



Mayo 2017 - ISSN: 1988-7833

REFORMA GERENCIAL E INDICADORES DE DESEMPENHO: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Diogo Silva Hoffmann

Mestrando em Administração Pública (UNIVASF)

Técnico do Seguro Social (INSS)

Raimundo Nonato Lima Filho

Pós-Doutorado pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

Doutor em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo (USP)

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Diogo Silva Hoffmann y Raimundo Nonato Lima Filho (2017): "Reforma gerencial e indicadores de desempenho: uma revisão bibliográfica", Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (abril-junio 2017). En línea:

<http://www.eumed.net/rev/ccss/2017/02/reforma-gerencial.html>

RESUMO

As ideias de *accountability* e transparência por parte dos gestores públicos tem se difundido de maneira muito ampla na atualidade. Uma das formas de manifestação prática dessa obrigação de prestar contas é mensurar os resultados das ações e programas governamentais, o que pode ocorrer mediante a utilização de indicadores de desempenho. A reforma gerencial da Administração Pública brasileira elevou o nível de *accountability* das agências governamentais. A referida reforma está associada ao estabelecimento de uma gestão voltada para os resultados e para a mensuração do desempenho. Por meio de uma revisão bibliográfica, mediante buscas de artigos disponíveis na rede mundial de computadores, buscou-se identificar nos referidos trabalhos uma associação entre os temas reforma gerencial da Administração Pública e uso de indicadores de desempenho. Identificou-se uma forte correlação entre os temas, bem como um claro exemplo do uso de indicadores de desempenho na área examinada. Por fim, apresentou-se um exemplo comparativo dos indicadores de desempenho de duas agências de um órgão público.

MANAGEMENT REFORM AND PERFORMANCE INDICATORS: A BIBLIOGRAPHIC REVIEW

ABSTRACT

The ideas of accountability and transparency on the part of the public managers have spread in a very wide way in the present time. One of the practical manifestations of this obligation is to measure the results of government actions and programs, which may occur through the use of performance indicators. The management reform of the Brazilian public administration has increased the degree of accountability of government agencies. This reform is associated with the establishment of results-oriented management and performance measurement. Through a bibliographical review and searches of articles available in the world wide computer network, an attempt was made to identify in those works an association between the themes managerial reform of the public administration and use of performance indicators. A strong correlation between the themes was identified, as well as a clear example of the use of performance indicators in public administration. Finally, a comparative example of the performance indicators of two agencies of a public agency was presented.

INTRODUÇÃO

As ideias de *accountability* e transparência tem se difundido de maneira muito ampla na atualidade. Dessa forma, os cidadãos têm exigido cada vez mais que os governantes prestem contas de suas ações, seja com a elaboração e apresentação de orçamentos públicos cada vez mais detalhados e discriminados, muitas vezes elaborados de forma participativa, seja na apresentação de resultados efetivos de seus programas de governo.

O despertar dessa consciência social tem exigido que administradores públicos estejam cada vez mais dispostos a prestar contas de suas gestões, apresentando relatórios sobre os resultados que suas ações geraram. Dessa forma, a Administração Pública, anteriormente voltada para a gestão dos processos, deve pautar-se em uma gestão voltada para os resultados. Essa mudança de paradigma ocorreu em maior escala no Brasil a partir da Reforma Gerencial da Administração Pública, que ocorreu no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Pereira (2000) aponta que a reforma gerencial da administração pública brasileira, iniciada em 1995, possuía três eixos principais: institucional, cultural e de gestão. Nesse contexto de mudanças culturais, o gestor público passa a ter de responder de forma mais ampla por suas ações. Matias-Pereira (2010) ressalta que, dentro do conceito de *accountability*, encontra-se a ideia de responsabilidade integral dos governantes por seus atos durante seus mandatos, além de sua obrigação de prestar contas.

Uma das formas de manifestação prática dessa obrigação de prestar contas é mensurar os resultados das ações e programas governamentais, o que pode ocorrer mediante a utilização de indicadores de desempenho. Pereira (2000) reforça que, mediante a adoção de um contrato de gestão, firmado com agências executivas ou organizações sociais, a Administração Pública pode pactuar resultados a serem alcançados, e mensurá-los mediante a adoção de indicadores de desempenho.

O presente artigo propõe-se, portanto, a promover uma revisão bibliográfica dos artigos acadêmicos publicados a respeito do tema reforma gerencial e indicadores de desempenho, buscando verificar se os mesmos apresentam correlação entre os referidos temas, bem como apresentar um exemplo de utilização de indicadores de desempenho na Administração Pública federal brasileira.

METODOLOGIA

O método escolhido para o presente artigo foi a revisão bibliográfica. Destaca-se que foi realizada uma revisão da literatura, na qual foram selecionados artigos publicados desde 1995, ano de início da reforma gerencial, até a atualidade. Nesta revisão, buscou-se verificar se os artigos pesquisados apresentavam alguma correlação entre o tema reforma gerencial da administração pública e o uso de indicadores de desempenho.

Foram selecionados artigos disponíveis na rede mundial de computadores, os quais abordam a temática da reforma gerencial e do uso de indicadores de desempenho. Verificou-se uma prevalência de trabalhos do autor Luiz Carlos Bresser Pereira, o qual foi ministro da Administração Federal e Reforma do Estado durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, entre os anos de 1995 e 1998. Bresser Pereira foi também o principal articulador do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, documento que embasou a chamada reforma gerencial da administração pública.

Por fim, no tópico anterior à conclusão do presente trabalho, será apresentado um caso prático do uso de indicadores de desempenho na administração pública, mostrando-se de que maneira o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), utiliza-se de indicadores de desempenho para mensurar os resultados alcançados por suas agências da Previdência Social. O referido ente da administração pública indireta foi escolhido como o exemplo a ser mostrado devido ao fato de um dos autores do presente artigo ser servidor do órgão, tendo ocupado postos de gerência em duas agências, estando atualmente lotado na área de Gestão de Pessoas do Instituto. Ao final do referido tópico, apresenta-se, de forma comparativa, os indicadores de desempenho alcançados por duas agências da Previdência Social, cujos nomes foram preservados.

REFORMA GERENCIAL

Pereira (2008) aponta que o Estado brasileiro vivenciou duas grandes reformas administrativas. A primeira dessas reformas foi a burocrática, iniciada em 1937 pelo presidente Getúlio Vargas. Essa reforma objetivava superar o patrimonialismo, que vigia em sua plenitude na administração pública brasileira daquela época. A segunda grande reforma foi a gerencial, iniciada em 1995, com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado.

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, PDRAE (1995), foi uma iniciativa do então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, do qual Luiz Carlos Bresser Pereira foi ministro. O PDRAE define o aparelho do Estado como a administração pública em sentido amplo: a estrutura organizacional do Estado em seus três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, além de governo, corpo de funcionários e força militar. Em seu texto, o PDRAE se propõe a apresentar uma reforma administrativa que suplante a rigidez e lentidão da administração pública.

Deve-se ressaltar que as reformas propostas no âmbito do PDRAE visavam superar a crise do papel do Estado, surgida na década de 1980, conforme aponta Pereira (1996). Tal reforma, segundo o autor, ocupou o mesmo patamar de importância das outras três reformas definidas como prioritárias pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso: reforma da previdência, reforma fiscal e eliminação dos monopólios estatais.

Pereira aponta ainda que a reforma administrativa visava permitir que o

Estado tivesse plenas condições de exercer seu novo papel. Diante de uma crise fiscal e de eficiência, era preciso legitimar o Estado do Bem Estar Social, que estava em xeque diante da proposta neoliberal de um Estado mínimo. Era preciso um Estado mais eficiente, que tivesse condições de permanecer com as demandas sociais e prestar serviços públicos de maneira eficaz. Dessa forma, o autor aponta que as críticas que associam a reforma gerencial ao neoliberalismo e ao Estado mínimo estão equivocadas, uma vez que a reforma gerencial viria a fortalecer e legitimar o Estado perante a sociedade.

Em relação a essa reforma gerencial, Pereira (1999) aponta que a reforma proposta pelo PDRAE visava substituir o então paradigma burocrático vigente na administração pública brasileira, a qual ainda padecia de práticas clientelistas e patrimonialistas. Pereira aponta que tal reforma eleva o grau de *accountability* das agências governamentais, e ainda permite a transposição para o setor público de determinados mecanismos da administração privada, como o controle por resultados. Do ponto de vista da mudança cultural no setor público, Pereira aponta que termos como indicadores de desempenho passaram a fazer parte do vocabulário dos funcionários dos altos escalões da administração pública.

Pimenta (1998) aponta oito princípios sobre os quais a reforma de administração pública deve se pautar: desburocratização, descentralização, transparência, ética, profissionalismo, competitividade, enfoque no cidadão e *accountability*. Quanto a este último, o referido autor reforça a necessidade de contabilização de resultados e controle e avaliação dos alcances dos objetivos propostos, em um processo de responsabilização dos gestores públicos por suas ações. Neste contexto, Pimenta aponta que, entre as ações de reforma administrativa ocorridas no Brasil, encontra-se a avaliação de resultados mediante a adoção de indicadores de desempenho.

Outro aspecto importante da reforma foi em relação à gestão de pessoas. Pacheco (2002) identifica que, para a consecução dos resultados pretendidos pela reforma gerencial, far-se-ia necessária a composição de um corpo de funcionários altamente qualificado. Esses funcionários deveriam se compromissar mais com os resultados a serem alcançados do que com as formalidades atinentes aos processos de trabalho.

Pereira (2008a) reforça que a administração burocrática também possuía mecanismos de responsabilização, como normas, supervisão hierárquica direta e

mecanismos de auditoria. A administração gerencial, segundo o referido autor, não busca invalidar os referidos mecanismos, mas apenas substituí-los em parte pela administração por resultados e objetivos, a competição administrada e a responsabilidade social. Assim, o foco deixa de ser o processo, e passa a ser o resultado.

Ainda em relação à reforma Gerencial, Pereira (2008b) aponta que a mesma introduziu a ideia de competição entre os diversos setores da administração pública. Para tanto, fez-se necessário o estabelecimento de parâmetros de desempenho para agências ou unidades com atribuições semelhantes, mediante a utilização de indicadores de desempenho, que permitem o controle e a responsabilização dos gestores de tais agências.

INDICADORES DE DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO

Considerando-se os aspectos abordados acima, percebe-se que a reforma gerencial está associada ao estabelecimento de uma gestão voltada para os resultados e para a mensuração do desempenho. Pereira (1996) aponta que o uso de indicadores acordados por contrato é um modo eficiente de se gerir o Estado. Dessa forma, o uso de indicadores de desempenho permite que haja um efetivo controle sobre os resultados alcançados pela administração pública, contribuindo para o *accountability* das gestões governamentais.

Tais contratos de gestão são instrumentos que o núcleo estratégico do governo tem para controlar as atividades exercidas pelos órgãos públicos e organizações sociais (PEREIRA, 1996). Esses contratos, segundo o autor, deverão conter provisões de recurso para gastos com pessoal e material, e deverão ainda definir de forma clara indicadores de desempenho, apontando os resultados que deverão ser alcançados, conforme acordo entre as partes.

Nesta mesma linha, Alonso (1999) aponta a importância da existência de indicadores de custos nos serviços públicos, uma vez que estes indicadores são cruciais na implementação de estratégias cooperativas entre a administração pública e entidades privadas. O autor aponta que o sucesso de tais parcerias depende do estabelecimento de medidas de desempenho, reforçando o fato de que o método burocrático de gerir a administração pública foca-se mais no controle dos procedimentos formais do que no resultado, no desempenho e na eficiência.

Grateron (1999) reforça que a medição da relação entre as metas e objetivos

governamentais e os resultados obtidos, especialmente em relação ao seu benefício social, tem sido uma preocupação comum entre os gestores públicos. Essa correlação é feita mediante o uso de indicadores de gestão apropriados. Entretanto, o referido autor aponta que o uso de tais indicadores não garante, por si só, a resolução de todos os problemas relativos à ausência de *accountability*.

Ainda assim, Grateron reforça que, de posse de indicadores de desempenho apropriados, o gestor público passa a contar com uma boa ferramenta de suporte à tomada de decisão. Além disso, o autor aponta que o cidadão passa a dispor de uma maior capacidade de exercer controle sobre o desempenho do gestor público. Percebe-se, então, que o uso de indicadores apresenta uma dupla vantagem: por um lado, auxilia o gestor público na tomada de decisão; por outro, permite que o cidadão tenha condições efetivas de mensurar os resultados dos gestores públicos.

Da Costa e Castanhar (2003) apontam ainda outro aspecto sobre a importância do uso de indicadores de desempenho na administração pública. Por não dispor de um mercado consumidor competitivo, que auxilie como medida da qualidade do serviço, o Estado deve dispor de ferramentas de avaliação regular de seus programas. Os autores afirmam também que diante do desafio de funcionar melhor e com um custo menor, o Estado deve dispor de formas de avaliar o desempenho de seus programas. Entretanto, os autores apontam que não existe consenso a respeito dos critérios de avaliação a serem utilizados na mensuração do desempenho estatal.

No contexto brasileiro, da Costa e Castanhar apontam como exemplo de órgão público a adotar indicadores para avaliação de desempenho o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o qual, através do então Ministério de Previdência e Assistência Social, estabeleceu indicadores de excelência para suas Agências da Previdência Social (APS). Dentre os indicadores citados pelos autores estão os chamados indicadores primários, responsáveis por mensurar medidas de eficiência, como o tempo de espera para a concessão de um benefício e o percentual de benefícios aguardando decisão (concessão ou indeferimento) a mais de quarenta e cinco dias.

É importante destacar que a aferição do desempenho do setor público é uma tendência na América Latina. Pereira (2002) cita que o Chile adotou, a partir de 1994, um sistema de indicadores de desempenho e de alvos ligados às provisões orçamentárias. O autor reporta que alguns avanços na área também foram

ocorrerão no Uruguai, Colômbia, México e Argentina. Entretanto, Pereira reforça que, em tais países, esses avanços não configuraram uma plena reforma do serviço público.

INSS: UM EXEMPLO DE USO DE INDICADORES DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como exemplo prático do uso de indicadores de desempenho na administração pública destaca-se o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). De forma resumida, o referido instituto possui quatro níveis hierárquicos: a administração central, localizada em Brasília, formada pela Presidência do Instituto e pelas diretorias do órgão; as superintendências regionais, divididas em cinco; pelas gerências executivas e pelas Agências da Previdência Social (APS), nas quais ocorre efetivamente o atendimento ao público.

Cada uma dessas três instâncias hierárquicas possui indicadores de desempenho próprios, mensurados mensalmente. Além disso, as APS também possuem indicadores de desempenho próprios, voltados basicamente à mensuração de índices relativos ao atendimento ao público.

Os indicadores para o ano de dois mil e dezessete foram determinados pela Resolução 565/2017 da Presidência do INSS, na forma de um plano de ação, no qual administração central, superintendência, gerências executivas e APS pactuam metas a serem alcançadas em relação aos indicadores de desempenho determinados.

A referida resolução define que as metas devem ser pactuadas de maneira participativa, de forma que as mesmas não devem ser atribuídas de forma unilateral pelos gestores das unidades organizacionais. No nível das APS, a resolução aponta que, após definir as metas em conjunto com sua equipe, os gerentes de agência devem firmar um termo de compromisso de resultados, o qual deve ser assinado também pelo gerente executivo. Para cada indicador, é estabelecido um grau de excelência, o qual deve ser buscado pelas unidades organizacionais do INSS.

Para as Agências da Previdência Social, a Resolução 565/2017 estabeleceu quatro indicadores para os quais se devem pactuar metas, dos quais se destacam dois: tempo médio de decisão (TMD), o qual mensura o tempo médio de análise dos benefícios de uma determinada agência, medindo quanto tempo o cidadão leva para obter uma resposta de seu pedido de benefício, contado a partir do dia de seu

atendimento; e o tempo médio de espera dos agendamentos ativos (TMAA), que afere entre todos os agendamentos ativos de benefícios pendentes de atendimento, o tempo de espera do cidadão entre a data de solicitação do agendamento e a data de marcação do atendimento, medindo o tempo entre o agendamento realizado pelo cidadão e o seu efetivo atendimento em uma Agência da Previdência Social. Destaca-se, ainda, a existência de outros indicadores, os quais, ainda que não sejam pactuados, fornecem informações que auxiliam os gestores de tais agências no seu dia a dia. Um exemplo de tal indicador não pactuado é o PSA 2H – percentual de senhas atendidas acima de 2%, que indica a quantidade percentual de senhas da APS que aguardaram mais de duas horas para serem atendidas, contadas do momento em que o cidadão recebeu a senha.

A título de exemplificação, apresenta-se a seguir tabela comparativa a respeito dos indicadores de desempenho de duas Agências da Previdência Social, localizadas ambas no Vale do São Francisco, em cidades vizinhas e de porte semelhante. Os dados foram coletados na Sala de Monitoramento do INSS, estando disponíveis na intranet do referido órgão. Os nomes das cidades nas quais as agências estão localizadas foram omitidos.

APS A	APS B
População Abrangida – 334.646	População Abrangida – 381.125
Benefícios Ativos – 45.688	Benefícios Ativos – 59.101
Quantidade de Servidores – 59	Quantidade de Servidores - 43
TMD (03/2017) – 14 Dias	TMD (03/2017) – 13 Dias
TMAA (03/2017) – 25 Dias	TMAA (03/2017) – 19 Dias
PSA 2H (03/2017) - 10,34%	PSA 2H (03/2017) - 19,68%

Tabela de comparação entre as APS A e APS B – Autoria Própria

Conforme tabela acima, percebe-se que são agências semelhantes em termos de população abrangida e quantitativo de servidores. Percebe-se ainda que o indicador relativo ao tempo médio de tomada de decisão é semelhante. A diferença no tempo médio de agendamento ativo é significativa, e os motivos de tais diferenças poderão ser explorados em eventuais estudos posteriores.

CONCLUSÃO

Accountability e transparência têm sido temáticas extremamente atuais no que concerne à administração pública. Diante do exposto neste artigo, percebe-se

uma clara associação entre a reforma gerencial e prestação de contas governamental, mediante a mensuração dos resultados alcançados. Tal reforma, iniciada e conduzida pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, através do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, permitiu o surgimento no serviço público de uma cultura voltada para o alcance de resultados, com maior foco na eficiência do que nas normas e procedimentos.

O uso de indicadores de desempenho está associado à reforma gerencial, uma vez que para controlar os resultados é necessário estar dotado de instrumentos de mensuração dos mesmos. Assim, a reforma gerencial criou as condições necessárias para adoção pela administração pública desse importante instrumento de gestão, largamente utilizado na administração privada.

Como exemplo prático do uso de indicadores de desempenho na administração pública, destaca-se o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Os diversos níveis hierárquicos integrantes da estrutura do INSS possuem metas relativas aos indicadores de mensuração do desempenho.

É necessário ressaltar que ainda há muito a se avançar: práticas patrimonialistas ainda subsistem no serviço público, notadamente nos loteamentos dos cargos de direção dos diversos órgãos públicos, os quais são ofertados a políticos de partidos, geralmente da base aliada, como forma de garantir fidelidade em votações no Congresso Nacional.

Entretanto, é notória a evolução que a reforma gerencial proporcionou no serviço público, no tocante ao surgimento de uma cultura voltada para os resultados. Deve-se ressaltar também que o paradigma burocrático não foi inteiramente superado e, provavelmente, nunca o será, uma vez que, em certa medida, não se pode dispor de certo grau de rigidez nos processos administrativos no serviço público.

REFERÊNCIAS

ALONSO, Marcos. Custos no serviço público. **Revista do Serviço Público**, Brasília v. 50, n. 1, p. 37-63, jan./mar. 1999.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

Disponível em
<<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>.

Acesso em 21/03/2017.

BRASIL. **Resolução nº 565 /PRES/INSS, de 6 de janeiro de 2017.** Aprova o Plano de Ação do INSS para o exercício de 2017, e estabelece procedimentos.

_____. **Sala de Monitoramento das Agências do Instituto Nacional do Seguro Social.** Disponível na intranet do INSS em <<http://www-sala/sala/atendimento/index>>; Acesso em 29/04/2017

DA COSTA, Frederico Lustosa; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-92, set./out. 2003.

GRATERON, Ivan Ricardo Guevara. Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público. **Caderno de estudos**, São Paulo, n. 21, p. 01-18, maio/ago. 1999.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Revista APGS: administração pública e gestão social**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 110-135, jan./mar. 2010. Disponível em:<www.apgs.ufv.br/artigos/241_80.pdf>. Acesso em: 21 de março de 2017.

PACHECO, Regina Silvia. Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações do período 1995-2002. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 4, p. 79-106, out./dez. 2002.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser **Texto para discussão 9: administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado.** Brasília: MARE/ENAP, 1996. Disponível em ><http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/817/9texto.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 21/03/2017.

_____, Luiz Carlos Bresser. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50, n. 4, p. 5-29, out./dez. 1999.

_____, Luiz Carlos Bresser. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7-26, jul./ago. 2000.

_____, Luiz Carlos Bresser.. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto.... **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 1, jan./mar. 2002.

_____, Luiz Carlos Bresser. Burocracia pública e reforma gerencial. **Revista do Serviço Público de 1937 a 2007**, Brasília, p. 29, 2007.

_____, Luiz Carlos Bresser. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista Brasileira de Direito Público**, n. 23, p. 145-186, out./dez. 2008a.

_____, Luiz Carlos Bresser. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 391-410, mar./abril 2008b.

PIMENTA, Carlos César. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração pública**, Rio de Janeiro v. 32, n. 5, p. 173-199, set./out. 1998.