

INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA

Página de Liderança

CRIANDO VALOR PÚBLICO – GESTÃO ESTRATÉGICA NO TCU

Autor:

Vilmar Agapito Teixeira ¹

Como citar este artigo:

TEIXEIRA, Vilmar Agapito. Criando Valor Público – Gestão Estratégica no TCU. Página de Liderança, Brasília, 01 out 2012. Disponível em 2012: << http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/educacao_corporativa/lideranca>>. Acesso em: (data da consulta).

¹ Auditor federal de controle externo, desde 1999; graduado em tecnologia da informação e com especializações em administração pública, gestão do conhecimento organizacional e direito público; exerceu funções gerenciais no TCU, dentre as quais a de diretor de desenvolvimento de competências. Atualmente atua na assessoria de Ministro-Substituto do TCU.

Criando valor público - gestão estratégica no TCU

O que os cidadãos esperam dos gerentes públicos? Quais as suas responsabilidades? Como podem atuar de forma mais efetiva e sustentável?

O livro do professor Mark H. Moore, da Kennedy School of Government da Universidade de Harvard, estabelece uma estrutura de raciocínio que orienta como os gerentes públicos devem pensar e agir para criar valor público, tomando como ponto de partida que a administração pública, diferentemente da área privada, cumpre uma função social, além de explorar as circunstâncias particulares nas quais se encontram o gerente público¹.



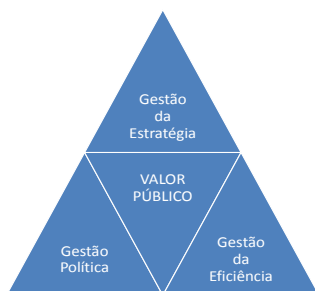
O autor baseou-se na voz de seus alunos, muitos deles gerentes em exercício, e de especialistas na área de gerenciamento para, por meio de casos relatados, exercitar um método de análise sistematizada. Sustentou-se também na literatura relevante para a compreensão do contexto, das finalidades e das técnicas dos executivos do setor público, o que inclui ciência política, economia, teoria organizacional, direito administrativo, gestão pública e de negócios².

A abordagem desenvolvida por Moore (2002) parte do estabelecimento de três tipos de enfoques:

- filosofia de gestão pública: o que devemos esperar dos gerentes públicos, suas responsabilidade éticas e a virtude no exercício de suas funções;
- estruturas de diagnósticos: para guiar os gerentes na análise de cenários e avaliar o potencial para a ação;
- tipos especiais de intervenções: para explorar o potencial dos cenários políticos e organizacionais.

¹ Gerente público é usado aqui para designar gestores com autoridade direta sobre recursos públicos e, como tal, responsáveis pelo seu desempenho (dirigentes/representantes eleitos/escolhidos, altos funcionários, líderes de grupos de interesse etc).

² Lima (2004).



Dessa forma, criar valor público é oferecer respostas efetivas a necessidades ou demandas coletivas que sejam politicamente desejadas (legitimidade), cujos resultados modifiquem aspectos da sociedade. Aí o modelo proposto busca fazer uma adaptação do conceito de estratégia no setor privado, usando três dimensões fundamentais para a criação de valor público¹:

- **Gestão da estratégia:** a estratégia tem de ser substantivamente valiosa, a fim de que a organização gere produtos de valor para clientes e beneficiários, a baixo custo em termos de dinheiro e autoridade;
- **Gestão política:** a estratégia deve ser legítima e politicamente sustentável, para que possa atrair continuamente tanto autoridade como recursos do meio político autorizador, para o qual presta contas;
- **Gestão da eficiência:** a estratégia precisa ser operacional e administrativamente factível, no sentido de que as atividades autorizadas e valiosas possam realmente ser executadas pela organização, mesmo contando com a ajuda de outros que sejam induzidos a contribuir para o alcance das metas.



Assim, o livro oferece, um referencial para que gestores do TCU possam refletir a respeito de suas próprias práticas, na medida em que, ao estabelecer conexões entre o estudo dos objetivos estratégicos da organização e dos meios existentes para atingi-los, explora como os gestores podem criar valor público diante de cenários em constante transformação.

Imaginação Gerencial

Vejamos inicialmente o caso da bibliotecária municipal e as crianças que ficam sozinhas enquanto os pais não chegam do trabalho:

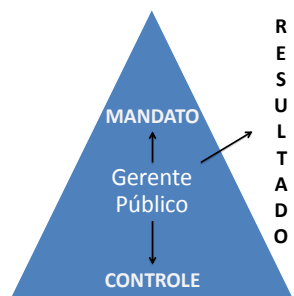
¹ Martins & Marini, 2010.



Como visto, o maior problema da bibliotecária foi decidir se seria valioso satisfazer as novas reivindicações junto à sua organização no sentido de cuidar de crianças que ficam sozinhas enquanto os pais não chegam do trabalho. E após vislumbrar o valor, restava decidir como poderia fazer isso de modo eficiente e efetivo.

Os empreendimentos públicos, como a biblioteca municipal, são estabelecidos em normas emanadas das autoridades eleitas. Esses mandatos formais legitimam os empreendimentos públicos e podem, por conseguinte, reivindicar recursos sociais. Daí advém a orientação operacional aos gerentes, indicando quais objetivos serão levados adiante e que meios podem ser usados, de modo que objetivos e mandato definem condições de responsabilização dos gerentes.

Para tanto, espera-se que os gerentes disponham de conhecimento técnico na sua área de trabalho, que estejam a par dos programas operacionais que podem ser usados para produzir os resultados desejados e que sejam administrativamente competentes.



R
E
S
U
L
T
A
D
O

Essa doutrina produz, todavia, um modelo mental que faz com que o gerente público aja apenas como burocrata, e não como empresário ou líder de um empreendimento: sua orientação é para baixo, visando ao controle organizacional, ao invés de para fora, a fim de alcançar resultados valiosos, ou para cima, renegociando mandatos de políticas públicas.

O principal objetivo administrativo, nessas circunstâncias, é aperfeiçoar a atuação da organização na missão tradicional e não inovar ou mudar o seu papel, aumentando-lhe o valor para o contexto público.

É essa noção de gestão pública que produz a primeira resposta instintiva da bibliotecária municipal: um sonoro e burocrático “não”. Considerando a perspectiva tradicional, sua obrigação não é atender à nova e insólita demanda. Muitos dos auxiliares da bibliotecária concordariam com isso, influenciados pelo treinamento profissional do passado, a partir do padrão específico idealizado para uma biblioteca. E muitos cidadãos apoiariam essa conclusão, por não aceitar que a biblioteca pudesse ser usada como “ama seca” ou “babá” por pais negligentes.

Porém, ao ir além da reação instintiva, a bibliotecária vislumbrou outras opções. A primeira e mais comum, usar o problema para obter financiamento adicional, revela certa condescendência dos gerentes públicos, que faz os contribuintes ampliarem o desejo de manter os gerentes sob um estrito controle.

Indo mais além da obrigação formal e do empreendedorismo burocrático, a imaginação da bibliotecária extrapola restrições convencionais do seu trabalho e, em vez de encarar como problema, vê as novas exigências como oportunidade, percebe que pode existir certo valor a ser criado, pelo menos para alguns cidadãos, por meio do uso da biblioteca por aquelas crianças. E aí começa a pensar em como a criação do aludido valor pode ser financiado e realizado.

Nesse ponto a bibliotecária começa a raciocinar como a sociedade espera dos executivos do setor privado. Ela se concentra em como os bens e as competências da biblioteca podem ou não ser usados para

criar valor adicional para a cidade. Ela usa a imaginação para ajustar a organização às novas exigências, raciocinando como uma líder empreendedora.

É bem verdade que os cidadãos têm uma ideia negativa das iniciativas dos burocratas, pois suspeitam que elas sirvam a si mesmos ou atendam a uma concepção muito própria de interesse público. Os cidadãos também são sensíveis ao fato de que a administração pública separa os burocratas, isolando-os da responsabilidade pública direta. Por não serem eleitos, os gerentes têm menos liberdade para iniciar novos empreendimentos.

Contudo, os cidadãos consideram negativas até mesmo as iniciativas dos gestores eleitos, vez que frequentemente parecem voltadas a obter votos por meio da satisfação de interesses particulares e não pela busca de algo que tenha valor público.

Assim, a sociedade frequentemente tem expectativas distintas para os gerentes públicos e privados. O que pode ser um perigo para uns, é visto como qualidade para outros.

Existem muitas razões para essas expectativas antagônicas, dentre elas destacam-se: (i) mecanismos políticos que fiscalizam as organizações públicas são mais vulneráveis à influência gerencial e aos subterfúgios do que os mecanismos financeiros que fiscalizam as empresas privadas; (ii) as decisões dos gestores públicos se aplicam a todos os cidadãos e suas iniciativas devem ser fiscalizadas mais de perto; e (iii) os resultados das decisões gerenciais são mais subjetivos e aparecem mais lentamente no setor público do que no privado, de modo que é mais difícil responsabilizar os gerentes públicos por seu desempenho.

Ao desestimular o empreendedorismo, a sociedade retira do setor público o ingrediente fundamental do sucesso do setor privado: adaptabilidade e eficiência em empregar a imaginação gerencial com o fim de combinar, de um lado, o que os gerentes percebem como demandas públicas e, de outro, a capacidade operacional para a produção de valor público. Isso não significa que não exista imaginação gerencial no setor público capaz de gerar valor, mas que essa conduta acaba sendo inibida, visto que as iniciativas de gerentes públicos para contornar as restrições em proveito da coletividade não são recompensadas ou valorizadas pela sociedade.

Há, porém, um modo diferente de olhar o papel dos gerentes públicos, mais próximo da imagem que a sociedade tem dos gerentes do setor privado, onde eles podem ser vistos como inovadores que, como os outros, tratam de descobrir, definir e produzir valor público. Esse novo olhar é o que vamos explorar a seguir.

Definindo o valor público

No dia em que foi designado, o diretor da saúde pública dirigiu através da cidade e, por toda parte, viu sinais de negligência: latas de lixo estavam transbordando por terem sido deixadas muito tempo no meio-fio, lixo escondido nos becos, latas vazias rodeadas de lixo derramado e ratos entre elas.

Talvez por ter sido nomeado há pouco tempo, o diretor de saúde pública tinha um sentimento muito forte de responsabilidade pública – ou de dever perante a sociedade. E todos os anos a cidade gastava muito para manter as atividades da organização. O principal é que milhões de pessoas contavam com esse departamento municipal para manter a cidade limpa e saudável.

Enquanto dirigia pela cidade, ele observou com contentamento a sua organização trabalhando. Mesmo assim ele não conseguia deixar de pensar no fato de que ela podia fazer mais. Ele queria fazer a diferença nas condições de vida que via ao seu redor. Queria criar valor para os cidadãos. Mas como?

A pergunta inicial a ser feita pelo gerente público é: **qual o objetivo do trabalho?**

Sem saber o propósito do trabalho, não podemos determinar se a atuação gerencial é boa ou ruim. Moore (2002, p. 55) propõe uma ideia simples: “*o objetivo do trabalho gerencial no setor público é criar valor público*”.

Apesar de a concepção dominante ser a de que os gerentes públicos devem trabalhar para alcançar os objetivos definidos nas leis, da forma mais eficiente e efetiva possível, a desconfiança sobre a integridade e utilidade dos processos políticos torna difícil de engolir essa ideia de que o valor público seja definido politicamente. Essa tese parte da premissa de que os gerentes conhecem tanto a substância das áreas em que operam como a arte da gestão.

Tal concepção tradicional não considera, entretanto, o que pode ocorrer quando não são entregues políticas bem definidas e coerentes. Na prática, os mandatos estão carregados de interesses especiais que não se harmonizam com o interesse público e geralmente os comandos políticos são incoerentes e inconsistentes, sem instruções sobre que objetivos teriam precedência em caso de conflito. Alteram-se as diretrizes políticas de maneira arbitrária, anulando-se investimentos e debilitando capacidades.

Diante dessa realidade, mesmo os gerentes públicos que acreditam numa competência politicamente neutra passam a questionar os mandatos políticos tendo como base a preservação da instituição. Eles assumem o dever de desafiar políticos mal intencionados e enfrentar os caprichos desorientados da política, graças à sua expertise e à sua técnica. Mas essa espécie de resistência burocrática não pode ser mantida em uma democracia representativa, motivo pela qual a prática se tornou uma diretriz camuflada para burocratas manterem posição de guerrilha contra ações políticas de mudança.

Logo emerge uma nova abordagem para disciplinar a política democrática que defende o uso de técnicas analíticas especiais, extraídas dos campos da economia estatística e das pesquisas operacionais, para avaliar com antecedência – ou aprender depois do fato – se as organizações públicas têm valor ou não. São exemplos a: (i) análise de políticas; (ii) avaliação de programas; (iii) análise custo-efetividade; e (iv) análise custo-benefício.

Esperava-se que elas pudessem trazer para as deliberações políticas os fatos objetivos sobre os limites das iniciativas e dos benefícios gerais para a sociedade, justificados em relação aos custos dos esforços do governo. Infelizmente essas técnicas não são usadas com frequência e, a despeito disso, também não são infalíveis. Ainda assim, foram bem sucedidas em mudar o discurso político acerca dos programas governamentais, fazendo crescer o interesse por argumentos baseados em fatos e a avaliar resultados em contraste com objetivos declarados.

Recentemente, os gerentes adotaram metas e decidiram encontrar o valor de seus esforços na satisfação de seus consumidores. Essa ideia tem vantagens, pois estimula a qualidade das interações entre o governo e os cidadãos-clientes. Porém, não está claro quem são os consumidores de uma agência governamental, como um departamento de polícia, uma agência de proteção ambiental ou uma instituição arrecadadora de impostos.

Nesses casos, é mais provável que a justificativa esteja na vantagem que a coletividade obtém na imposição de obrigações diferenciadas, isto é, na justiça ou equidade com que essas obrigações são impostas pelo Estado. Até mesmo as agências prestadoras de serviços são avaliadas pelos cidadãos de modo geral, não só pelos clientes diretos da organização.

Portanto, nenhuma das abordagens acima (competência politicamente neutra, análise política e avaliação de programas ou serviço ao consumidor) pode expulsar a política de seu lugar preeminente para definir o que tem valor para ser produzido no setor público, de modo que a única coisa que os gerentes públicos podem fazer é achar um modo de melhorar as políticas e de instituir uma orientação firme quanto ao que tem valor público.

E para ver como essas considerações podem influenciar as percepções e avaliações dos gerentes públicos, vamos voltar ao problema do diretor de saúde pública: **qual o valor está criando, para quem e como deve ser criado?**

O produto da coleta de lixo – a simples inspeção das operações revela que a organização faz com que a cidade esteja mais limpa, mas provoca uma pergunta: por que isso tem valor? Essa dúvida não apareceria se os serviços de coleta de lixo fossem vendidos no mercado, pois o valor se manifestaria pela vontade dos cidadãos em contratar o serviço. Quando o dinheiro dos impostos financia a atividade, o gerente público necessita dar uma resposta geral e politicamente aceitável de por que o serviço tem valor, explicando isso para toda a comunidade, não apenas para os beneficiários diretos do serviço.

A necessidade de essa resposta geral e politicamente aceitável – como se houvesse um consumidor coletivo, com preferências bem definidas – é o problema central na definição do valor das atividades governamentais. Esse dilema é resolvido pelo sistema político através da autorização dada aos gerentes para gastar recursos públicos.

Uma justificativa para a coleta de lixo seria de que as cidades limpas são mais atraentes e agradáveis do que sujas. E como os cidadãos preferem as cidades limpas, o valor é criado fazendo-as mais limpas. Isso soa estranho, porque sugere que o governo cobra impostos para produzir limpeza. Então somos levados a buscar um valor mais importante do que a mera limpeza.

Uma justificativa melhor seria de que a coleta de lixo protege a saúde pública e tem valor porque protege os cidadãos de epidemias. Essa história introduz um novo problema: se a coleta de lixo impede ou não epidemias. É comum que o valor das organizações do setor público decorra de uma longa e incerta sequência causal, que se inicia na intervenção governamental. Mas se não houver certeza quanto à conexão entre o serviço do governo (coleta de lixo) e os resultados sociais desejados (mortalidade e morbidade reduzidas), essa segunda justificativa se torna frágil.

Os dois enquadramentos diferentes – produzir uma amenidade estética ou proteger a saúde pública – estabelecem contextos distintos para avaliar os serviços prestados. Produzir amenidade parece discricionário, menos urgente. Já a preservação da saúde pública parece essencial e justifica gastar mais para a proteção necessária, tendo em vista as expectativas elevadas da população. Neste caso haverá maior preocupação quanto à distribuição dos serviços, no sentido de que todo mundo tem o “direito” de ser protegido contra ameaças à saúde.

A maioria das nossas decisões políticas se desenrola em torno dessa questão sobre se algo deve ser tratado como uma amenidade ou condição social que os indivíduos escolhem comprar ou como um direito que deve ser garantido pela sociedade de forma mais ampla. Esse debate incorpora a questão dos limites do setor público, uma vez que determinados bens e serviços são considerados direitos e estão ligados à noção de justiça e equidade.

Os custos da coleta de lixo – o valor de ruas limpas é importante não apenas porque não há meios alternativos de organizar o serviço, mas também porque é despesa pública: recurso que poderia ser usado para outros fins. Aí, o problema é se o valor criado é maior do que os custos de produção.

A coleta de lixo incorre basicamente em dois tipos de custos: o orçamentário, que varia de acordo com a eficiência para prestar o serviço, e político, decorrente do uso da autoridade pública para arrecadar os impostos que financiam o serviço. O segundo custo é menos óbvio e inclui campanhas de publicidade, proibição de colocação de lixo nos espaços públicos e multas. Tanto quanto o dinheiro, a autoridade pública pode ser usada em um empreendimento com maior ou menor intensidade.

Assim, para que o setor público seja responsável por bens ou serviços, em geral dois recursos são usados: dinheiro arrecadado de impostos e obrigação moral ou autoridade pública para garantir

contribuições privadas à solução de um problema público. Ambos são escassos e, para valer a pena, os benefícios devem ser significativos. Duas diferentes questões para essa intervenção pública devem ser levadas em consideração: (i) se a organização de um mercado para fornecimento do bem ou serviço não resultará em níveis de produção adequados; ou (ii) se as razões em termos de justiça e equidade na distribuição dos serviços justificam a intervenção governamental.

Essas justificativas correspondem aos dois enfoques para definir o valor da coleta de lixo: a produção de limpeza ou de saúde pública. No primeiro enfoque o problema envolve relações de consumo, enquanto no segundo trata-se de cidadania.

Desse ponto de vista, o valor do serviço público de coleta de lixo é determinado em parte pela satisfação de indivíduo que desfruta de um meio ambiente saudável e limpo (com a contrapartida de pagar taxas e aceitar obrigações de auxiliar a coleta de lixo) e pela satisfação de cidadão que percebe a necessidade coletiva, estabelece uma responsabilidade pública em relação a essa necessidade e participa na construção de uma comunidade.

Logo, os gerentes públicos precisam considerar o valor dos empreendimentos do setor público a partir de ambas as perspectivas: produção ou prestação eficiente de um serviço e distribuição igualitária de privilégios e encargos. Mas como os gerentes podem fazer isso?

O valor do processo autorizador – raramente há consenso na discussão sobre o valor dos empreendimentos públicos, de modo que o diálogo político é tão relevante como o mercado na esfera privada. As assembleias anuais de acionistas, as reuniões do diretor de saúde com os grupos de interesse, a mídia e os representantes eleitos pelo povo proporcionaram uma oportunidade de dar informações sobre a organização pública e de usar a informação para manter e atrair investimentos.

Essa rotina de prestação de contas condiciona a autorização do prosseguimento dos esforços governamentais (talvez sob novas condições) e pode satisfazer ou desapontar os cidadãos desejosos de um serviço público equânime, eficiente e justo. Uma vez que a satisfação é parte essencial para o êxito ou fracasso, esse processo político deve ser visto como criador de um tipo de valor, pois, se for bem gerenciado e os cidadãos sentirem as suas aspirações satisfeitas por meio da contínua consulta e revisão, o empreendimento terá ainda mais valor.

O valor fundamental da instituição – enfim, há que se observar que a coleta de lixo, em geral organizada na forma de um departamento municipal, desenvolve, com o tempo, uma importante expertise, a partir de procedimentos que integram funcionários e equipamentos, sistemas de contabilidade, gerentes e supervisores que exercem os papéis para os quais foram designados. Toda essa capacidade operacional representa um investimento que a sociedade faz, um importante bem a ser protegido.

Essa competência da organização pública é uma perspectiva ampla e de longo prazo, útil para equilibrar a perspectiva estreita e de curto prazo dos representantes políticos. Até certo ponto essa noção tem valor, pois substituir a experiência acumulada pela organização pública seria muito caro.

O problema é que o respeito pela continuidade institucional pode se tornar uma desculpa para resistir às mudanças. Além disso, as demandas políticas podem mudar. O fato é que o valor da organização não se limita ao valor operacional do trabalho, pois tanto a capacidade de adaptar métodos como de produzir novos produtos são potencialmente valiosos para a sociedade.

Assim, uma organização terá mais valor a partir da observação do seu desempenho à medida que explora oportunidades de executar a missão com mais eficiência ou mais equidade, que se adapta às mudanças e que aproveita a sua competência para criar produtos de valor para os cidadãos. Essa adaptabilidade determina o valor no longo prazo da organização.

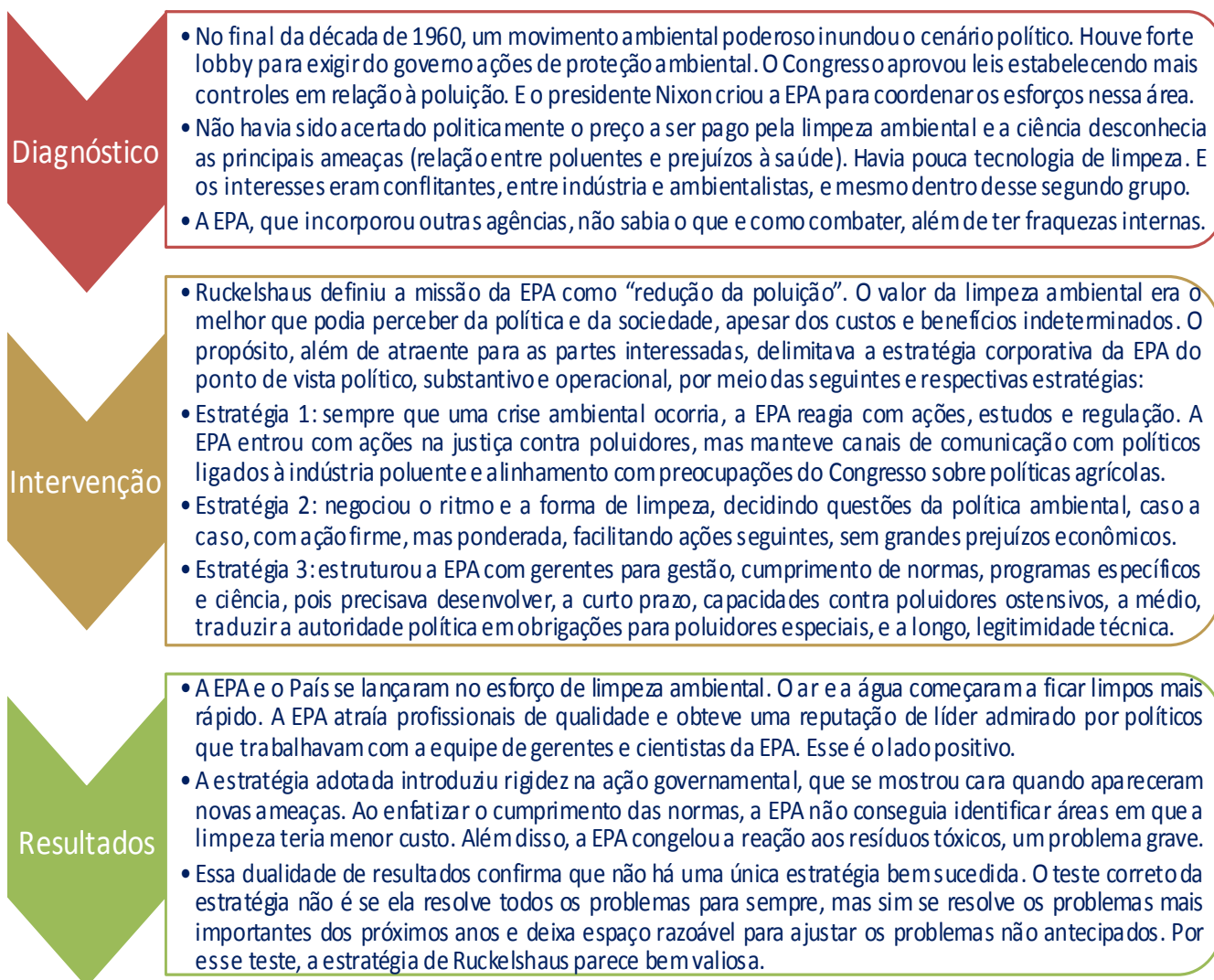
Estratégia organizacional no setor público

Todo dia as operações das organizações públicas usam recursos e produzem consequências concretas para a sociedade – intencionalmente ou não. Se os gerentes não podem dar conta do valor desse trabalho, com uma história e com resultados comprovados, a legitimidade do seu empreendimento estará minada e, com isto, a sua capacidade de liderança.

As responsabilidades dos gerentes não se limitam às atividades correntes, já que alguns recursos usados hoje só terão valor amanhã. Investimentos em novos equipamentos e competências humanas, por exemplo, são justificados pela expectativa de que melhorarão o desempenho no futuro. Além disso, as operações correntes afetarão o desempenho futuro porque as experiências de hoje dão forma à cultura e às

capacidades da organização de amanhã. Então, os gerentes públicos devem ter uma visão de valor público que seja boa hoje e no futuro.

Para avaliar esse problema, vamos considerar as situações enfrentadas por William Ruckelshaus ao ser designado gerente da agência norteamericana de Proteção Ambiental (EPA).



A proposta de que executivos do setor público devem associar o seu desempenho às aspirações dos cidadãos, supervisores e clientes, de acordo com a lógica do valor público, e a noção de que uma estratégia corporativa bem sucedida precisa contar com um acordo sustentável das pessoas que têm interesse na

organização dá conta do dilema de Ruckelshaus muito mais claramente do que a ideia de que ele possui um mandato bem definido a cumprir.

A estratégia corporativa inclui: (i) declaração da missão; (ii) levantamento das fontes de apoio e legitimidade para sustentar o compromisso da sociedade com a organização; e (iii) explicação de como a organização deve ser estruturada e operada para cumprir os seus objetivos enunciados. Esse triângulo estratégico foca a atenção gerencial para fora, em direção à definição política de valor, e para baixo e para dentro, em direção ao desempenho atual da organização.

Assim, ao desenvolver a estratégia, deve-se alinhar esses elementos coerentemente, de forma a passarem por três testes: (a) ser substantivamente valiosa no sentido de que a organização gere produtos de valor para os supervisores, clientes e beneficiários a baixo custo em termos de dinheiro e autoridade; (b) ser legítima e politicamente sustentável, para que a organização seja capaz de continuamente atrair tanto autoridade como dinheiro do meio político autorizador, perante o qual presta contas; e (c) ser operacional e administrativamente factível, a ponto de que as atividades valiosas possam realmente ser executadas pela organização, mesmo com a ajuda de outros que possam ser induzidos a contribuir para o alcance de suas metas.

Esses critérios indicam condições necessárias à produção de valor no setor público. Se a análise dessas condições se mostrar inconsistente, o gerente deve repensar a sua estratégia até que esta se encontre mais ajustada. E para ajudar os gerentes nessa missão, Moore (2002, p. 157 em diante) discute, a partir de outros casos de estudo, como a tarefa de criar valor público em cada contexto pode ser fortalecida a partir do domínio de técnicas específicas para visualizar o valor público, mobilizar a política, aprender com ela e refazer a organização.

Gestão Estratégica no TCU

A atual Constituição da República reservou ao TCU o exercício do controle externo das atividades financeiras e operacionais da União, em auxílio ao Congresso Nacional. Essa ampla incumbência decorre, em especial, de demandas da sociedade por moralidade, profissionalismo e excelência da administração pública,

bem como melhor qualidade de vida e redução das desigualdades sociais. O cidadão vem exigindo, em níveis progressivos, melhores serviços e maior transparência e efetividade no uso dos recursos públicos.

Para o atendimento a essas demandas, o TCU atua tanto na prevenção quanto na detecção, correção e punição de falhas e irregularidades, contribuindo para o aperfeiçoamento da Administração Pública. Diante desse cenário, são essenciais a construção, a compreensão e a comunicação de estratégias que assegurem resultados capazes de atender às expectativas.

Desde 1994 o TCU usa o planejamento estratégico para articular objetivos e ações necessários ao cumprimento da missão e ao alcance da visão de futuro da instituição. Esse marco estratégico sofreu diversas atualizações, em especial quanto ao uso de novas ferramentas de gestão, cujas práticas possibilitaram o desenvolvimento do sistema de planejamento e gestão do Tribunal.



Nesse contexto, a atuação dos líderes e seus colaboradores foi essencial para, a partir de diagnósticos internos e externos, definir e concretizar projetos inovadores, os quais transformaram a atuação da organização. Sem perder de vista as funções mais tradicionais, o TCU passou a exhibir resultados que lhe conferiram legitimidade e reconhecimento perante a sociedade em relação ao valor da instituição para o controle da gestão pública federal.

Para citar apenas um indicador desse notável sucesso, o benefício financeiro total das ações de fiscalização do TCU chegou em 2011 a mais de uma vez e meia o custo do seu funcionamento. Ou seja, para cada R\$ 1 gasto pelo TCU, R\$ 1,50 é devolvido à sociedade na forma de economias ao erário e do uso mais efetivo e equânime de recursos públicos.

Evidente que há espaços para evolução, à medida que os gestores têm consciência da responsabilidade do TCU para com o desenvolvimento do País, por meio de ações e decisões pautadas nos valores da instituição: profissionalismo, ética, independência, justiça e efetividade.

E como os gestores do TCU podem gerar mais valor público?

Bem, essa é uma questão difícil de responder, tendo em vista a complexidade da organização e de seus objetivos estratégicos de resultado, quais sejam: coibir desvios e fraudes, condenando efetiva e tempestivamente os responsáveis por irregularidades, e contribuir para a transparência e a melhoria da gestão e do desempenho da administração pública.

Entretanto, o modelo descrito por Moore (2002) nos inspira a considerar fortemente:

- os desejos e percepções de supervisores (Congresso Nacional), clientes diretos e cidadãos formadores de opinião, o que pode ser feito por meio dos canais de comunicação disponíveis atualmente e já usados para fins de diagnóstico do ambiente externo (pesquisas de opinião; benchmarking; manifestações feitas à ouvidoria; reuniões e eventos com a participação de segmentos sociais, gestores públicos e parlamentares; compilação de notícias na mídia etc), aos quais podem se somar outros canais, tais como: grupos focais; eventos de formação para a cidadania; pesquisas científicas; contribuições coletadas no portal na internet e redes sociais;
- a seleção de aspirações políticas dos cidadãos que se relacionam com condições sociais igualitárias, distribuição adequada de direitos e responsabilidades entre público e privado, assim como distribuição justa de oportunidades econômicas ou de obrigações sociais;
- a elaboração de estratégias para garantir resultados que combinem o uso racional dos recursos e da autoridade confiada ao TCU com a prestação de serviços de valor para seus clientes e beneficiários específicos, com atenção especial aos segmentos que formulam normas e políticas públicas e que controlam e avaliam o desempenho governamental;
- a operação eficiente e responsável atrelada a mecanismos de accountability e de governança que avaliem o desempenho passado e futuro, em busca de contínua legitimidade para o TCU e para suas prescrições sobre práticas de gestão pública feitas aos jurisdicionados;

- que os cidadãos e seus representantes comprem do TCU: uma prestação de contas efetiva da administração pública; uma história que satisfaça a dúvida da sociedade liberal sobre o que se está produzindo com os recursos públicos para atingir os propósitos coletivos; uma avaliação isenta e confiável sobre o valor público criado pelas organizações públicas federais;
- o conhecimento acumulado na experiência operacional do TCU está disponível aos supervisores políticos e aos gerentes públicos por intermédio de: avaliações e julgamentos imparciais e tecnicamente válidos; orientações e recomendações pertinentes; determinações corretivas e preventivas; indicação de boas práticas a serem seguidas; dados e indicadores setoriais e comparativos para avaliações; casos de estudo para melhoria contínua da gestão pública etc; e
- que o trabalho do TCU muda à medida que há novos problemas para os quais se pode propor soluções úteis, do tipo que foi colocado para a bibliotecária municipal resolver o problema das crianças, e aí não será suficiente que os gestores sejam apenas eficientes, mas também que eles sejam mais flexíveis em relação aos novos objetivos, isto é, inovadores e criativos.

Nesses pontos, adaptados do que Moore (2002, pp. 87-92) denomina de objetivo do trabalho gerencial no setor público, temos uma possível resposta geral à pergunta de como os gerentes do TCU podem gerar valor público. Com efeito, os conselhos genéricos do autor podem ser aplicados aqui, não apenas com o intuito de orientar o propósito maior do gerenciamento na instituição, mas também para indicar caminhos fundamentais para a criação de valor.

Conclusão

O livro de Moore (2002) apresenta uma concepção bem fundamentada de como os gerentes públicos podem ser mais úteis à sociedade, buscando e explorando oportunidades para criar valor público. Dessa forma, discute a finalidade do trabalho gerencial, defendendo a ideia de que os gerentes públicos devem procurar produzir valor nas organizações que dirigem.

Como seria previsível, há muitos critérios diferentes para aferir valor público e nenhum é por si só satisfatório. Criar valor pode denotar a capacidade de orquestrar forças no sentido de melhorar o desempenho da organização; pode significar a implantação de programas que satisfaçam uma aspiração política nova ou uma necessidade social relevante; pode representar o reposicionamento da missão em razão de um novo cenário político, aproveitando sua antiga capacidade; ou pode se traduzir em redução de exigências junto a contribuintes e cidadãos.

Alternativamente, usando as técnicas de avaliação de programas, um gerente pode determinar se, e quão eficazmente, a organização alcançou os seus propósitos substantivos (autorizados politicamente por mandatos, mas definidos analiticamente). Ou usando as técnicas de análise custo-benefício, poderíamos calcular quanto ganharam os beneficiários individuais do empreendimento com relação ao preço que tiveram que pagar os que o apoiaram. Finalmente, valendo-se de algumas analogias informais com a administração do setor privado, e enquadrando-nos no atual entusiasmo com respeito ao “governo orientado para o usuário”, poderíamos calcular o valor da organização medindo a satisfação dos que interagiram com a entidade na qualidade de clientes ou usuários.

De fato, cada um desses padrões pode ajudar os gerentes (e os cidadãos) a determinar o valor de organizações públicas. Mas os padrões diferentes não são necessariamente compatíveis entre si, e cada um desses métodos tem suas próprias deficiências. Apesar das dificuldades, observações importantes podem ser feitas no sentido de orientar os gerentes públicos. A mais importante delas é ressaltar que sempre vale a pena fazer perguntas. Questionar continuamente o valor de organizações públicas é uma das alternativas que pode ajudar os gerentes a se tornarem propositivos e criativos no exercício de suas funções para o nosso benefício coletivo.

Como esta resenha não tinha como propósito resumir o livro, focou a parte que trata do método prático desenvolvido pelo autor para perceber valor em circunstâncias específicas. O método, adaptado do conceito de estratégia corporativa, estabelece que os gerentes devem integrar: (1) avaliações substantivas do que seria valioso e efetivo; (2) diagnóstico de expectativas políticas; e (3) cálculos imparciais do que é operacionalmente possível. Assim, percebendo o valor público, o gerente tem de achar um modo de integrar políticas, conteúdo e gestão.

Um tripé estratégico pode ajudar-nos a conceber o argumento básico. A imagem focaliza atenção gerencial em três importantes perguntas a que os gerentes precisam responder para testar se é apropriada sua noção de objetivo organizacional: se este tem valor público, se goza de apoio político e legal, e se é factível administrativa e operacionalmente.

O tripé também serve de dispositivo para lembrar os gerentes das funções e tarefas fundamentais que terão de executar para definir e realizar a sua visão: (1) avaliar o valor do objetivo considerado; (2) gerenciar para cima, para a política, com o fim de investir no objetivo de legitimidade e apoio; e (3) gerenciar para baixo, para melhorar a capacidade da organização a fim de alcançar os objetivos almejados.

A partir daí, o livro oferece técnicas que podem ser usadas nessas tarefas de gerenciamento ascendente e descendente. E no final, o autor aborda que tipo de moralidade e temperamento se espera que os gerentes públicos tenham, de forma que eles sejam bem sucedidos do ponto de vista da eficiência e da democracia, ocasião em que defende a ideia de que eles devem assumir compromissos éticos e estabelecer padrões psicológicos que os tornem mais virtuosos como gestores públicos.

Enfim, espera-se que esta resenha sirva tanto para instigar os gestores do TCU a criarem valor público na organização quanto para estimulá-los a se enveredar pela leitura de outras partes do livro que não foram aqui abordadas.

Referências

LIMA, R. S. C. **O que é isso, valor público?** Disponível em <<http://www.revista.fundap.sp.gov.br/revista2/paginas/livros.htm>> Acesso em 17 de jun. 2012.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. **Governança para resultados – atributos ideais de um modelo.** Disponível em <www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001867.pdf> Acesso em Retirado em 17 de jun. 2012.

MOORE, M. H. **Criando valor público – gestão estratégica no governo.** Rio de Janeiro: Uniletras, 2002.

Apêndice: uma noção gerencial do valor público

De um modo geral, como os gerentes públicos e os cidadãos devem analisar o valor das organizações públicas?

Seis pontos parecem fundamentais:

1. o valor se baseia nos desejos e nas percepções dos indivíduos;
2. nossa preocupação são os desejos que os cidadãos expressam por meio de instituições do governo representativo, os quais podem ser de dois tipos: (i) produtos coletivos que são individualmente desejados e consumidos, mas que os mecanismos de mercado não conseguem prover, em especial, porque não se pode dividir o produto e vendê-lo a consumidores individuais; (ii) aspirações políticas que se relacionam com condições sociais igualitárias, com a distribuição adequada de direitos e responsabilidades entre público e privado, uma distribuição justa de oportunidades econômicas ou de obrigações sociais;
3. os gerentes públicos podem satisfazer os desejos dos cidadãos e dos clientes por meio de duas atividades: (i) usar o dinheiro e a autoridade confiados a eles para gerar produtos de valor para os clientes e beneficiários específicos; (ii) operar uma instituição que satisfaça os desejos dos cidadãos e de seus representantes por um governo eficiente e responsável, com mecanismos de accountability que apontam o desempenho passado e futuro, em busca de autorização contínua;
4. a importância de garantir aos cidadãos que seus recursos estão sendo bem empregados ultrapassa a satisfação dos clientes diretos, de modo que a produção e a distribuição dos serviços prestados pela organização pública devem ser tão justas quanto eficientes, ao passo que as operações precisam economizar no emprego da autoridade pública, assim como no uso do dinheiro;
5. o que os cidadãos e seus representantes (enquanto opostos dos clientes ou consumidores) comprem dos gerentes públicos é uma prestação de contas da organização, uma história contida em uma política, que satisfaça a dúvida da sociedade liberal sobre o que se deve produzir com recursos públicos para propósitos coletivos, fundamentada na lógica de que a experiência operacional da organização está

disponível aos supervisores políticos por meio de sistemas de contabilidade e de indicadores que meçam o desempenho e os custos da organização;

6. o trabalho da organização pode mudar à medida que há novos problemas para os quais a organização pode propor soluções úteis (tal como foi colocado para a bibliotecária municipal resolver o problema das crianças), e aí não será suficiente que o gerente público torne as organizações mais eficientes, mas também que ela seja mais flexível a novos objetivos, isto é, inovadora e criativa.

Nesses seis pontos está descrito o objetivo do trabalho gerencial no setor público. Apesar de genéricos, os conselhos orientam o propósito geral do gerenciamento e indicam direções fundamentais a serem trilhadas pela organização para que possa criar valor público.