

POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO E COMPETITIVIDADE DA NAÇÃO

Henrique Martins Rocha
prof.henrique_rocha@yahoo.com.br
AEDB & UERJ

Ligia Maria Fonseca Affonso
ligia.affonso@yahoo.com.br
UNIFOA

RESUMO

O presente artigo discute a atuação governamental no que tange a eficiência da máquina pública e eficácia das políticas governamentais e seus efeitos sobre a capacidade de alavancar o desenvolvimento sustentável do país, a competitividade da Nação e o bem-estar social. São discutidas as bases conceituais das políticas públicas e os efeitos das mesmas no âmbito educacional, bem como as consequências no desenvolvimento, contextualizando a discussão junto aos referenciais teóricos da primazia do público sobre o privado, os princípios da gestão pública, objetivos das políticas econômicas e o modelo do diamante de Porter. É analisado o balanço público x privado e as relações de poder nos diversos processos decisórios envolvidos, expõe-se a situação atual e as possíveis implicações do movimento.

Palavras-Chave: Educação; Desenvolvimento; Políticas Públicas; Eficiência.

1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, devido às inter-relações existentes entre Estado, política, economia e sociedade (SOUZA, 2006). O presente artigo discute as bases conceituais das políticas públicas e os efeitos das mesmas no âmbito educacional, bem como as consequências no desenvolvimento, contextualizando a discussão junto aos referenciais teóricos da primazia do público sobre o privado, os princípios da gestão pública, objetivos das políticas econômicas e o modelo do diamante de Porter (1989).

A pesquisa de base exploratória bibliográfica tem por objetivo geral analisar o fenômeno da frustração popular quanto à atuação governamental na resolução dos problemas da sociedade, em especial, as lacunas na capacitação e educação da população. Discute-se, também, o balanço público x privado e as relações de poder nos diversos processos decisórios envolvidos, expõe-se a situação atual e as possíveis implicações do movimento.

2. SITUAÇÃO-PROBLEMA

As últimas décadas apresentaram mudanças profundas na economia mundial, com a difusão de novas tecnologias e processos, bem como a consolidação dos mecanismos de mercado (ROCHA, 2004; AKCA, ILAS, 2005; OLIVEIRA, 2010; MATIAS-PEREIRA, 2010; 2012). O receio dos desdobramentos da crise econômica mundial, atingindo em um primeiro momento Grécia, Irlanda, Portugal, Itália e Espanha (DE MELLO, 2010; MONTEIRO, 2011), leva a sociedade como um todo a tomar medidas em busca do equilíbrio sustentável. Nesta conjuntura, as organizações buscam atuar no máximo nível de eficiência, otimizando os recursos existentes, de forma a alcançar e manter uma posição estratégica frente à pressão dos competidores e do mercado (TAKEUCHI; NONAKA, 1986; LAM; CHIN, 2005; ROCHA; DELAMARO, 2007).

Matias-Pereira (2012) elege a promoção do desenvolvimento econômico e social sustentável neste mutável ambiente como o principal desafio dos governos e da administração pública. De acordo com De Mello (2010), o crescimento de longo prazo da economia pode ser obtido por meio de aumento de gastos com educação, infraestrutura física e social, pesquisa básica e melhoria institucional, visando um melhor funcionamento dos mercados.

Apesar de o país ter recentemente alcançado o posto de sexta maior economia do mundo (O GLOBO, 2011), é modesta a atuação governamental nas práticas de alavancagem da educação, havendo um crescente descrédito da população brasileira na classe política e no poder dos governos atuarem de forma sincronizada e eficaz na busca do bem-estar social. Agnès Bénassy-Quéré, diretora do Centro de Pesquisas Prospectivas e de Informações Internacionais, em Paris, cita que “Se pegarmos o nível de educação no Brasil, vemos que ele é muito baixo, com menos de 10% da população ativa com um diploma universitário. Isso situa o país muito abaixo de China, Índia e Rússia, por exemplo.” (BBC BRASIL, 2011). A desigualdade no país é clara, conforme apontado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento:

Dados recentes divulgados pelo Pnud a respeito do IDH, que mede o desenvolvimento humano das nações, mostra que ainda existe um abismo separando Brasil e países desenvolvidos, como o Reino Unido (em 28º). De acordo com as últimas estatísticas, o Brasil ocupa a 84ª posição de um ranking com 187 países avaliados. No entanto, quando se leva em conta a desigualdade, o país perde 13 posições, ocupando a 97ª posição no ranking dos países. E, assim, o índice vai para 0,519 — redução de 27,7% sobre o indicador (0,718) (O GLOBO, 2011).

De acordo com Slomski *et al.* (2010), os custos no setor público geram a obrigação de se pensar no princípio constitucional da eficiência. Em 2011, estudo desenvolvido pela Universidade de West Virginia mostrou o Brasil na 44ª posição em termos de eficiência do gasto público, entre 59 países pobres e em desenvolvimento (CORONARO; FUCS, 2012). Tal cenário torna-se desfavorável ao país, visto que, conforme Borger *et al.* (1994) e Denhardt (2012), a eficiência técnica é um componente crucial para o desempenho do setor público, sendo, conforme Adam, Delis e Kammas (2011), um requisito para o desempenho econômico de uma nação.

Os estudos de Afonso, Schuknecht e Tanzi (2005; 2006), analisando o desempenho e eficiência em 23 países industrializados, mostrou que os gastos públicos poderiam ser muito menores, desde que os Governos adotassem melhores práticas e transferissem diversas atividades não essenciais para o setor privado.

Conforme Sant’ana (2009, p.57),

A sociedade tem dificuldade em relacionar o dever de pagar impostos e o direito a ter uma administração eficiente como contrapartida, ou mesmo de estabelecer uma correlação direta entre os valores que recolhe aos cofres públicos e o direito de exigir prestação de contas dos agentes políticos sobre como estes recursos estão sendo utilizados.

Assim, “Os cidadãos, cada vez mais conscientes de seus direitos, põem em dúvida a competência do Estado enquanto prestador de serviços, exigindo que o setor público ofereça-lhes serviços e produtos de melhor qualidade em todos os segmentos em que atua” (FREITAS, 2004, p.3). Siscú (2012, p.3) defende que o Estado seja “bem aparelhado, com pessoal suficiente e de elevada qualidade técnica, possua equipamentos de alta tecnologia e estabeleça regras que facilitem a utilização de seu aparato de inteligência e arrecadação”, visando prestar bons serviços, na perspectiva de quem o usa (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Tal conceito encontra precedentes nos estudos de Brignall e Modell (2000) e Roy e Séguin (2000), que inferem que o aumento das exigências dos consumidores nos mercados

privados tenha ecoado no setor público, com os cidadãos demandando serviços públicos melhores e mais baratos. Mano (2011, p.54-55) apresenta alguns indicadores que passam a clara noção do medíocre processo de utilização de recursos no benefício da sociedade e desenvolvimento do país: ainda que arrecadando 720 bilhões de dólares por ano, o Brasil se coloca na 52ª posição no ranking de Pisa (Programa Internacional de Avaliação de Alunos: uma prova aplicada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE -, que testa proficiência dos estudantes de 16 anos no idioma nativo, em matemática e em ciências); tem dois leitos hospitalares para cada 1.000 habitantes (contra 12 da Coreia do Sul e 10 da Rússia); somente 6% de sua malha viária total é pavimentada; tem somente 55% da população urbana ligada à rede de esgoto; além de estar em 127º lugar no ranking *Doing Business*, que compara a facilidade de fazer negócios de diversos países do mundo.

Santos (2009, p.47-48), baseada em dados do IBGE e IEPA, relata que:

O analfabetismo atinge ainda cerca de 10% dos brasileiros com 15 anos ou mais [...]; as matrículas no nível médio são insuficientes; o acesso ao ensino superior é restrito; e a repetência no País é alarmante. Apenas 47% dos jovens entre 15 e 17 anos cursavam o ensino médio no ano de 2006, enquanto 15,5% destes estavam fora da escola, sem ter completado esta fase educacional. [...] a comparação internacional indica que só em Angola – país africano vitimado por guerra civil há mais de 20 anos –, o fenômeno da repetência é tão expressivo quanto no Brasil.

Bilio (2011) destaca a insuficiente destinação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT, criado em 1990 pela lei no. 7.998) para sustentabilidade das ações formativas do Plano Nacional de Qualificação. Estudo feito pelo Instituto Internacional para o Desenvolvimento da Administração, da Suíça, em parceria no Brasil com a Fundação Dom Cabral, apontou alguns outros aspectos:

Baixa produtividade e alto custo de vida se somaram a velhos problemas (como sobrecarga tributária e infraestrutura ruim) e derrubaram a posição do Brasil no ranking global de competitividade. [...] O Brasil se destacou positivamente em dois subfatores. O primeiro foi Mercado de Trabalho (geração de empregos), em que saiu do 33º para o 9º lugar, bem longe do 44º de 2007. O outro foi Investimento Internacional (do 42º para o 19º), atraído pelo bom desempenho econômico do país e por seus juros altos. [...] Mas os empregos gerados são em setores de baixa agregação de valor, que vão gerar pouco em relação ao PIB (Produto Interno Bruto). E os investimentos que entraram foram para fazer oferta ao mercado doméstico ou para ganhos financeiros, não em infraestrutura ou indústria de alto valor. [...] Foi no subfator Produtividade e Eficiência que o Brasil mais caiu: do 28º para o 52º lugar, voltando ao patamar de 2007 (53º). [...] Além de produtividade e preço (custo de vida alto), as principais fraquezas seguem as mesmas: falta de eficiência do Governo em todas as esferas (55ª posição) e infraestrutura ruim (51ª), segmento que inclui logística, tecnologia, ciência, educação, saúde e ambiente. [...] Leis defasadas, carga tributária alta e burocracia excessiva seguem como travas. [...] No Brasil, nos anos recentes, o volume físico de produção por trabalhador tem aumentado entre 2% e 3% ao ano. [...] No entanto, o retorno sobre o investimento produtivo, um indicador de competitividade, é baixo em termos internacionais. [...] Por fim, nosso grande hiato em termos do capital intangível que sustenta o crescimento se refere a planejamento e gestão. Importantes projetos de infraestrutura esbarram em longos processos de análise para, em seguida, sofrerem atrasos por conta de erros de execução. A rapidez com que se lançam pedras fundamentais é inversamente proporcional ao ritmo das obras. [...] Somados, esses elementos e muitos outros que não foram citados resultam em um único fato: o desperdício. [...] Somos um país com um sério viés anticrescimento por falta de competitividade. E isso gera uma grave armadilha. O crescimento da demanda pressiona a inflação, obriga o Banco Central a elevar os juros e isso, por sua vez, faz com que a alternativa do ganho sem risco no mercado financeiro pareça ainda mais atrativa. [...] Sem um grande salto no campo desse capital social, o País continuará carente de investimento produtivo. Entre o capital concreto das obras e o intangível do capital social, a resposta ao desafio da competitividade está com este último (GONÇALVES, 2011).

Com uma produtividade de US\$ 19.764 por trabalhador (Conforme pesquisa *The Conference Board*, que mediu a produtividade dos trabalhadores com base o quociente entre Produto Interno Bruto e pessoal ocupado), bastante inferior aos EUA (US\$ 105 mil) e Alemanha (US\$ 78 mil), o Brasil ocupa o 15º lugar na América Latina, perdendo para países como Argentina (US\$ 37.589), Chile (US\$ 35.864), Colômbia (US\$ 23.208), México (US\$ 35.579), Venezuela (US\$ 31.054) e Peru (US\$ 24.054), e a 75ª posição no ranking mundial. Pior ainda, a evolução anual prevista para o País é de 1,4%, abaixo da média da América Latina (2,1%) e da mundial (2,5%), enquanto projeta-se um salto de 2,5% na Índia, 4,4% na Rússia e quase 9% na China (JORNAL DO BRASIL, 2012). José Alexandre Scheinkman, professor de Economia na Universidade de Princeton, destaca que desde 1960, a produtividade da Coreia do Sul passou de 15% para 60% da americana, enquanto a do Brasil permanece em 20% (CORONATO; FUCS, 2012).

De acordo com Marco Tulio Zanini, professor da Fundação Getulio Vargas (FGV), tal resultado se deve à baixa qualificação do trabalhador brasileiro, dos gargalos estruturais e do baixo investimento, bem como um modelo econômico calcado na produção de commodities, ao invés de produtos de maior valor agregado. Flávio Castelo Branco, gerente de Políticas Econômicas da Confederação Nacional da Indústria (CNI), corrobora com as ideias de Zanini, destacando que a produtividade se ressentiu da defasagem de investimento e da educação da população, sendo mais crítico em tempos de crise mundial. Naércio Aquino Menezes Filho, professor do Instituto de Ensino e Pesquisa, defende que ampliar a produtividade vai além da política de juros ou dólar, sendo necessário pensar a longo prazo, com investimento na qualidade do ensino público, menos burocracia no ambiente empresarial, reformas trabalhistas e tributárias, investimentos em infraestrutura e inovação. Destaca ainda que grande parcela de funcionários das empresas não estaria de fato produzindo – no sentido de gerar riqueza -, mas resolvendo problemas que envolvem questões jurídicas e trabalhistas, e que apenas 5% das empresas brasileiras investem em pesquisa (JORNAL DO BRASIL, 2012). Ou seja, conforme Coronato e Fucs (2012, p.41), “Tempo, dinheiro e energia que deveriam ser dedicados a criar estratégias, produtos e serviços acabam drenados por exigências burocráticas, juros altos, burocracia e falta de funcionários com boa formação”.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

Santos (2009) defende que as relações Estado-sociedade se referem à distribuição de benefícios e custos entre os membros de uma determinada comunidade: os bens públicos podem ser consumidos por mais de uma pessoa ao mesmo tempo, sendo, usualmente, indivisível e implicam em custos elevados (McGUIGAN; MOYER; HARRIS, 2010).

O Estado tem, desde as suas origens, se caracterizado pela produção de bens públicos e pela competição pelos benefícios excedentes gerados pela criação desses bens (MILLER, 2000). Desta forma, a busca pela eficiência estaria em produzir uma mesma quantidade de produto (ou, em especial, de serviço, numa referência aos serviços públicos), utilizando menor quantidade de fatores de produção e/ou com menor custo (VASCONCELLOS, 2006). De acordo com Rua (2009, p.48), no início dos anos 90, motivado pela crise fiscal e escassez de recursos, passaram a ser tentadas novas formas de gestão para melhoria da “eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental, bem como a qualidade dos serviços públicos”, corroborando com as colocações de Abrúcio (2007), Queiroz e Ckagnazaroff (2010) e Savi (2011).

Freitas (2004, p.3) cita que: “Diante das muitas contradições, o gerente da organização pública se vê também frente a algumas contingências que impõem um repensar de suas práticas, nesse início de século, palavras como suficiência, cliente, resultados, ética, passam a fazer parte do cotidiano”. Contador (2004, p.122-123) defende o aumento de produtividade

(definida pelo autor como a relação entre os resultados da produção efetivada e os recursos produtivos aplicados nela) da nação, para melhoria das condições de vida para a população, propondo: a) Eliminação de todas as atividades desnecessárias ou não essenciais ao trabalho; b) Aumento da eficiência do trabalho; c) Eliminação da duplicidade do trabalho; d) Simplificação ao máximo do trabalho; e) Redução das paralisações (tempo de espera); e f) Eliminação dos desperdícios (de energia, de tempo, de material, etc.).

Porter (1989) cita que os países devem reunir certas condições básicas que, quando integradas, permitem a construção de uma vantagem competitiva sustentável. O autor propôs o modelo denominado de “diamante nacional”, composto por quatro forças, quais sejam: 1) Condição de fatores de produção, tais como infraestrutura, recursos naturais, mão de obra abundante, comunicação de dados, pesquisa universitária e disponibilidade de cientistas, engenheiros ou especialistas em um campo específico, recursos de capital, etc., necessários para a competição em um determinado setor; 2) Condições da demanda, ou seja, a natureza da demanda do mercado doméstico para bens e serviços da indústria, uma vez que a demanda interna forte proporcionaria ao setor uma vantagem inicial, determinando o rumo e o grau de melhoria e inovação das empresas; 3) Indústrias correlatas e de apoio, uma vez que as organizações, ao competirem, têm a possibilidade de coordenar ou partilhar atividades na cadeia de valor, ou aquelas que evoluem produtos complementares; e 4) Estratégia, estrutura e rivalidade na empresa: circunstâncias e contexto no qual as organizações são criadas, organizadas e dirigidas, bem como o tipo de natureza de rivalidade interna que ocorrerá, já que a concorrência interna estimula o progresso e a força competitiva.

O modelo do autor prevê, ainda, duas variáveis adicionais: o acaso (acontecimentos fora do poder da empresa, como mudanças climáticas, acontecimentos na política internacional e descobertas em tecnologias básicas) e o governo, que pode influenciar a competitividade nacional. Por exemplo, a regulamentação pode mudar as condições da demanda interna; políticas implementadas são capazes de fortalecer ou enfraquecer a vantagem competitiva. Tal pensamento encontra paralelo com os desafios e metas de política econômica, defendidos por Vasconcellos (2006) e Parkin (2009), quais sejam: Aumentar o crescimento econômico; Estabilidade de preços, ou seja, o combate à inflação; Estabilidade no ciclo econômico; Reduzir o desemprego; Distribuição de renda socialmente justa; e Reduzir o déficit do governo e o internacional. Conforme citado por Vasconcellos (2006, p.192-193), tais objetivos não são independentes, “podendo inclusive ser conflitantes”, cabendo à gestão pública “escolher a ênfase a ser dada a diferentes objetivos”.

No que tange o crescimento econômico, de acordo com Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr. (2002, p.77), “a idéia de desenvolvimento econômico está associada às condições de vida da população ou à qualidade de vida dos residentes no país”. No entanto, surge aqui o questionamento do que seria, de fato, o Governo e as práticas de gestão pública: com explicar esses elementos que, se por um lado parecem ter vontade própria (incluindo as denominadas “autoridades” governamentais e públicas), conseguindo impor condições muitas vezes desfavoráveis à sociedade (e infelizmente, em benefício próprio de alguns atores), por outro lado, num regime democrático como do Brasil, são eleitos para representarem e defenderem a vontade do “povo”? Tal análise mostra sua importância, principalmente pelo fato de que o papel fundamental do servidor público seria ajudar os cidadãos a articular e atender seus interesses comuns, ao invés de tentar controlar ou dirigir a sociedade (DENHARDT; DENHARDT, 2000; 2011).

Tal cenário, a princípio paradoxal, requer o mergulho num arcabouço teórico revelador: conforme estabelece Coelho (2009a, p. 15), “Quando nos referimos ao Estado [...], estamos tratando da organização que exerce o poder supremo sobre o conjunto de indivíduos que ocupam um determinado território”, o que explicaria o desequilíbrio nas decisões tomadas

em benefício de alguns, justificado pelo aspecto da legitimidade do Estado. Coelho (2009a, p.16) defende que “as organizações estatais [...] têm o reconhecimento da população para estabelecer regras a serem obedecidas por todos, administrar a justiça, cobrar impostos, julgar e punir os infratores das regras comuns”. O autor esclarece este mecanismo de “aceitação” de domínio:

a vida em sociedade não é o ambiente natural do homem, mas um artifício fundado em um contrato [...]. No estado de natureza, isto é, naquele em que não houvesse um poder estatal constituído regendo a relação entre os homens, os indivíduos gozariam da mais plena liberdade e usufruiriam de tudo aquilo que pudessem possuir. Naquelas condições, não haveria nem “bem”, nem “mal”, nem a noção de justo ou injusto, pois nenhuma convenção havia ainda sido estabelecida entre os homens, determinando e diferenciando o certo do errado, assim como tampouco haveria qualquer lei – além das da própria natureza – a regular as suas relações (COELHO, 2009a, p.31-33).

“Mas, se a condição humana no estado de natureza era a de plena liberdade e independência, o que [...] teria levado a humanidade a abandoná-la para viver em sociedade e sob o domínio do Estado?” (COELHO, 2009a, p.33). O próprio autor responde: a busca pela segurança e proteção dos bens e da vida de cada um.

O contrato social que funda a sociedade civil foi precedido por um estado de guerra [...] e um estado de natureza, no qual as relações humanas eram regidas pelo Direito Natural (conjunto de regras inatas à natureza humana, às quais todas as pessoas devem obedecer), sendo este a única base legítima do Direito Civil (COELHO, 2009a, p.32).

Ou seja, o Estado se forma pelo desejo dos indivíduos (MATIAS-PEREIRA, 2010). A percepção dos temores da guerra foi discutida por Hobbes (1979), *apud* Coelho (2009a, p.33-34):

Ao transferirem o direito natural de utilizar a própria força para se defender e satisfazer os seus desejos para um ser artificial e coletivo [...], os homens estariam trocando a liberdade natural pela liberdade civil e a independência pela segurança, obrigando-se mutuamente a se submeter ao poder do Estado [...]. O estado de guerra seria, portanto, um estágio degenerado e posterior ao estado de natureza, que, por ser nocivo à sobrevivência e felicidade humanas, teria levado os homens a celebrar um pacto social a fim de restituir a paz (COELHO, 2009a, p.34).

Matias-Pereira (2012) destaca que a existência do Estado se justifica para realizar o bem comum, desdobrado em três vertentes: o bem-estar, a segurança e a justiça. Mas, se tais pensamentos explicam o surgimento do Estado, como é conhecido, quais seriam os fatores que suportariam a ação governamental e quais os limitadores do Poder exercido pelo mesmo? A resposta à primeira pergunta surge ao se discutir a dicotomia do público x privado, ou seja, os interesses “de todos” versus os interesses individuais (ou mesmo, “de alguns”): as instituições públicas gozam de diversas prerrogativas em relação aos agentes privados, que derivam logicamente da assimetria existente entre Estado e sociedade civil. De acordo com Coelho (2009b, p.25),

A primazia do público sobre o privado está fundamentada na contraposição entre interesse coletivo e interesse individual. O bem comum não resulta da soma dos bens individuais, razão pela qual os interesses individuais (privados) devem ser subordinados aos interesses coletivos (o bem público).

Conforme Coelho (2009b, p.30), “existe toda uma hierarquia de prerrogativas, que, exercidas pelos agentes legalmente incumbidos, vão do poder soberano, que tudo pode, ao poder limitado em diferentes graus”. Ou seja, ainda que as fronteiras entre o público e o privado se encontrem cada vez mais fracas (OCTAVIANI, 2005), há a preocupação de proteger o indivíduo contra o Estado, o qual teria sua existência justificada na defesa do indivíduo.

Por se tratar de direitos humanos inalienáveis, a preservação da liberdade e da propriedade dos indivíduos seria considerada pelos liberais como cláusula pétrea de qualquer contrato social. Toda ameaça ou tentativa de usurpação desses direitos seria sempre espúria, pois contrária à razão da existência do próprio Estado. Afinal, os homens teriam abdicado de utilizar a sua própria força física em favor do Estado justamente para que este garantisse a sua liberdade e propriedade, e não contra elas atentasse. Assim sendo, a ação do Estado que se opuser a esses direitos básicos será sempre ilegítima, e a um poder ilegítimo nenhum indivíduo se encontra moralmente obrigado a se submeter (COELHO, 2009a, p.35).

Tais considerações nos levam à segunda pergunta: quais seriam os fatores limitadores do Poder exercido pelo Governo? A lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, a proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração (BRASIL, 1999). Em seu artigo 2º, consta que: “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”, discutidos a seguir.

Os citados princípios preveem que as ações estejam sujeitas aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum (legalidade), não havendo liberdade nem vontade pessoal, vedando buscar outro objetivo ou de praticá-la no interesse próprio ou de terceiros (finalidade ou impessoalidade), com motivação explícita, clara e congruente (motivação) da prática com finalidade pública. São proibidos os excessos, servindo de instrumento de limitação (razoabilidade e proporcionalidade), devendo ater-se à ética (moralidade) na sua finalidade de ação que é o bem comum. São, ainda, observados os princípios da ampla defesa e contraditório, havendo a estabilidade das situações jurídicas (segurança jurídica), quando se prevê a primazia do interesse público sobre o privado, dominando a atuação estatal, na medida em que a existência do Estado justifica-se pela busca do interesse geral (interesse público) (IETAV, 2009; OLIVEIRA, 2009). Por último, o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o princípio mais moderno da função administrativa (IETAV, 2009).

Este último princípio, o da eficiência, fundamentaria a busca pela melhor utilização dos recursos (ou seja, de forma eficiente) para o atendimento às necessidades da sociedade. Conforme citado por Coelho (2009b, p.64),

A modificação e a modernização das estruturas produtivas e econômicas das sociedades capitalistas ao longo dos anos passariam a exigir as correspondentes transformação e modernização dos procedimentos de gestão utilizados pela Administração Pública. [...] Atualmente, não mais se contesta que a eficiência seja um princípio de interesse público tão importante quanto são os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

4. ESTUDOS RELACIONADOS E ANÁLISE DA SITUAÇÃO

Slomski *et al.* (2010) discorre sobre os resultados econômico e sistemas de custeio como instrumentos de evidenciação do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e *accountability* no setor público para a minimização da assimetria informacional entre o Estado e a sociedade. Os autores defendem que o volume de recursos disponibilizados pela sociedade para o Estado, via tributação, justifica plenamente o estudo de formas de evidenciação que contribuam para a melhoria da informação produzida pela administração pública no que se refere à prestação de serviços e consumo de recursos. O problema de assimetria foi também estudado por Rocha Neto e Borges (2011).

Faria, Jannuzzi e Silva (2008) analisam a eficiência dos gastos públicos nos municípios fluminenses no período 1999/2000, por meio da aplicação da análise envoltória de

dados – método também utilizado para mensurar a eficiência na área pública por Chang e Kao (1992), Ruggiero (1996), Stone (2002), Afonso e Scaglioni (2005), Jubran (2006) e Stastná e Gregor (2010) -, utilizando os indicadores de despesas per capita com educação e cultura e com saúde e saneamento, verificando também a taxa de alfabetização de 10 a 14 anos; proporção de domicílios particulares permanentes com esgotamento sanitário adequado; proporção de domicílios particulares permanentes com saneamento adequado; o inverso da taxa de mortalidade por causas hídricas; a proporção de crianças de dois a cinco anos matriculadas em creches ou escolas de educação infantil, nos municípios de São Gonçalo, Japeri, Queimados, Cantagalo, São João de Meriti e Resende. Alves (2007) também focou seu estudo na avaliação da administração pública, identificando que as escolas de educação básica com melhor estrutura obtêm melhores resultados nos indicadores sócio-econômicos. O desenvolvimento e uso de indicadores para gerenciamento da eficiência dos serviços público foi também estudado por Greiling (2006) e Pestieau (2009), e recomendado por Smith e Street (2005).

Mosley e Linch (2011, p.11) citam que “as pressões financeiras desempenham papel significativo no progresso da ciência, ditando seus rumos”. A população crescente e a limitação dos recursos disponíveis para atendê-la, fazem com que ser capaz de “fazer mais com menos” (TRIDAPALLI; FERNANDES; MACHADO, 2011) seja algo desejável a qualquer instituição e, em especial, no que diz respeito ao que é público, significa poder atender melhor a uma quantidade maior de pessoas, justificativa mais que plausível para disparar e dar continuidade às ações necessárias.

Infere-se, portanto, que o esforço dos órgãos públicos poderia ser canalizado para a prestação de serviço prescrito pela legislação vigente, ser bem executado e de forma econômica. No entanto, cabe explorar um aspecto relevante no que diz respeito à legalidade do serviço público, contido nos conceitos de liberdade negativa e direito positivo.

De acordo com Coelho (2009b, p.23), a primeira, aplicável à esfera privada, prevê que os “indivíduos, associações civis ou empresas [...] poderão fazer tudo aquilo que a lei não proibir e deixar de fazer aquilo que a lei não os obrigar”. No entanto, em se tratando do Estado e agentes públicos, tal conceito não se aplica: para assegurar que, por meio da ação estatal, o interesse público seja atingido e a liberdade individual assegurada, o princípio orientador será o direito positivo, que prevê que o Estado será obrigado a fazer exatamente aquilo que a lei mandar; e só o que a lei expressamente autorizar (COELHO, 2009b).

Desta forma, procurar “brechas na lei” não é, de modo algum, aceitável para um gestor público que terá todos os seus atos avaliados e julgados pela conformidade com o que a lei obriga ou expressamente autoriza. Assim sendo, o confronto do aspecto de eficiência na gestão pública, constante no referencial teórico, seja pela busca na redução de custo, seja pelo princípio Constitucional, encontra-se em desacordo com o previsto no direito positivo: conforme apontado, o alto volume arrecadado por meio dos tributos, o orçamento Federal e a quantidade de servidores federais e cargos de confiança são incompatíveis com a qualidade dos serviços prestados, desempenho estudantil, analfabetismo e repetência, corrupção, dificuldade de fazer negócios, abismo no IDH, abandono de projetos de otimização, burocracia, etc.

Torna-se evidente que a mudança almejada requer uma completa reformulação dos processos de trabalho usualmente encontrados na esfera pública: uma quebra de paradigmas, conforme defendido por Khun (1962). É ilusório supor que mudanças incrementais sejam capazes de reverter a atual situação. Damanpour e Schneider (2009) defendem que a adoção da inovação nas organizações públicas dependeria das características da inovação em si e também das características dos gestores. Matias-Pereira (2012) defende a criação de uma

cultura empreendedora na administração pública para melhoria dos resultados e qualidade dos serviços prestados, da mesma forma que Paludo e Procopiuck (2011, p.74), ao citarem que “é possível melhorar os resultados do planejamento governamental em todos os níveis ao valorizar e crescentemente impulsionar o empreendedorismo”.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da Costa (2008) cita que toda a ciência busca compreender e explicar a realidade por meio de conceitos, na forma de teorias, hipóteses e leis, permitindo efetuar previsões e, conseqüentemente, permitindo adaptar-se ao futuro.

Conclui-se, assim, na presente pesquisa, ser inadequada a postura reinante nos últimos anos de Governo de tratar problemas de ineficiência e ineficácia do serviço público, gastos governamentais excessivos, populismo desmedido e preocupações meramente “de palanque”, com evidentes conseqüências para a educação e cultura, base da sustentabilidade, desenvolvimento e bem-estar da sociedade.

6. REFERÊNCIAS

ADAM, A.; DELIS, M.; KAMMAS, P. Public sector efficiency: leveling the playing field between OECD countries. *Public Choice*, v.146, No. 1-2, p.163-183, 2011.

AFONSO, A.; SCAGLIONI, C. Public services efficiency provision in Italian regions: a non-parametric analysis (February 2005). ISEG-UTL Economics Working Paper No. 2/2005/DE/CISEP. Disponível em <http://ssrn.com/abstract=670741>. Acesso em 28 jan 2012.

AFONSO, A.; SCHUKNECHT, L.; TANZI, V. Public sector efficiency: An international comparison. *Public Choice*, v.123, No.3-4, p.321-347, 2005.

_____. Public sector efficiency: evidence for new EU member states and emerging markets (January 2006). ECB Working Paper No. 581. Disponível em <<http://ssrn.com/abstract=876945>>. Acesso em 28 jan 2012.

AKCA, N.; ILAS, A. Produktionsstrategien - Überblick und Systematisierung. Arbeitsbericht Nr. 28. Institut für Produktion und Industrielles Informationsmanagement, Universität Duisburg-Essen / Campus Essen, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, 2005.

ALVES, T. Avaliação na administração pública: uma proposta de análise para as escolas públicas de educação básica. Dissertação (Mestrado em Administração), 2007. Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade de Ribeirão Preto. Universidade de São Paulo, 2007, 237 p.

BBC BRASIL. Mesmo como 6ª economia, Brasil continua pobre, diz economista. Disponível em <http://not.economia.terra.com.br/noticias/noticia.aspx?idNoticia=201112281442_BBB_80658344>. Acesso em 28 dez. 2011.

BILIO, R. L. A metamorfose na concepção do Fundo de Amparo ao Trabalhador: o deslocamento da responsabilidade pública para o mito do empreendedorismo. In: Anais do Seminário Nacional da Pós-Graduação em Ciências Sociais - UFES, 2011, Espírito Santo. Anais...

BORGER, B. de; KERSTENS, K.; MOESEN, W.; VANNESTE, J. Explaining differences in productive efficiency: An application to Belgian municipalities. *Public Choice*, v.80, No.3-4, p.339-358, 1994.

BRASIL. Lei Nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9784.htm>>. Acesso em 20 fev. 2011.

CHANG, K.; KAO, P. The relative efficiency of public versus private municipal bus firms: An application of data envelopment analysis. *Journal of Productivity Analysis*, v.3, No. 1-2, p.67-84, 1992.

COELHO, R. C. Estado, governo e mercado. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2009a.

_____. O público e o privado na gestão pública. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2009b.

- CONTADOR, J. C.** Produtividade. In: CONTADOR, José Celso (org). Gestão de operações: a engenharia a serviço da modernização da empresa. 2. ed. São Paulo: Edgard Blücher, 2004.
- CORONATO, M.; FUCS, J.** Por que crescemos tão pouco? Época, no. 721, 12 mar. 2012, p.36-41, 2012.
- DA COSTA, N. C. A.** Lógica indutiva e probabilidade. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 2008, 89p.
- DAMANPOUR, F.; SCHNEIDER, M.** Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: assessing the role of managers. Journal of Public Administration Research and Theory, v.19, i.3, p.495-522, 2009.
- DE MELLO, P. C.** Finanças Internacionais e Política Macroeconômica. Rio de Janeiro: FGV Online, 2010.
- DENHARDT, R. B.** Teorias da administração pública. São Paulo: Cengage Learning, 2012, p.367.
- DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V.** The new public service: serving rather than steering. Public Administration Review, v.60, Issue 6, p.549–559, 2000.
- _____. The new public service: serving, not steering. 3. ed. Armonk: M. E. Sharp, 2011.
- FARIA, F. P.; JANNUZZI, P. M.; SILVA, S. J.** Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. Rev. Adm. Pública. Rio de Janeiro 42(1):155-177, jan./fev. 2008.
- FREITAS, J. D.** O Papel dos gerentes no processo de implementação da Gestão da Qualidade Total na Administração Pública no Estado de Goiás. Dissertação (Mestrado em Engenharia Mecânica), 2004. Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Mecânica, 2004, 113 p.
- GONÇALVES, R.** Brasil cai para 44º em competitividade. Portal Protec. 18 mai. 2011. Disponível em <http://www.protec.org.br/politicas_publicas_detalhe.php?id=18045>. Acesso em 05 jan. 2012.
- GREILING, D.** Performance measurement: a remedy for increasing the efficiency of public services?. International Journal of Productivity and Performance Management, Vol. 55 Is.6, p.448–465, 2006.
- GREMAUD, A. P. VASCONCELLOS, M. A. S.; TONETO JÚNIOR, R.** Economia Brasileira Contemporânea. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- IETAV.** Princípios fundamentais da administração pública. In: Administração pública (Apostila). Resende: IETAV System, 2009.
- JORNAL DO BRASIL.** Trabalho no Brasil está na lanterna. Jornal do Brasil, Economia, 17 mar 2012. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/economia/trabalho-no-brasil-esta-na-lanterna-4341713>>. Acesso em 18 mar 2012.
- JUBRAN, A. J.** Modelo de análise de eficiência na administração pública: estudo aplicado às prefeituras brasileiras usando a análise envoltória de dados. Tese (Doutorado em Engenharia), 2006. Universidade de São Paulo, 2006, 226 p.
- KHUN, T. S.** The Structure of Scientific Revolutions. Chicago and London: University of Chicago Press, 1996 (3rd ed.).
- LAM, P.; CHIN, K.** Identifying and prioritizing critical success factors for conflict management in collaborative new product development. Industrial Marketing Management, 34, 2005, p.761-772.
- MANO, C.** O homem e a máquina. Revista Exame, ano 45, n.23, ed. 1005, 30 nov. 2011, p.48-58.
- MATIAS-PEREIRA, J.** Curso de administração pública – foco nas instituições e ações governamentais. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010, 263p.
- _____. Manual de gestão pública contemporânea. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012, 310p.
- McGUIGAN, J. R.; MOYER, C.; HARRIS, F. H. B.** Economia de empresas: aplicações, estratégias e táticas. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- MILLER, G.** Above politics: credible commitment and efficiency in the design of public agencies. Journal of Public Administration Research and Theory, v.10, i.2. p.289-328, 2000.
- MONTEIRO, J. V.** Crise e percalços da aferição de uma política pública — II. Rev. Adm. Pública. Rio de Janeiro 45(5):1613-617, Set./out. 2011.
- MOSLEY, M.; LYNCH, J.** Uma história da ciência: experiência, poder e paixão. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

- OCTAVIANI, T.** Globalização e constitucionalismo frente à dicotomia público e privado. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 908, 28 dez. 2005. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/7803>>. Acesso em: 13 jan. 2011.
- O GLOBO.** PIB do Brasil ultrapassou o do Reino Unido. O Globo. Economia, 26 dez. 2011. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/economia/pib-do-brasil-ultrapassou-do-reino-unido-3513784>>. Acesso em 26 dez 2011.
- OLIVEIRA, R. C. R.** Princípios do direito administrativo. Aula 01: Princípio da legalidade, 5ª parte. Saber Direito. TV Justiça, 2009. Disponível em <<http://www.youtube.com/watch?v=WpGxZRjO8Mo&feature=related>>. Acesso em 20 fev. 2011.
- OLIVEIRA, U. R.** Tomada de decisão em flexibilidade de manufatura para gerenciamento de riscos operacionais no processo produtivo industrial. São Paulo: Blucher, 2010, 267p.
- PALUDO, A. V.; PROCOPIUCK, M.** Planejamento governamental – referencial teórico, conceitual e prático. São Paulo: Atlas, 2011, 215p.
- PARKIN, M.** Economia. 8. ed. São Paulo: Addison Wesley, 2009.
- PESTIEAU, P.** Assessing the performance of the public sector. Annals of Public and Cooperative Economics, v.80, i.1, p.133-161, 2009.
- PORTER, M.** A Vantagem Competitiva das Nações. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- QUEIROZ, R. G. M.; CKAGNAZAROFF, I. B.** Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. Rev. Adm. Pública. Rio de Janeiro 44(3):679-705, Maio/jun. 2010.
- ROCHA, H. M.** Envolvimento, difusão do conhecimento, pesquisa e recompensa: uma proposta para alavancagem da Excelência e Competitividade da Nação. In: II Congresso Nacional de Excelência em Gestão, 2004, Niterói, 2004. Anais...
- ROCHA, H. M.; DELAMARO, M. C.** Product development process: using real options for assessment and to support the decision-making at decision gates. In: Geilson Loureiro; Richard Curran. (Org.). Complex Systems Concurrent Engineering - collaboration, technology innovation and sustainability. London: Springer-Verlag, 2007, v. XXVIII, p. 96-103.
- ROCHA NETO, J. M.; BORGES, D. F.** As assimetrias entre as políticas setoriais e a política de planejamento regional no Brasil. Rev. Adm. Pública. Rio de Janeiro 45(6):1639-54, nov./dez. 2011.
- ROY, C.; SÉGUIN, F.** The institutionalization of efficiency-oriented approaches for public service improvement. Public Productivity & Management Review, v.23, No. 4, p.449-468, 2000.
- RUA, M. G.** Políticas públicas. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC: 2009.
- RUGGIERO, J.** On the measurement of the technical efficiency in the public sector. European Journal of Operational Research, v.30, i.3, p.553-565, 1996.
- SANT'ANA, R. C. G.** Tecnologia e gestão pública municipal: mensuração da interação com a sociedade. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.
- SANTOS, M. P. G.** O Estado e os problemas contemporâneos. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2009.
- SAVI, E. M. S.** Gerenciamento de projetos apoiando a gestão pública: uma análise para o Governo do Estado de Minas Gerais. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção), 2011. Escola de Engenharia de São Carlos. Universidade de São Paulo, 2011, 267p.
- SISCÚ, J.** Quem paga impostos no Brasil? Jornal dos Economistas, Rio de Janeiro, No. 272, mar 2012, p.3-4.
- SLOMSKI, V.; CAMARGO, G. B.; AMARAL FILHO, A. C. C.; SLOMSKI, V. G.** A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidenciação do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e accountability no setor público: uma aplicação na Procuradoria-Geral do Município de São Paulo. Rev. Adm. Pública. Rio de Janeiro 44(4):933-57, jul./ago. 2010.
- SMITH, P. C.; STREET, A.** Measuring the efficiency of public services: the limits of analysis. Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society), v.168, i.2,p.401–417, 2005.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

STASTNÁ, L.; GREGOR, M. Local government efficiency: evidence from the czech municipalities. Center for Economic Research and Graduate Education of Charles University, Economic Institute (CERGE-EI), 2010. Disponível em <<http://iweb.cerge-ei.cz/pdf/gdn/IRP-cities-local-government-efficiency-gregor-stastna.pdf>>. Acesso em 28 jan 2012.

STONE, M. Can public service efficiency measurement be a useful tool of Government? The lesson of the Spottiswoode report. Public Money & Management, v.22, Issue 3, p.33-40, 2002.

TAKEUCHI, H.; NONAKA, I. The new product development game. Harvard Business Review, Jan-Feb 1986, p.1-11.

TRIDAPALLI, J. P.; FERNANDES, E. F.; MACHADO, W. V. Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. Rev. Adm. Pública. Rio de Janeiro 45(2):401-33, mar./abr. 2011

VASCONCELLOS, M. A. S. Economia: micro e macro. 4. ed, São Paulo: Atlas, 2006.