

Gestão pública: breves considerações sobre gastos

Autore: Suzana J. de Oliveira Carmo

In: Diritto civile e commerciale

Obviamente, nossa proposta centra-se no estudo da qualidade do gasto público, porém, antes que possamos avançar neste rumo, precisamos, primeiramente, compreender no que consiste todo este sistema circundinâmico em que palavras como: capital, recursos, custo, gastos, subsídios, subvenções etc., nos reportam idéias paradoxais sobre a gestão econômica, que nas falas do Estado, diz-se financeira. A ciência econômica está, impreterivelmente, relacionada a outras ciências, dentre elas: a física, a política, a sociologia, a psicologia, a filosofia, a matemática, a lógica, a história etc.

Apesar disto, quando falamos em gasto público, até por questões de ordem prática, por vezes, nos furtamos em coligir informações ou desenvolver uma reflexão crítica a respeito, o que nos leva a cometer, reiteradamente, um mesmo erro. Sendo que, o erro aqui mencionado tem em seu sentido um caráter filosófico, de oposição à verdade. Portanto, estamos a falar de algo que provém de uma fonte cuja apreensão de dados foi insuficiente ou deu-se de modo equivocado, se apresentando, portanto, desconforme, ante a limitação de nosso conhecimento. E, sob este prisma, com relação aos gastos públicos, permanecemos mesmo num estado de ignorância, já que subtraímos de seu contexto elementos e fatores, cujo conhecimento nos são imprescindíveis. E neste aspecto, a ignorância perverte bem mais que o erro antagonista à verdade, conquanto se perfaz em substrato de uma percepção alterada.

Como ocorre na análise de qualquer elemento-parte componente de um conjunto, a compreensão simplista dos gastos públicos, como uma disposição de fatores associados às finanças públicas, é, desde logo, um erro que consiste em falácia de divisão, donde se conclui que, a validade e certeza generalizadas sobre o todo econômico, o são também com relação às suas partes. Já a ignorância revela-se em desconhecimento de componentes elementares que se relacionam direta e integralmente com a significância e integridade do objeto, e, nos leva a afirmativas desprovidas de qualquer critério ou coerência, já que calcadas em falsas premissas e pressupostos, de forma que, nada valem como instrumento de opinião, pois, são afirmativas extraídas à revelia do método racional, daí porque, sequer concorrem de alguma maneira com a verdade.

É certo que, o gasto público está inserto em todas as atividades desenvolvidas pelo Estado, é designação representativa de seu custo de manutenção, é também o dispêndio havido na produção de bens e serviços públicos, e por fim, é a parte da renda destinada ao incremento da produção. Rende-se à nossa evidência o fato de que, se há um determinado “valor monetário” a representar um dado custo, logicamente, referimo-nos aos bens econômicos, que se subdividem em: bens propriamente ditos e serviços. Nossa afirmação aponta como econômico o bem cuja obtenção ou produção exigiu um dispêndio qualquer, sendo indiferente de momento distingui-los, embora destacáveis em suas espécies: valor monetário, força de

trabalho, uso de maquinas, utilização de ferramentas, instalações, importação de tecnologia, exigência de conhecimento técnico ou científico etc.

É interessante anotar que, qualquer que seja a despesa suportada pelo Estado, pressupõe que tanto para a aquisição quanto para o uso desses bens ou serviços produzidos, se exigirá da sociedade consumidora uma contraprestação pecuniária, em 'espécie' naquilo que se refere às taxas e contribuições de custeio ou, por via de incidência fiscal, no que tange propriamente aos impostos. Pois, são estes os instrumentos através dos quais, o Estado angaria recursos, o que permite a permanência operante de seu sistema de gestão. Daí porque, insurge-se à sociedade de consumo, o preço de bens e serviços, incluso nele, o custo do processo de produção.

Todavia, seria equivocado de nossa parte atribuir similitude a valor e preço, já que são coisas distintas. O valor é um juízo pessoal de caráter introspectivo, por isto, torna a valoração relativa e variável, em razão deste aspecto expositivo de subjetividade. Possui ainda, estreita relação de dependência com a utilidade e a capacidade de atender aos interesses de nossas necessidades. Assim, o valor de um bem ou serviço pode ser maior ou menor em uma dada situação ou circunstância, em uma determinada época, para uma certa sociedade.

E, no contraponto desta realidade, está o preço, e este é pautado por critérios objetivos, e tem vinculação imediata com o custo. Todavia, pode o preço ser inferior a seu custo, principalmente, na órbita das finanças públicas, e isto se dá por duas razões econométricas: primeiro, porque o Estado político desenvolve função atípica na produção de bens e serviços, tão-somente com finalidade de atender à população carente, onde se reconhece além das necessidades pertinentes a todos os seres humanos, uma mais emergencial é eminente, caracterizada pela hipossuficiência econômica; e segundo, porque o Estado também subsidia parcela do preço, minimizando seu "valor monetário" de aquisição ou uso, indistintamente, a toda a sociedade. Longe de representar ausência de gasto, o subsídio recai sobre o valor de troca do bem, quando este é posto à disposição para consumo por um valor inferior a seu custo, o que contabiliza mais um prejuízo em desfavor do Estado. Com efeito, via de regra, em organizações empresariais, o preço comporta em si, o custo mais o lucro de quem produz um bem ou fornece um serviço, fato este que possibilita a predição dos resultados econômicos.

Destarte, diferentemente do que ocorre com os empreendimentos econômicos da iniciativa privada, o preço estatal está aquém de representar o resultado da adição: custo + lucro. Conquanto, compreendemos que o gasto público é, em síntese, tudo aquilo que o Estado compromete como investimento extraído da arrecadação e, é também o que deixou de lucrar ao fornecer ou por a disposição da sociedade bens e serviços, ou ainda, aquilo que represente subvenção na transferência de recursos. Devemos ainda considerar, que os gastos integram a vertente política do Estado, cujos fundamentos são principiológicos e os objetivos são programáticos, em que a finalidade metafísica que se pretende alcançar é a de uma sociedade justa e solidária. Daí porque, a distribuição dos bens de sua produção econômica se empreenda de forma igualitária, entre os que podem pagar e aqueles que deles necessitam.

Portanto, ao contrário, daquilo que ocorre nos empreendimentos tipicamente empresariais, nos quais o preço recompõe o custo, e ainda, dão margem percentual ao lucro. Todavia, na seara financeira reconhece-se haver uma gritante desproporcionalidade, fenômeno financeiro que esboça duas razões: a primeira, consiste na ausência de lucro, portanto, falta-lhe o ingrediente motivacional, o motor de progresso assinalado por Adam Smith no desenvolvimento do pensamento econômico, ou seja, falta ao Estado algo que o obrigue a empregar nestas atividades 'improdutivas' de bem comum, toda gama de esforços e capacidade inventiva, e, a segunda razão, consiste no fato de não haver uma reposição compatível e capaz de recompor os gastos sofridos no desenvolvimento e promoção do bem-estar coletivo, o que traz instabilidade econômico-financeira, sendo este o principal fato gerador de uma incapacidade produtiva.

Colhe-se da situação, que o problema financeiro do organismo político exige para sua solução, a análise de diretrizes que se enfrentam e contrapõem: redução dos gastos; atendimento efetivo e eficiente de um número crescente de necessidades; encontro de uma força motivacional apta a substituir na mesma proporção e intensidade aquela gerada pelo afã de lucro; e, por fim, a disponibilização ilimitada de bens econômicos, que por natureza, são escassos. De sorte, dar ordenação congruente à operação destes fatores apresenta-se como uma incumbência demasiadamente difícil e severa, sendo que, a guisa da experiência estatal, apresente-se enganosa e, subitamente, pareça-nos tratar-se de uma exigência impossível.

Com efeito, é preciso destemper o enfrentamento destas questões, primeiramente, no âmbito da pesquisa sócio-econômica, porque nossas respostas só serão obtidas e concedidas por novos conhecimentos, e estes, incorporados às técnicas obtidas em experiências anteriores, em que se implantaram alternativamente outros sistemas, tal qual o de planificação central ou socialista; que hoje, mesmo reconhecidamente falidos, servem-nos de celeiro de argumentos teóricos e empíricos, de onde possamos extrair um método aprimorado de aplicação ou, no mínimo, algo que otimize a produção de maior e melhores resultados. De fato, tal realidade funda-se em um princípio lógico-formal, em que novos conhecimentos válidos, imbuídos por 'velhos' princípios axiomáticos, em que estão ausentes atitudes de vaidade pessoal e interesses egoísticos, pode vir representar, de acordo com estas "leis" de probidade, clareza ético-moral e, de responsabilidade social, uma possibilidade fática tangível e, comprovadamente, passível de ser empreendida com êxito.

Se tomarmos como referencial a existência humana, podemos, seguramente afirmar que “qualidade” é um conceito multifacetado, mutante ou mutável, do qual se extrai uma série de argumentos e objetivos relativamente modernos.

Podendo sua existência no âmbito organizacional ser demarcada a partir da Revolução Industrial, fenômeno sócio-econômico ocorrido na segunda metade do século XVIII, que tornou os métodos de produção mais eficientes, barateou o preço final dos produtos, e com isto, estimulou o consumo, e, em contrapartida, gerou o desemprego; aumentou os níveis de poluição; concentrou a população nos centros urbanos; promoveu o inevitável abandono das zonas rurais.

Portanto, hoje, verificamos que a evolução tecnológica, a expansão dos mercados comerciais, os novos métodos de trabalho; produção e qualidade empreendidas com a Revolução Industrial; aparentemente, satisfatórios à época, apresentavam falhas, traziam fatores que, posteriormente, exigiriam aperfeiçoamento e adequação. Pois, apesar da novidade de uma produção eficiente, impôs à sociedade, efetivamente, conseqüências nocivas, ou seja, o acréscimo da qualidade econômica veio representar uma perda inversamente proporcional, um decréscimo na qualidade de vida. E, deste modo, agregou-se ao custo de produção um subcusto econômico.

E, neste sentido, o filósofo francês Henri Bérghson (1970, p.21), traça-nos um paralelo entre as duas grandezas em questão, quantidade e qualidade, e, descreve-nos um conceito sintético da qualidade, porém, de expressão metafísica. Para Bérghson, qualidade pode, por vezes, nos confundir como um objeto sob exposição cinética, embora, não possa, com isto, perder sua solidez axiomática:

Se interpretadas as diferenças de qualidade como diferenças de quantidade, em razão do caráter emocional que elas possuem e, os movimentos mais ou menos pronunciados de uma reação, prazer ou desgosto, que elas nos sugerem. [...] Você introduziu a razão assim no efeito, e interpretou a qualidade inconscientemente em quantidade, a intensidade em tamanho. [...] Nós associamos então a uma certa qualidade do efeito a idéia de uma certa quantidade da causa; e, finalmente, como advém a toda percepção adquirida, nós colocamos a idéia na sensação, a quantidade da causa na qualidade do efeito. [1] (tradução nossa).

Mantendo a marcha disposta por nossa análise, atribuímos a Adam Smith o marco do pensamento econômico, que, através de sua obra: “A Riqueza das Nações”, em 1776, fala-nos pela primeira vez, na necessidade de se desenvolver um “trabalho eficiente”, onde a palavra eficiente ganha uma nova performance econômica, relacionando-se diretamente em razão de igualdade com outros dois fatores: efetividade e eficácia. Embora, cumpra-nos lembrar que a efetividade é, pura e simplesmente, a capacidade de uma determinada causa, produzir algum efeito, podendo ele ser positivo ou não. Da mesma

forma, a eficácia conceitual retrata-nos a relação que se estabelece entre os resultados obtidos e os objetivos programados, e, por esta razão, eficácia é a capacidade de se produzir com exatidão o efeito pré-estabelecido, quisto ou desejado. Daí porque, “ser eficaz” em suas decisões e escolhas, é na verdade um predicado agregado à competência do ‘agente catalisador’, que na ordem das finanças representa o gestor público, elemento cuja eficácia é capaz de fixar no tempo, um mesmo momento para a ocorrência conjunta dos objetivos pretendidos e os resultados esperados.

Assim, sob a ótica de Smith, o trabalho eficiente se desenvolve com mais eficácia quando estão presentes as competências exigidas, e com isto, pode-se auferir a redução do tempo gasto, e, concomitantemente, mitigar os custos. Fazendo advir disto, uma produção de real valia econômica. E destas considerações racionais de Smith, é que surge um novo método de trabalho, ao qual se agregam dois novos fatores de índole econômica: qualidade e produtividade. Embora, a qualidade descrita por Smith tenha o escopo de se apresentar com um valor multidimensional, aplicável a todos os setores da vida social, ou seja, não restrita à vida econômica da nação. Noutras palavras, para Smith, a verdadeira eficiência reside na competência intelectual[2] daquele que produz o melhor econômico, sendo ele, o ‘agente catalisador’, capaz de produzir conjuntamente o melhor resultado social.

Todavia, longe de findar-se a saga do desenvolvimento econômico, temos no início do século XX, reciclando parte da racionalidade interpretativa de Adam Smith, a obra “The Principles of Scientific Management” [3], escrita em 1911, por Frederick Winslow Taylor, em que nos sugere algo que vai muito além do neologismo empregado na expressão: “Gestão Empresarial”, porque insere ao contexto organizacional um sistema inteiramente científico, regido por princípios e normas, aptos a disciplinar a conduta do gestor, dando assim, cientificidade também ao processo de tomada de decisão. A Teoria desenvolvida por Taylor possui fundamentos filosóficos, donde se extraem os princípios informadores de uma gestão, decididamente, voltada à qualidade do processo produtivo, e que põe em segundo plano o número quantitativo que se expressa através do volume alcançado pela produção. Observamos que, satisfatoriamente, a gestão proposta por Taylor, não se manteve detida ou condicionada a existir somente no universo das empresas e organizações, foi, principalmente, uma condicionante cultural, influenciando todos os aspectos da vida pública e privada do século XX.

Portanto, a gestão científica preconizada por Taylor tem como ponto de partida a Teoria de seu precursor Smith, e ambas serviram de fundamento para Peter Ferdinand Drucker, considerado o mais influente pensador da cultura gerencial pós-moderna, posto que, em 1955, publica a obra: “The Practice of Management”. Impelido pelo fenômeno da globalização e, atento aos efeitos que ela produz na economia, sua visão prática da gestão propõe notáveis mudanças ao setor empresarial, dentre elas: a substituição da produção essencialmente baseada num sistema de máquinas por uma produção embasada fundamentalmente em “sistemas inteligentes”, e, para tanto, encarta um elemento primordial para resolução da equação organizacional: o conhecimento instrumental:

[...] o recurso econômico básico – os ‘meios de produção’, para usar uma expressão dos capitalistas – não é mais o capital, nem os recursos naturais, nem a mão-de-obra. Ele será o conhecimento. [...] Hoje o valor é criado pela ‘produtividade’ e pela ‘inovação’, que são aplicações do conhecimento ao trabalho. Os principais grupos sociais da sociedade do conhecimento serão os ‘trabalhadores do conhecimento’ – executivos que sabem como alocar conhecimento para usos produtivos, assim como os capitalistas sabiam como alocar capital para isso, profissionais do conhecimento e empregados do conhecimento (DRUCKER apud BALCEIRO & BALCEIRO, 2001).

De sorte, além da qualidade produtiva apontada por Smith, e a sujeição normativa proposta por Taylor, conhecemos através de Drucker uma nova evidência integrando a economia atual, a certeza de que o desempenho produtivo e rentável, exige do gestor empresarial algo mais valioso do que a disponibilidade de um bom capital monetário; requer um valor epistemológico, bem como, o desenvolvimento de determinadas pontecialidades e talentos, que hoje, substituem com magnificência a força vetorial antes gerada pelo capital financeiro.

Recentemente, Thomas Stewart (1998, p.45) pontua que o capital valoroso de uma empresa é intelectual e não o financeiro. Segundo ele, “o capital intelectual constitui matéria intelectual - conhecimento, informação, propriedade intelectual, experiência – que pode ser utilizada para gerar riqueza”. Paralelamente, Octave Gelinier,[4]

evolui da posição demarcada por Drucker; empreendendo estudos que viabilizassem uma melhor compreensão da qualidade, para tanto, renomeia alguns princípios estabelecidos por seus antecessores e, insere a este rol alguns outros, dentre eles: o Princípio do Homem Total. Isto representa um rompimento com a racionalidade voluntariosa do “homo economicus”, que toma suas decisões econômicas particularizadas, sempre com o objetivo de maximizar a utilidade em face de uma restrição orçamental.

O homem total idealizado por Gelinier é o único ser capaz de dar à organização empresarial ou instituição pública, uma expressão derradeiramente produtiva. Ele já não se situa como um ser inanimado no universo dos acontecimentos incessantes, reconhecendo que há em suas decisões, escolhas e avaliações um fator psicológico que subtrai a certeza e envolve risco. E isto, o impulsiona à prática do “benchmarking” [5], como uma busca contínua e sistemática por melhores práticas. Noutras palavras, esta preocupação com o “fazer melhor”, com o “fazer bem”, ou, “fazer bem desde a primeira vez”, torna-se uma ferramenta intelectual hábil a diagnosticar problemas e a criar soluções oportunas. Há, portanto, uma inovação significativa, que o leva muito além do homem econômico, há uma determinação em dar excelência ao bem ou serviço, e atribuir à relação custo/benefício um critério objetivo e de natureza social, afastando-a da limitação subjetiva da mera utilidade, em que custo/benefício é só a representação da uma satisfação oferecida ou adquirida pelo menor preço.

Assim, a vista das teorias apontadas, torna-se incontroverso que, qualidade é um conceito que evolui com a sociedade humana, e se modifica por incidência de parâmetros culturais; adequando-se às necessidades

experimentadas em função de um determinado tempo ou lugar. Até porque, as perspectivas atuais exigem que a qualidade de um bem ou serviço exorbite a esfera da produção e consumo, tornando-se, indiscutivelmente, qualidade a bem e a serviço do benefício social.

Suzana J. de Oliveira Carmo

Funcionária Pública do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Especialista em Direito Constitucional pela Escola Superior de Direito Constitucional - ESDC/SP e, em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo -PUC/SP., pós-graduada em Semiótica Psicanalítica - Clínica da Cultura, também pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo -PUC/SP.

Notas convertidas -

[1]“Ces différences de qualité s'interprètent aussitôt comme des différences de quantité, à cause de leur caractère affectif et des mouvements plus ou moins prononcés de réaction, plaisir ou dégoût, qu'elles nous suggèrent

[...]Vous introduisiez ainsi la cause dans l'effet, et vous interprétiez inconsciemment la qualité en quantité, l'intensité en grandeur. [...]Nous associons alors à une certaine qualité de l'effet l'idée d'une certaine quantité de la cause

; et, finalement, comme il arrive pour toute perception acquise, nous mettons l'idée dans la sensation, la quantité de la cause dans la qualité de l'effet”. - BERGSON, Henri. Essai sur les Données immédiates de la conscience, Chapitre I, 144^e édition , Paris: Les Presses universitaires de France, 1970. Collection Bibliothèque de Philosophie Contemporaine. p. 21. - Publicado originalmente em 1888.

[2] Segundo IAROSINSKI & CANGIOLIERI (2002) para a gestão e uma maior utilização das capacidades intelectuais dos indivíduos que trabalham no nível operacional, a informação deve estar disponível e acessível em todos momentos e a todos os interessados. Esse deve ser o comportamento global da organização e de seu sistema de produção. Comportamento este, moldado a partir da definição de regras procedimentais suficientemente flexíveis, de forma que cada indivíduo tenha competência e, a partir dela,

a autonomia de decisão em seu domínio de atividade.

[3] Princípios de Administração Científica.

[4] Parte da Teoria desenvolvida por Gelinier, denominada (DPO) - Direção Participativa por Objetivos.

[5] Benchmarking segundo a definição de Spendolini (1993, p.17), tem como consiste é um processo contínuo e sistemático para avaliar produtos e processos de trabalho de organizações que são reconhecidas como representantes das melhores práticas, com a finalidade de melhoria organizacional - "O objetivo da atividade interna de benchmarking é identificar os padrões internos de desempenho de uma organização, identificando suas melhores práticas internas de negócios, e depois transferindo aquelas informações para outras partes da organização".

Referências Bibliográficas:

Bergson, Henri. "Essai sur les Données immédiates de la conscience", Chapitre I, 144^e édition , Paris: Les Presses universitaires de France, 1970.

"L'Évolution Créatrice". Paris:Alcan, 1907 - publicado no Brasil sob o título: "A Evolução Criadora", tradução de Adolfo Casais Monteiro, Rio de Janeiro: Delta, 1964.

Gelinier, Octave; "**Direção Participativa por Objectivos**", Lisboa: Editora Portico. S.d.

Iarozinski Neto, Alfredo & Canciglieri Jr., Osiris. "Proposta de um modelo conceitual de gestão da produção baseado na Teoria da Complexidade: O modelo Implexo" In XXII Encontro Nacional de Engenharia de Produção Curitiba - PR, 23 a 25 de outubro de 2002 -enegep 2002 abepro 1. Puc-pr/ ppgeps.

Spendolini, Michael J.. "Benchmarking". Trad. Kátia Aparecida Roque, São Paulo: Makron Books. 1993.

<https://www.diritto.it/gestao-publica-breves-consideracoes-sobre-gastos/>