ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS BRASILEIRAS: A BUSCA DA EFICIÊNCIA, DA EFICÁCIA OU DA EFETIVIDADE?*

Luis Eduardo Paschoal Basto
Osvaldo Henrique de Souza Neves
Paulo Roberto Pereira
Rosângela Silva Costa
Vicente de Paula Loreiro

1. *Introdução*

> "O presidente Itamar Franco anunciou ontem ter dado prazo de 15 dias para que o ministro Jutahy Magalhães Jr. apresente um plano de combate à desnutrição infantil no Nordeste. Em entrevista coletiva realizada nas escadas de entrada do prédio onde morava sua mãe, em Juiz de Fora, o presidente confessou aos jornalistas: 'O povo está faminto'."
>
> (2.3.93)
>
> "Ao receber das mãos do ministro Jutahy Jr. o plano de combate à desnutrição infantil no Nordeste, o presidente Itamar Franco destacou a competência da equipe do Ministério do Bem-Estar Social: 'Este trabalho só foi possível graças à eficiência e à eficácia dos nossos técnicos. Tenho certeza de que, em muito pouco tempo, não haverá criança com fome no Nordeste'."
>
> (17.3.93)

As matérias *reproduzidas* acima nunca foram publicadas em qualquer jornal ou revista. Os nomes dos personagens, que tiveram o objetivo de aproximar a ficção da realidade, também poderiam ser outros: João, José, Fernando, Margarida, Ricardo etc. Entretanto, há nos textos algo de familiar, de já conhecido. Não causaria espanto encontrar uma dessas notícias no jornal de amanhã. Da mesma forma, seria quase certo que, ao menos num primeiro instante, silenciosamente compartilharíamos da euforia do presidente com a *competência* do ministro e de sua equipe.

Pega-se carona na ficção para refletir sobre as causas e conseqüências desse apressado sentimento de aprovação, tão comum quando nos deparamos com organizações públicas ou membros destas organizações que fazem o elementar: um funcionário que atende o público de forma educada; uma repartição que expede seus

* Trabalho elaborado em jun. 1993 para a disciplina Teorias da administração pública, do Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getulio Vargas.

processos sem erro; um ministério que cumpre prazos dados pelo presidente. Será que a continuada exposição a exemplos de ineficiência e ineficácia das nossas organizações públicas acabou por nos fazer acreditar, por contraste, que a eficiência e a eficácia bastam para garantir a satisfação do cidadão? Não estaríamos dessa forma fazendo a mesma redução de quem diz ser a saúde simplesmente a ausência de doença? Não faltará à eficiência e à eficácia um componente que, tomando emprestado um conceito de *marketing*, garantisse a adequação do produto às necessidades do cliente?

Elaborado para a disciplina Teorias da administração pública, do Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública da Fundação Getulio Vargas, o presente trabalho pretende defender que, mais do que a eficiência — relacionada à tarefa, ao processo, ao "fazer as coisas bem"[1] — e a eficácia — ligada ao produto, ao "fazer as coisas certas"[2] —, é a efetividade — referente ao que pode ser *visto* e *sentido* pelo cliente, isto é, ao "resultado verdadeiro"[3] — a meta que deve ser buscada por nossas organizações públicas. Não se trata de negar o valor das duas primeiras. O perigo está em considerar eficiência ou eficácia como fins a serem alcançados. Elas são meios, caminhos a serem percorridos na direção da efetividade — a manifestação, fora da organização, do processo e do produto gerados dentro dela.

Mais pretensioso, o outro objetivo deste trabalho é decorrência do primeiro. A busca da efetividade ou, em outras palavras, da satisfação das necessidades do cidadão, nos faz imaginar uma teoria das organizações que reflita essa preocupação. O centro dessa *nova teoria* estaria no efeito causado pela organização no mundo exterior — administrar é pensar no que está do lado de fora da organização. O *tipo* de homem seria o *homem-cidadão*, que pertence simultaneamente aos mundos exterior e interior, e é afetado por aquilo que ele mesmo produz dentro da organização. O nome dessa forma de ver as organizações: Teoria da Cidadania.

2. *Desenvolvimento*

Talvez pudéssemos imaginar uma conspiração, tecida maquiavelicamente para torturar o cidadão brasileiro com filas intermináveis, exigências inatingíveis, abusos de poder de funcionários, desperdícios generalizados do dinheiro público... Uma conspiração desse tipo, conscientemente idealizada e executada, teria alcançado o grau máximo de eficiência e eficácia. Mas a verdade não parece ser mais simples. Creditamos tantas disfunções da burocracia estatal brasileira — embora ocorram da mesma forma nas nossas organizações privadas — à inversão de uma lei de mercado: o cliente/cidadão (quase) nunca tem razão; os produtos e serviços (pagos direta ou indiretamente por ele) são um favor prestado pelas organizações.

[1] Reddin, William J. *Que é eficácia gerencial?* São Paulo, Atlas, 1977. p. 21.

[2] Id. ibid. p. 21.

[3] Holanda Ferreira, Aurélio Buarque de. *Novo dicionário Aurélio*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1986, p.620.

Ineficiência e ineficácia são coisas bem conhecidas de qualquer brasileiro, ainda que ele desconheça o significado das palavras. É praticamente impossível viver no Brasil e chegar ao fim de um dia sem se deparar com algum exemplo de disfunção da nossa máquina pública. O grande risco dessa situação é que passemos a acreditar que eficiência e eficácia sejam as soluções para nossos problemas. Porque apenas eficiência e eficácia — que são fundamentais — não garantem efeitos positivos para quem está do lado de fora da organização. Como diz Moema Siqueira, "a agilização do atendimento não deve estar restrita à velocidade em se desvencilhar do usuário o mais rápido possível, inclusive eliminando as filas naqueles serviços onde ela é um atestado incontestável de ineficiência, mas tem de incluir o aumento da resolubilidade do problema e/ou satisfação da necessidade daquele usuário".[4]

A existência de qualquer organização depende fundamentalmente de sua capacidade de vender algo para alguém. A compra deve gerar satisfação do cliente, de modo a estimulá-lo a tentar obter novamente aquele produto/serviço ou *outro da mesma organização*. O entendimento dessa regra parece simples. Muito mais complexo é compreender por que não funciona com boa parte das organizações públicas e privadas no Brasil. Não abordaremos aqui o caso destas últimas, que, ao menos em tese, caminhariam para a falência se não alcançassem a adequação ao mercado. Ficaremos apenas na situação paradoxal do cidadão insatisfeito — muitas vezes mais do que isso — mas obrigado a continuar pagando por algo que não recebe... O cliente de nossas organizações públicas não tem direitos, só deveres...

Voltando ao exemplo das matérias fictícias do início do trabalho e acreditando que, naquele caso, tenha havido realmente eficiência (tarefa bem-feita, com otimização dos recursos) e eficácia (produto sem erros, plano com as melhores idéias de especialistas internacionais). Seriam as estratégias compatíveis com as características da região Nordeste? Houve consulta prévia aos futuros beneficiados para tentar encontrar soluções compatíveis com seus hábitos alimentares, sua cultura etc.? Foram previstas as complicações da passagem do planejamento à ação? Como a resposta mais provável para as três perguntas é não, provavelmente não se alcançaria a efetividade, ou seja, o "resultado verdadeiro": o fim da desnutrição infantil no Nordeste.

Imaginemos agora que, por uma transformação só possível em pensamento, nossas organizações públicas passassem a ser o próprio modelo ideal de burocracia de Max Weber, definido sinteticamente por Bresser Pereira como "um sistema social racional, um sistema social impessoal, hierárquico, dirigido por administradores profissionais, segundo critérios de eficiência".[5] Mesmo despojado de suas disfunções, o fenômeno burocrático é caracteristicamente algo interno às organizações. Falta a preocupação com as implicações do que é gerado, com os efeitos no ambiente externo, com a efetividade. "Se entendermos os processos administrativos como

[4] Siqueira, Moema. Administração pública brasileira: velhas questões, novos tempos. In: *Análise e Conjuntura*. Belo Horizonte, maio/ago. 1987. p.134-45.

[5] Pereira, Luiz Carlos Bresser. *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*. São Paulo, Brasiliense, 1981. p.82-92.

processos decisórios, o sucesso das organizações deve ser entendido como resultado de decisões bem-sucedidas."[6] Pergunta-se: até hoje, ao menos no Brasil e no caso de suas organizações públicas, o critério para considerar uma decisão como bem-sucedida prioriza o reflexo dessa decisão na vida de seus clientes?

A preocupação com o "resultado verdadeiro" das nossas organizações públicas obrigatoriamente remete a um novo critério de avaliação das atividades dessas organizações. Mais importante do que ocorre internamente na organização ou mesmo do que seu *output* são os efeitos desse *output* no ambiente externo ou, em outras palavras, sua efetividade. Esse é o princípio fundamental da Teoria da Cidadania. Uma nova forma de *enxergar* as organizações públicas brasileiras, que enfoca a sua contribuição para a coisa pública.

Por que uma nova teoria? Porque todas as formas existentes de enfocar as organizações públicas, desde a Escola Clássica, com Taylor e Fayol, até as Teorias Sistêmica e Contingencial, centralizam sua análise na *organização*. A maior parte delas admite o conflito de interesses entre a organização (racionalidade instrumental) e o homem (racionalidade substantiva), e mesmo a influência do ambiente externo. Porém, até as abordagens sistêmica e contingencial, que mais avançam nessa interação entre organização e mundo exterior, não *priorizam* o efeito das atividades das organizações no ambiente. Consideramos esse enfoque fundamental no caso da administração da coisa pública.

É importante diferenciar essa idéia da pretensão de se querer explicar o fato administrativo tendo como base apenas o papel da organização no contexto sócio-econômico.[7] Em primeiro lugar, nosso foco é o efeito real das ações, não o papel da organização. Além disso, não tentaremos neste trabalho explicar o fato administrativo a partir da *nova teoria*. Apenas acreditamos, empiricamente, que, quando o impacto das ações na sociedade é positivo, são igualmente positivos os processos e as relações dentro da organização.

Talvez o nosso destaque à efetividade não possa realmente ser classificado como uma nova teoria. Afinal, há restrições de tempo e espaço. A validade do novo enfoque está limitada à organização pública, ao Brasil e a uma história que mistura períodos de autoritarismo, priorização da técnica, desestruturação do setor público e negação dos direitos do cidadão. Mas consideramos uma evolução do *pensar* no homem-cidadão: enquanto trabalha na/para a organização, está também trabalhando para ele, que pertence, ao mesmo tempo, aos ambientes interno e externo. Acrescente-se nessa evolução o ver a satisfação do cliente (subjetividade) como critério de avaliação das ações da organização, em detrimento de outros padrões objetivos.

A Teoria da Cidadania está ainda relacionada ao processo de redemocratização no Brasil. Como enfatiza Moema Siqueira, "o aparelho estatal, conformado com o

[6] Rodrigues, Suzana B. et alii. *Decisões estratégicas e cultura: uma análise de processos e resultados*. mimeog.

[7] Tenorio, Fernando Guilherme. A anomalia do fato administrativo. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, abr. 1989, v. 23. p.5-8.

autoritarismo, terá inclusive de ser permeável ao controle da sociedade".[8] Esse controle não seria feito apenas de fora, mas também de dentro, através do *homem-cidadão*. Um reforço no conceito de soberania popular, de que "todas as pessoas afetadas por uma determinada decisão devem de algum modo estar envolvidas no processo decisório".[9]

3. *Conclusão*

O Brasil sofre hoje da doença crônica denominada desrespeito dos direitos do cidadão. A tal ponto que até o significado da palavra cidadão ganhou um uso heterodoxo. "O cidadão quer fazer o favor de esperar a sua vez? (Não de uma pergunta, mas de uma ordem, numa delegacia). Deve significar pessoa incômoda, portadora de personalidade diminuída, freqüentemente pré-marginal, parabandido. Usada para colocar alguém em seu devido lugar, situado sempre num nível inferior ao ocupado por quem a usa. Policiais e militares têm queda especial por essa palavra. Os civis tendem a usá-la seguindo o exemplo dos que não o são, a ela recorrendo quando se vêem numa situação de conflito declarado ou iminente. Indica, em todo caso, o *não* amigo".[10]

A priorização da efetividade, do benefício social, poderia ajudar na mudança dessa cultura. Afinal, o fundamental para uma organização pública é exatamente o que ela faz de efetivo para a sociedade. Interessa pouco ao cliente/cidadão se a organização utiliza a mais avançada tecnologia ou se a qualidade de seus produtos é reconhecida internacionalmente. O cliente deseja qualidade no atendimento de suas necessidades.

Muitos discursos lembram que, no Brasil, ainda se discutem salário e condições de trabalho, coisas *resolvidas* por Taylor e pela administração científica. Não seriam a Teoria da Cidadania e a idéia do homem-cidadão elementos úteis no resgate da imensa dívida que as organizações públicas brasileiras têm com a sociedade?

[8] Siqueira, Moema. Administração pública brasileira: velhas questões, novos tempos. In: *Análise e Conjuntura*. Belo Horizonte, maio/ago. 1987. p.134-45.

[9] Id. ibid. p.134-45.

[10] Coelho, Teixeira. *Dicionário do brasileiro de bolso*. São Paulo, Siciliano, 1991. p.47.