de custos adequada ao perfil da instituição.

2. Desafios Contemporâneos da Administração Pública

A crise econômica mundial da década de 1970 leva o capitalismo avançado a uma longa e profunda recessão, colocando um ponto final na era de prosperidade que se iniciara após a Segunda Grande Guerra. (ABRUCIO, 1997; CREMONESE, 2009).

Conforme Abrucio (1997), quatro são os fatores socioeconômicos que contribuíram de um modo geral para detonar a crise do Estado contemporâneo. O primeiro fator foi a crise econômica iniciada com a primeira crise do petróleo em 1973 e reforçada com a segunda crise do petróleo em 1979. Estas crises levaram a um grande período recessivo nos anos 1980. O segundo fator é a crise fiscal, pois, após ter crescido por décadas, a maioria dos governos não tinha mais como financiar seus déficits. Segundo Marini (2005), esta crise fica evidenciada pela incapacidade de geração de poupança pública para a realização dos investimentos sociais. Estava em xeque o consenso social que sustentara o Estado do Bem-estar (*Welfare State*). O terceiro fator seria a “ingovernabilidade”: os governos estavam inaptos para resolver seus problemas. E o quarto fator foi a globalização e todas as transformações tecnológicas que transformaram a lógica do setor produtivo.

A crise colocou à prova as três dimensões do Estado: econômica, social e administrativa, todas interligadas. A dimensão econômica, influenciada pelo keynesianismo caracterizava-se pela ativa intervenção do Estado na economia, procurando garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional, gerando uma crise fiscal. A dimensão administrativa está relacionada ao modo de funcionamento interno do Estado, o chamado modelo de gestão burocrático weberiano, ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental. (ABRUCIO, 1997; BRESSER-PEREIRA, 1998).

Como saída à crise das dimensões econômica e social do antigo tipo de Estado, os governos, de uma forma geral, agiram redefinindo o papel do Estado na economia e tentando reduzir os gastos públicos na área social através do ajuste fiscal e da

privatização. Do ponto de vista de promoção da governabilidade, foram realizadas reformas políticas. Com relação à dimensão administrativa, foram introduzidos, em larga escala, padrões gerenciais na administração pública, para responder ao superado modelo burocrático weberiano. (ABRUCIO, 1997; BRESSER-PEREIRA, 1998).

Mas, o que são estes padrões gerenciais que se tornam necessários?

Em seguida, apresentam-se argumentos relevantes que tendem a responder os padrões gerenciais abordados.

3. Principais Bases Conceituais do Gerencialismo

O foco do estudo, a seguir, são as mudanças ocorridas nos padrões de gestão da administração pública, tendo como referencial de análise a abordagem gerencialista, apresentada por Abrucio (1997), que discute as experiências inglesa e americana. O autor destaca que é importante fazer três observações para melhor contextualizar o assunto: a questão ideológica, o modelo de gestão weberiano e o gerencialismo como doutrina flexível e aberta.

Quanto à questão ideológica, na revisão de literatura realizada neste trabalho foram identificados dois pontos de vista. O primeiro ponto de vista destaca que as reformas administrativas implementadas no mundo contemporâneo, que atingiram a maioria dos países do mundo, em especial os países em desenvolvimento, foram determinadas pelo Consenso de Washington, tendo um cunho neoliberal. Esta reunião tinha como objetivo discutir as reformas necessárias para a América Latina como um dos seus planos de ação: o equilíbrio fiscal. (MATIAS-PEREIRA, 2008; CREMONESE, 2009).

O segundo ponto defende que, mesmo as ideias de reforma gerencial tendo surgido em países de governos neoliberais (Thatcher e Reagan), este modelo não se restringe apenas a este contexto. Estas reformas buscam meios de promover maior eficiência e eficácia das atividades do setor público, através de modelos de avaliação de desempenho, novas formas de controlar o orçamento e serviços públicos direcionados às preferências dos cidadãos, métodos típicos do gerencialismo, que hoje são parâmetros fundamentais a partir dos quais diversos países, de acordo com as suas condições locais, modificam as antigas estruturas administrativas. (ABRUCIO, 1997; BRESSER-PEREIRA, PACHECO, 2005; BRESSER-PEREIRA, 2010).

O modelo de gestão burocrático weberiano não consegue mais atender as novas demandas da sociedade contemporânea, que se tornaram mais complexas nas últimas décadas, resultando em ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial, concentrado no processo, e no deslocamento das necessidades dos cidadãos. É a partir deste contexto que o modelo gerencial passa a preencher o vácuo teórico e prático, absorvendo as principais proposições da opinião pública. As que mais se destacam são: o controle dos gastos públicos e a demanda pela melhoria da qualidade dos serviços públicos. (ABRUCIO, 1997; BRESSER-PEREIRRA, 1998; SECCHI, 2009).

A experiência inglesa tem como abordagem o *managerialism*, que possui três visões diferentes das abordagens gerencialistas: o modelo puro, o consumeirismo e o *public service orientation*. (ABRUCIO, 1997).

O modelo gerencial puro foi o primeiro a ser implantado na Inglaterra a partir da eleição do governo conservador de Margareth Thatcher. Este modelo estava mais direcionado à redução de custos e ao aumento da eficiência e produtividade do serviço público. (ABRUCIO, 1997).

Na busca de corrigir algumas disfunções apresentadas pelo modelo gerencial puro, e no aperfeiçoamento do *managerialism*, temos uma nova visão, o *consumeirism*, que incorpora novos significados, como a ênfase na flexibilidade da gestão, adoção de programas de qualidade total e satisfação de seus consumidores segundo uma lógica de racionalidade privada. (ABRUCIO, 1997; FADUL, SOUZA, 2006).

Uma das mudanças ocorridas na busca da flexibilização da gestão pública foi a passagem da lógica do planejamento para a lógica da estratégia. Na lógica da estratégia, “são levadas em conta as relações entre os atores envolvidos em cada política, de modo a montar cenários que permitam a flexibilidade necessária para eventuais alterações nos programas governamentais.” (ABRUCIO, 1997, p. 20).

A estratégia de satisfazer os consumidores tem o reforço de três medidas adotadas pelo governo britânico: a descentralização, partindo do princípio de que quanto mais perto o serviço estiver do público consumidor mais fiscalizado pela população; a competição entre as organizações do setor público, pois, quando não há competição entre os serviços, instala-se uma situação de monopólio e, portanto, os consumidores ficam sem escolha, estabelecendo a lógica entre a competitividade e o aumento da qualidade dos serviços públicos. (ABRUCIO, 1997).

O *Public Service Oriented* (PSO) é a mais recente corrente dos modelos gerenciais, tendo seus conceitos ainda em fase de amadurecimento teórico para atender aos novos desafios gerados pelas demandas da administração gerencial. O PSO busca abrir novos caminhos para a discussão gerencial, explorando suas potencialidades e preenchendo boa parte de suas lacunas, através da introdução dos conceitos de *accountability* e equidade na prestação de serviço público. (ABRUCIO, 1997; FADUL, SOUZA, 2006).

Os conceitos de *accountability* e de participação dos cidadãos são resgatados dentro de um conceito mais amplo, o da esfera pública, que se utiliza da transparência como forma de proteção contra novas formas particularistas de intervenção na arena estatal, como são o clientelismo e o corporativismo. (ABRUCIO, 1997).

Mesmo apresentando fortes críticas aos dois modelos anteriores, o *Public Service Oriented* (PSO) não joga fora as ideias desenvolvidas pelo *Public Management*.

Com relação à denominação adotada para caracterizar esta abordagem do gerencialismo, foram identificadas três formas: o *Public Management* (ABRUCIO, 1997); *New Public Administration* (FADUL, SOUZA, 2006) e governo empreendedor (GE) (SECCHI, 2009).

O governo empreendedor é uma abordagem que tinha a teoria administrativa moderna como inspiração, trazendo para os administradores públicos a linguagem e as ferramentas da administração privada. (SECCHI, 2009).

Utilizando uma linguagem prescritiva, Osborne e Gaebler (1994 *apud* ABRUCIO, 1997; SECCHI, 2009) sintetizam alguns princípios básicos para transformar uma organização pública burocrática em uma organização pública racional e eficaz: a) governo catalisador: catalisar a ação dos setores público, privado e voluntário; b) governo que pertence à comunidade: dar poder aos cidadãos, transferindo o controle das atividades à comunidade; c) governo competitivo; d) governo orientado por missões: orientar-se por objetivos, e não por regras e regulamentos; e) governo de resultados; f) governo orientado ao cliente; g) governo empreendedor; h) governo preventivo: atuar na prevenção dos problemas mais do que no tratamento; i) governo descentralizado; e j) governo orientado para o mercado.

Osborne e Gaebler (1994) contribuíram na evolução do gerencialismo, para Abrucio (1997) e Secchi (2009), na medida em que consideraram imprescindíveis os conceitos de equidade, *accountability* e participação dos cidadãos nos governos a fim de

reconstruir o setor público e com a coerência na utilização de valores primários de racionalidade, eficácia e liberdade de escolha.

De forma sintetizada, as abordagens do gerencialismo, apesar de haver diferenças sutis entre elas, concebem uma valorização do serviço público a partir da adoção de técnicas gerenciais das empresas privadas. O pensamento corrente é o de que todas as vezes que a administração pública necessita melhorar a qualidade de seus serviços e buscar a eficiência, deverá recorrer às técnicas e aos processos de reestruturações organizacionais utilizados pelas empresas privadas. (FADUL, SOUZA, 2006).

4. Gênese e Características da Reforma do Estado no Brasil

Segundo Holanda, Lattman-Weltman e Guimarães (2010), a necessidade de uma administração pública brasileira mais profissional e eficiente não é um demanda nova. Isto porque, desde o começo do processo de construção do Estado brasileiro, houve a necessidade de organizações burocráticas nos quadros da administração moderna.

A modernização da administração pública brasileira, entre as décadas 1930 e 1990, teve algumas características comuns, entre elas a fragmentação institucional e a separação entre a formulação e a implementação política. O conjunto de regras da reforma dos anos 1990 avançou do ponto de vista da utilização do conceito de governança e dos princípios políticos que orientaram as propostas, quais sejam: participação, *accountability*, controle social. (MATIAS-PEREIRA, 2008).

A reforma administrativa realizada a partir de 1990 tem sua motivação na agenda econômica, caracterizada pela crise financeira do Estado e sustentada pelos preceitos apresentados no Consenso de Washington, que tinham como base a ideologia neoliberal. (MARINI, 2005; FADUL, SILVA, 2008).

Em novembro de 1995, o Governo Federal formaliza a Reforma do Estado, com a publicação do documento “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, inspirado nos ideais da vertente gerencial inglesa. Tal vertente aponta para a necessidade de se construir uma Administração Pública condizente com as mudanças ocorridas no mundo (ABRUCIO, 1997; MATIAS-PEREIRA, 2008). De acordo com Fadul e Souza (2006), o Brasil também incorporou as premissas gerencialistas do modelo americano. Assim, as ideias centrais da reforma do Estado estavam de acordo com a proposta gerencialista que vinha sendo construída no mundo desde a década de 1970.

Em síntese, a reforma do Estado brasileiro tem como objetivos manter as contas públicas equilibradas e, ao mesmo tempo, elevar a capacidade da ação estatal. Estão divididos esses objetivos em curto prazo – facilitar o ajuste fiscal particularmente nos Estados e municípios, na busca de eliminar a crise fiscal – e médio prazo – tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos, transformando uma administração pública burocrática em gerencial e melhorando o atendimento das demandas sociais. (MATIAS-PEREIRA, 2008; BRESSER-PEREIRA, 1997; FADUL, SILVA, 2008).

Um movimento desta envergadura implica promover mudanças em três dimensões: a) Institucional-legal: remoção dos obstáculos de natureza constitucional e de outros ordenamentos e a criação de novos formatos organizacionais; b) Gestão: implementação da reforma por meio da adoção de novos arranjos institucionais, novas competências e instrumentos gerenciais mais adequados (contratos de gestão, contabilidade gerencial e de custos, planejamento e gestão estratégica, análise e melhoria de processos, procedimentos de gestão pela qualidade, dentre outros); e c) Cultural: substituir a cultura burocrática dominante pela nova cultura gerencial. (MARINI, 2005; BRESSER-PEREIRA, PACHECO, 2005).

A partir de 2003, com a construção de um plano conhecido como Gestão Pública para um Brasil de Todos orientado para o fortalecimento da capacidade de governo e para dar sustentabilidade aos programas previstos no PPA, promovendo a capacidade do governo em formular e implementar políticas públicas de forma eficiente, transparente e participativa, surge uma nova geração de transformações da gestão pública, cujo propósito é a revitalização do Estado, aportando soluções para questões mal resolvidas ou não abordadas nas iniciativas anteriores. (MARINI, 2005; BRASIL, 2003b).

A adoção deste novo Plano de Gestão significa introduzir transformações na gestão pública, orientadas para que se reduza o déficit institucional e seja ampliada a governança, alcançando-se mais eficiência, transparência, participação e um alto nível ético. (MARINI, 2005; BRASIL, 2003b).

A redução do déficit institucional esta relacionada com a ausência do Estado e a sua incapacidade de assegurar direitos civis e sociais (fazer o que deve ser feito).

A nova geração de transformações da gestão pública, caracterizada pelo Plano de Gestão Pública, tem algumas semelhanças em relação à Reforma do Estado de 1995: a

democracia brasileira ainda avança em busca de sua consolidação, a crise nas dimensões fiscal e administrativa continua presente e está ainda presente a influência do gerencialismo em alguns dos seus princípios básicos, tais como a busca da eficiência e eficácia no ajuste das contas e finanças públicas; a melhoria da performance e uma maior efetividade das organizações públicas. (MARINI, 2005, FADUL, SILVA, 2008).

Neste contexto, os gestores públicos têm a necessidade de informações gerenciais para desenvolverem as políticas públicas com eficiência, eficácia e efetividade. (MACHADO, 2002).

5. Desafios Contemporâneos de Sistemas de Custeio na Administração Pública

Brasileira

O aumento da demanda por informações relacionadas com as atividades estatais é fruto de diversos fatores. Entre eles, “o aumento da complexidade do ambiente socioeconômico, a pressão da sociedade por maior participação do Estado na oferta de bens públicos com qualidade, a necessidade dos gestores públicos prestarem contas de seus atos” (SILVA, 2007, p. 13).

Neste contexto de necessidade de informações por diversos setores tanto internos como externos do governo, o sistema de informação de custos que, junto com os sistemas de orçamento e de contabilidade, faz parte do sistema contábil de informações gerenciais, tem como objetivo fornecer informações de suporte às decisões, baseadas em informações extraídas no ambiente interno organizacional. Na administração pública brasileira, a primeira vez que houve exigência legal para a apuração de custos no serviço público foi na década de 1960. (MACHADO, 2002; BIO, 1987).

Outro aspecto está relacionado com a questão da forma como deve ser realizada a avaliação do gestor público, direcionada para a apuração da eficiência econômica da atividade pública, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). (MAUSS, SOUZA, 2008).

Conforme Machado (2002) e Fadul e Silva (2008), o sistema de informações de custos tem a finalidade de ser um sistema de gestão e seus objetivos demonstram que estão diretamente ligados ao modelo gerencialista.

A primeira vez que se fala em custos na legislação brasileira é na década de 1960, com a Lei nº 4.320/64. Em 1967, a administração pública passou por uma ampla reforma administrativa, com um caráter descentralizador e buscando a reestruturação

da gestão pública, direcionada para a criação de uma Administração Gerencial no setor público. (MONTEIRO *et al.*, 2010; HOLANDA, LATTMAN-WELTMAN, GUIMARÃES, 2010).

Ainda na década de 1980, foi criada a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), através do Decreto 92.452/86, com o objetivo de auxiliar o Ministério da Fazenda na execução de um orçamento unificado, incorporar à suas práticas administrativas a contabilidade de custos. No ano seguinte, é implantado o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), o principal instrumento de acompanhamento e controle dos gastos públicos, passando a contabilidade pública a ser também instrumento de informação. (SILVA, 2007; HOLANDA, LATTMAN-WELTMAN, GUIMARÃES, 2010).

A instituição da Lei Complementar 101/2000, também denominada LRF, tem como objetivo fortalecer a vinculação entre as atividades de planejamento e de execução do gasto público, garantindo, assim, uma atuação mais gerencial dos gestores, além de prever a instituição de mecanismos que assegurem maior transparência para a sociedade.

A Lei 10.180/2001 veio organizar e disciplinar o Sistema de Contabilidade Federal do Poder Executivo. Entre as suas determinações, está a de evidenciar os custos dos programas e das unidades da administração pública federal.

Outro fato relevante é a manifestação do TCU, através de acórdão, para que a administração pública tomasse providências, o mais breve possível, para a implantação de sistemas de custos, com a finalidade de atender à LRF. (BRASIL, 2006a).

Entre 2007 e 2008, foi realizado um *Workshop* Sistemas de Custos na Administração Pública: Modelo Conceitual e Estratégia de Implementação, que teve como base uma discussão a respeito do orçamentário financeiro. Em 2009, é editado o Decreto nº 6976/2009 que, no seu art. 3º, define que “O Sistema de Contabilidade Federal tem por finalidade, [...] e evidenciar: VI - os custos dos programas e das unidades da administração pública federal.” (HOLANDA, 2011, p. 14). Ainda durante o ano de 2009, há o desenvolvimento da versão inicial do sistema de informação de custos e, em fevereiro de 2010, é homologada a versão inicial do SIC. (HOLANDA, 2010; SEMANA, 2011b).

Em 2011, o STN, de acordo com a competência de tratar de assuntos relacionados à área de custos na Administração Pública Federal que lhe foi dada pela Lei 10.180/2001, passa a formalizar a criação do Sistema de Custos do Governo Federal e define as

competências dos órgãos participantes através das Portarias nº 157 e 716, respectivamente. Através da Instrução Normativa nº 02, apresenta os procedimentos para elaboração dos relatórios de custos para a prestação de contas do presidente da república para o exercício de 2011. (BRASIL, 2012b).

O ponto central do modelo de decisão do setor público é identificar os problemas a serem enfrentados e construir os programas para resolvê-los. (MACHADO, 2002).

Desta forma, fica demonstrado que a definição das políticas públicas é o principal determinante dos custos no setor público que dará origem aos programas e às ações e, conseqüentemente, à identificação dos recursos necessários para sua execução. (MACHADO, 2002).

Assim, o custo dos programas é determinado, em primeira instância, pela escala desejada, pela tecnologia utilizada e pelo grau de integração vertical das ações previstas nos planos plurianuais. Também existem outros fatores que terão influência no custo dos produtos e serviços prestados pelo setor público, como a quantidade de colaboradores, o grau de utilização das instalações e o seu *layout*. (MACHADO, 2002).

Nesse sentido, o objetivo do sistema de custos do setor público, proposto por Machado (2002), é gerar informações capazes de auxiliar o gestor público na tomada de decisão, bem como no controle e na avaliação da eficiência, eficácia e da efetividade dos programas de governo tanto em execução quando os já executados. Sendo um sistema limitado a inferir, mensurar, resumir e relatar dados internos relativos às entidades públicas.

A avaliação em relação aos critérios de eficiência e eficácia, que são previstos constitucionalmente, necessita de um sistema que possa fazer a mensuração, relacionando os insumos com resultados ou benefícios atingidos e medidas financeiras. (SILVA, 2007).

Cabe ressaltar que um sistema de informação de custos é corporativo, devendo, portanto, atender, em primeiro lugar, a instituição como um todo e não departamentos isolados. E cada instituição apresenta uma realidade própria, não existindo um sistema de custos padrão para a administração pública. Cada entidade deve moldar o seu sistema de acordo com a sua complexidade, necessidades de informação e sua realidade operacional. (MAUSS, SOUZA, 2008; BRASIL, 2011).

De acordo com as necessidades dos administradores públicos em possuírem informações gerenciais para cumprir com eficiência, eficácia e efetividade as políticas

públicas, faz-se necessário a concepção de uma ferramenta gerencial capaz de disponibilizar esse conjunto de informações. (MACHADO; HOLANDA, 2010).

O SIC é um sistema de apoio à gestão que pode ser utilizado tanto pelos órgãos executores das políticas públicas, quanto pelos órgãos centrais de planejamento e controle. O sistema de custos possui um caráter gerencial, não sendo mais um sistema operacional de administração financeira e nem substituindo os atuais sistemas contábeis. Tal sistema poderá melhorar a qualidade do gasto público, propiciando a efetiva mensuração do desempenho governamental. (MACHADO; HOLANDA, 2010, MONTEIRO *et al.*, 2010).

Os principais objetivos do SIC são: fornecer informações que permitam subsidiar as decisões governamentais de alocação mais eficiente do gasto público, através da avaliação da eficiência do uso dos recursos, a eficácia dos gestores na obtenção de suas metas e a efetividade das políticas públicas na resolução dos problemas apresentados pela sociedade. (MACHADO, 2002; MONTEIRO *et al.*, 2010).

Outro aspecto deve ser destacado na formulação da estratégia de implementação do SIC, em acordo com a utilização dos sistemas estruturantes preexistentes: o papel do gradualismo na elaboração e implementação. O gradualismo possibilita a implantação do sistema na administração pública federal de forma rápida e ampla, ficando para cada setor a decisão sobre a melhor forma de aprofundar este tipo de informação. Assim, o sistema foi desenvolvido com uma abordagem em duas dimensões: uma, macro, sistêmica, generalizante e outra, micro, específica, particular, que respeita a especificidade física operacional de cada organização. Adota-se por modelo concomitante, conforme a abordagem teórica e sistêmica antes mencionada. (HOLANDA, LATTMAN-WELTMAN, GUIMARÃES, 2010, MACHADO, HOLANDA 2010).

Conforme Holanda, Lattman-Weltman e Guimarães (2010), uma das vantagens da abordagem preconizada é constituída pelo fato de que toda a informação utilizada já se encontra disponível e é permanentemente atualizada em sistemas estruturantes que já se encontram em operação - operação esta que, inclusive, não sofre qualquer interferência por conta da nova apropriação de seus dados pelo sistema de custos, e cujos processos de alimentação também já se encontram perfeitamente incorporados à rotina dos órgãos públicos e funcionários envolvidos. Ou seja, não há necessidade de nenhuma nova alimentação, nem muito menos a duplicação de esforços.

Do ponto de vista tecnológico, criou-se um ambiente no qual fosse possível, a partir da extração de dados dos sistemas estruturantes, a criação e a personalização de relatórios gerenciais. (MONTEIRO *et al.*, 2010).

6. Uma síntese para a compreensão da decisão pública sobre custos

As etapas do processo de tomada de decisão das empresas em geral estão relacionadas com cada uma das fases do ciclo gerencial: planejamento, execução e controle. Assim, estas mesmas etapas podem ser aplicadas às entidades governamentais, “uma vez que o planejamento, o orçamento, a execução e a avaliação da execução orçamentária são elementos fundamentais no processo de alocação dos gastos e na definição dos serviços públicos a serem executados.” (MACHADO, 2002, p. 21).

Segundo Machado (2002, p. 71), “O modelo de decisão governamental é caracterizado por sua excessiva formalização, não sendo, portanto, mutável com a simples troca dos governantes.”

Os princípios constitucionais que submetem a Administração Pública Direta e Indireta no processo de decisão dos gestores públicos são definidos no artigo 37 da Constituição Brasileira, sendo os seguintes: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Machado (2002) destaca dois princípios: o da legalidade e o da eficiência. No princípio da legalidade, do ponto de vista da “Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. [...]” (DI PIETRO, 2006, p. 82). As decisões de aquisições ou vendas de bens e serviços, admissão ou demissão de funcionários estão reguladas por leis.

De acordo com Di Pietro (2006), o princípio da eficiência apresenta dois aspectos, um, em relação ao modo de atuação do agente público e outro, em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, ambos com o objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público .

Estes aspectos apontados por Di Pietro (2006) estão diretamente relacionados com os objetivos da Reforma do Estado, de aumentar sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltada para serviços públicos que busquem atender as necessidades do cidadão. (BRASIL, 1995).

A avaliação é uma forma de mensurar o desempenho de programas, sendo necessário definir medidas para a aferição do resultado obtido. Assim, essas medidas de resultados são denominadas de critérios de avaliação. Costa e Castanhar (2003, p. 973)

salientam que “a lista dos critérios que podem ser utilizados é longa e a escolha de um, ou vários deles, depende dos aspectos que se deseja privilegiar na avaliação.” E citam os mais comuns: eficiência, eficácia, impacto (efetividade), sustentabilidade, análise custo-efetividade, satisfação do beneficiário e equidade.

Os resultados são medidos para o monitoramento e a avaliação das atividades, além de fornecer subsídios para a tomada de decisão. Dentre outras situações, a medição dos resultados serve para: confirmar se os esforços despendidos no processo de melhoria tiveram efeito; identificar e solucionar problemas; auxiliar no processo de alocação de recursos; e saber se estamos alcançando as metas mais importantes. (BRASIL, 2009b).

Na busca de maximizar os resultados dos objetivos sociais comuns, tem-se buscado construir instrumentos para essa finalidade, através de estudos de muitos pesquisadores. (MELO, 2008).

Segundo Costa e Castanhar (2003), a avaliação sistemática, contínua e eficaz na administração pública surge como uma ferramenta gerencial poderosa, podendo ser um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma utilização eficiente e o controle dos recursos. Ainda fornece, aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas, dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para a gestão pública mais eficaz.

De acordo com Melo (2008), a forma de avaliação muda de acordo com os diferentes níveis organizacionais. Para Costa (2007), a avaliação da gestão pública deve ser efetuada levando em consideração os atributos de eficiência e eficácia, e consistindo na análise de controle do mérito ou dos resultados. Ela é processada *ex-post* (*a posteriori*) da consecução dos atos e fatos de gestão e dos impactos deles decorrentes. Saliente-se que, neste contexto, a preocupação fundamental é saber se a gestão pública é eficaz e eficiente no desempenho de sua missão institucional, bem como se a mesma está comprometida com a produção de resultados que garantam a satisfação da sociedade.

Faria (2005) parte de outro ponto de vista para analisar o processo de avaliação de políticas públicas, deixando de lado o aspecto gerencial e dando ênfase ao aspecto político. Para ele, “a avaliação pode também, por exemplo, ser elemento central na disputa eleitoral, no controle das interações intergovernamentais e na busca de acomodação de forças e de interesses no âmbito intraburocrático.” (FARIA, 2005, p. 100).

De acordo com Machado (2002) e Melo (2008), a literatura sobre avaliação as políticas públicas, com alguma variação, tem convergido para três critérios básicos: eficiência, eficácia e efetividade.

7. Considerações Finais

Com o intuito de entender os fundamentos do gerencialismo e aspectos que contribuíram para sua evolução, bem como os desafios contemporâneos encontrados pela administração pública, principalmente na estruturação de um sistema de custeio, este trabalho partiu do resgate do contexto histórico das abordagens gerencialistas, bem como preocupação com os gastos públicos sob um novo ambiente com nível de complexidade maior e os princípios que norteiam modelo de decisão voltado para setor governamental.

Desafios como crise econômica, iniciada com a crise do petróleo, crise fiscal, “ingovernabilidade”, globalização, impactando diretamente nas três dimensões do Estado: Econômica - sob influencia do keynesianismo, a intervenção excessiva do Estado na procura em garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional, gerando uma crise fiscal; Social - que tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas na área social, visando suprir as necessidades básicas da população, a sua saturação conduz a uma crise do modo de intervenção estatal; e Administrativa - está relacionada ao modo de funcionamento interno do Estado, o chamado modelo de gestão burocrático weberiano, ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental.

Como saída à crise dessas três dimensões o Estado utilizou-se das seguintes manobras: redefiniram as políticas econômicas do Estado na tentativa de reduzir os gastos públicos na área social, através de ajuste fiscal e privatizações, reformas políticas para resolver problemas de ingovernabilidade, introdução em larga escala de padrões gerenciais que superasse o gerencialismo burocrático weberiano.

O gerencialismo, à luz de uma abordagem inglesa, visões diferentes das abordagens gerencialistas: o modelo puro, o consumeirismo e o *public service orientation*. As abordagens do gerencialismo, apesar de haver diferenças sutis entre elas, concebem uma valorização do serviço público a partir da adoção de técnicas gerenciais das empresas privadas. O pensamento corrente é o de que todas as vezes em que a

administração pública necessita melhorar a qualidade de seus serviços e buscar a eficiência, deverá recorrer às técnicas e aos processos de reestruturações organizacionais utilizados pelas empresas privadas

No Brasil, a reforma administrativa realizada a partir de 1990 se fez necessária a partir da crise financeira do Estado, com influência da vertente gerencial inglesa e com premissas gerencialistas do modelo americano, buscando manter o equilíbrio das contas públicas e resgatar a capacidade de ação estatal.

Mesmo com a Reforma Administrativa, baseada nos princípios do gerencialismo de uma administração pública mais eficiente e voltada para atender os anseios do cidadão, a administração pública, no Brasil, não conseguiu superar uma cultura de gestão voltada para uma visão orçamentária, sem uma maior preocupação em ter um enfoque efetivamente gerencial.

A preocupação maior da gestão, uma questão cultural no país, é o cumprimento das obrigações orçamentárias, deixando de lado os fins gerenciais. Estão preocupados em gastar os recursos orçados em prazo determinado com a crença de que se não for usado o recurso será perdido, não se importando com questões de eficiência e efetividade.

Mesmo existindo um esforço do Governo Federal no desenvolvimento interno de uma cultura de custos, ainda é prematuro avaliar a reação dos diversos atores do sistema administrativo com relação a essa nova realidade de mensurar a gestão pública.

A nova Contabilidade Pública, que foi adaptada às normas internacionais de contabilidade, e que passou a vigorar na esfera federal de governo, de forma facultativa em 2010, e de forma obrigatória em 2011, terá como uma de suas funções o registro de custos.

O fortalecimento da governança significa promover a capacidade de formulação e implementação de políticas públicas e de decisão, entre diversas opções, sobre qual a mais adequada. O processo decisório governamental deve estar fundamentado em alguns princípios básicos, como a busca da eficiência e eficácia no ajuste das contas e finanças públicas; a melhoria da performance e uma maior efetividade das organizações públicas para atender às novas necessidades informacionais da administração pública no Brasil.

8. Referências

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n. 10. Brasília: ENAP, 1997.

BRASIL, **Plano diretor de reforma do aparelho do estado**. Brasília, 1995. Disponível em:

<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>.

Acesso em: 19 abr. 2011.

_____. **Gestão pública para um Brasil de todos**: um plano de gestão para o governo Lula / Secretária de Gestão. – Brasília: MP, SEGES, 2003b. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/080804_PUB_Gestao_gestaopublica.pdf>. Acesso em: 19 maio 2011.

_____. **Decreto Nº 5.233 de 6 de outubro de 2004**. Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus Programas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2004/Decreto/D5233.htm>. Acesso em: 20 abr. 2011.

_____. **Relatório final da comissão interministerial de custos**. Brasília. 2006a. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/Estudos/Relatorio_Final_da_Comissao_de_Custos.pdf>. Acesso em: 19 maio 2011.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil** - promulgada em 5 de outubro de 1988. 39. ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 2006c. – (Coleção Saraiva de legislação).

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal. **Sistemas de informação de custos no governo federal**. Brasília, 2008a. Disponível em: <<https://www.portalsof.planejamento.gov.br/FundamentosdeCustosV31-PublicacaoDOU.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2010.

_____. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública**; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; Documento de Referência; Fórum Nacional 2008/2009 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: MP, SEGES, 2009a.

_____. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. **Diretrizes para a elaboração de indicadores de custos no governo federal**. Brasília, 2011.

_____. M. F, Secretaria do Tesouro Nacional. **Sistema de informação de custo do governo federal**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Sistema_Informacao_custos/apresentacao.asp>. Acesso em: 28 fev. 2012b.

BRESSER-PEREIRA, L C. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista ANPEC**, n. 1, ago. 1997.

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P.K. (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998, p. 21-38.

_____; PACHECO, R. S. A Reforma do Estado Brasileiro e o Desenvolvimento. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado – RERE**, Salvador, IDPB, n. 3, set./out./Nov. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em : 16 maio 2011.

_____. Democracia, estado social e reforma gerencial. **Rev. Adm. Empres.**, São Paulo, v. 50, n. 1, p. 112-116, jan/mar. 2010.

COSTA, F.L., CASTANHAR, J. C.. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **RAP – Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

COSTA, M.M. Curso integrado de execução orçamentária, financeira e contábil no serviço público sob a égide da LRF. Vilha Velha: **Consultre – Consultoria e Treinamento Ltda**, 2007.

CREMONESE, D. **Teoria do estado contemporâneo**. Ijuí: Unijuí, 2009, 124 p. (Coleção educação à distância. Série livro-texto). Disponível em: <[http://www.capitalsocialsul.com.br/capitalsocialsul/arquivos/mt/EaD Teoria Estado Contemporaneo%20final.pdf](http://www.capitalsocialsul.com.br/capitalsocialsul/arquivos/mt/EaD%20Teoria%20Estado%20Contemporaneo%20final.pdf)>. Acesso em: 13 maio 2011.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FADUL, E. M.C; SOUZA, A. R. A Analisando a interface entre o gerencialismo, a criação das agências reguladoras e a inovação institucional. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓSGRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – ENANPAD, 30, 2006, Salvador, **Anais...** Salvador: ANPAD, 2006. CD-ROM.

_____; SILVA, L. P. Retomando o debate sobre a reforma do estado e a nova administração pública. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓSGRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – ENANPAD, 32, 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. CD-ROM.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo**, v. 20, n. 59, p. 97-110, out. 2005.

HOLANDA, V. B LATTMAN-WELTMAN, F.; GUIMARÃES, F. **Sistema de informação de custos na administração pública federal**: uma política de estado. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

HOLANDA, V.B. Sistema de informação de custos sic: base para a nova contabilidade pública gerencial. In: CONGRESSO INFORMAÇÃO DE CUSTO E QUALIDADE DO GASTO NO SETOR PÚBLICO, 1, 2010, Brasília. Disponível em: <[http://www.custosnosetorpublico.info/restrita/imagem/Palestra I Prof Victor.pdf](http://www.custosnosetorpublico.info/restrita/imagem/Palestra%20I%20Prof%20Victor.pdf)>. Acesso em: 12 maio 2011.

MACHADO, N. **Sistema de Informação de Custo**: diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental, Tese de Doutorado – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, 2002 . 221 f.

_____; HOLANDA, V.B. Diretrizes e Modelo Conceitual de Custo para o Setor Público a Partir da Experiência no Governo Federal do Brasil. **RAP**, Rio de Janeiro, 44(4):791-820, Jul/Ago. 2010.

MARINI, C. Aspectos Contemporâneos do Debate sobre Reforma da Administração Pública no Brasil: a agenda herdada e as novas perspectivas. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado – REE**, Salvador. nº 1, março/abril/maio, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em : 16 maio 2011.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **RAP** – Rio de Janeiro, 42 (1): 61-82, Jan/Fev. 2008.

MAUSS, C.V.;SOUZA, M. A. **Gestão de custos aplicada ao setor público**: modelo para mensuração e análise da eficiência e eficácia governamental. – São Paulo: Atlas, 2008.

MELO, R. P. **Gestão estratégica de programas: eficiência, eficácia, efetividade e aprendizado contínuo como critérios de avaliação do plano plurianual**. Dissertação (Mestrado) – Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR 2008. 116 f.

MONTEIRO, B. R.P at al. O processo de implantação do sistema de informação de custos do governo federal do Brasil. Publicado no **I Congresso Informação de Custo e Qualidade do Gasto no Setor Público**. Brasília, 2010.

SEMANA DE ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS, VIII. 2011b, Recife. **Oficina nº 81**. Disponível em: http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/cursos_presenciais/VIII_semana-AOFCP/Material_Didatico_Recife_sitio/Oficina_Analise_do_Sistema_de_Custos.pdf. Acesso em: 12 maio 2011^a

SILVA, C. A.T (Org.). **Custos no setor público**. – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007.

Recebido em: 31/07/2012
Aprovado em: 15/08/2012