

A EFETIVIDADE DOS CONTRATOS DE GESTÃO NA REFORMA DO ESTADO

Maristela Afonso de André

Consultora em Gestão de Instituições,
Ex-Pesquisadora e Dirigente do IBGE (1971-1985),
Ex-Assessora de Planejamento do Governo
Estadual de São Paulo (1986-1995) e Consultora
do Ministério de Administração e Reforma do
Estado (MARE).

RESUMO

O Projeto de Reforma do Aparelho do Estado propõe uma administração por objetivos regida por contratos de gestão na estratégia de enfrentamento da incapacidade do Estado em promover atividades em áreas essenciais para a sociedade, como as de saúde, educação, pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente e cultura. Além disso, ele indica a aplicação do instrumento também a entidades autárquicas de regulação, controle e fiscalização, atividades de competência exclusiva do Estado. Este artigo analisa o modelo de contrato de gestão do projeto e as iniciativas do governo em implementá-lo, além de discutir a sua efetividade em contribuir para os anseios da sociedade, os riscos da sua aplicação e a sua viabilidade político-institucional.

ABSTRACT

The State Reform Project adopts a performance agreement management strategy to overcome State inability to provide basic social needs in health, education, scientific research and technology development, environment protection and culture. Performance agreements are also proposed for regulatory, control and oversee agencies, which are in the exclusive domain of the State. The Project's performance agreement model and the recent government initiatives at implementation are analyzed. The discussion is centered on the effectiveness of the proposal to meet society's expectations, on implementation risks, and on political and institutional feasibility.

PALAVRAS-CHAVE

Contrato de gestão no serviço público, administração gerencial no Estado, Reforma do Estado, administração pública, administração privada de atividades de interesse público.

KEY WORDS

Performance agreements, State managerial administration, State reform, government administration, private administration of public agencies.

CONTRATO DE GESTÃO: CONCEITOS E OBJETIVOS

Contrato de gestão é um instrumento de compromisso administrativo interno ao Estado, firmado entre o poder executivo e a diretoria de instituições de direito público e empresas estatais. Recentemente, sua aplicabilidade vem sendo estendida pelo atual Projeto de Reforma do Aparelho do Estado, divulgado em novembro de 1995 também a instituições de direito privado.

O contrato de gestão propõe-se veículo de implantação de uma gestão pública por objetivos, como eixo central de um competente sistema de planejamento e controle da implantação de políticas públicas, cuja responsabilidade de execução couber à entidade assinante do compromisso. Faz parte do contrato o compromisso do Estado com a racionalização de controles burocráticos de meios, historicamente emperradores da eficácia gerencial e da eficiência de cada instituição pública e do Estado como um todo.

É essencial à supervisão da gestão de uma instituição pelo Estado, ou por quaisquer representantes da sociedade, que a implantação de contratos de gestão tenha por lastro um sistema eficaz de avaliação de desempenho.

Em última instância, uma administração gerencial, da qual o contrato de gestão é instrumento, tem o propósito de induzir mudanças culturais que façam com que o Estado e cada uma das entidades de interesse social dele dependentes ou a ele vinculadas construam e mantenham níveis elevados de:

- **efetividade:** atingindo os resultados sociais aspirados pela sociedade, inclusive oferecendo-lhe serviços de interesse social compatíveis com suas necessidades em extensão, qualidade e preços;
- **eficácia:** comprometendo-se política e institucionalmente com um competente planejamento e com o cumprimento responsável da sua execução;
- **eficiência:** usando com economia, zelo e dedicação os bens e os recursos públicos.

São potenciais candidatas a assinantes de tais compromissos, pela orientação do Projeto de Reforma do Aparelho do Estado, as seguintes figuras jurídicas:

- autarquias e fundações de direito público;
- associações de direito privado, sem fins

lucrativos, que o poder executivo vier a considerar como organização de interesse público não estatal e a credenciar como **organização social (OS)**;

- as atuais empresas estatais que não forem vendidas nem extintas.

CONTRATOS DE GESTÃO NA EXPERIÊNCIA HISTÓRICA

Segundo estudo do consultor John Nellis (1989) para o Banco Mundial, os contratos de gestão surgiram na França, com os nomes de contrato de programa, contrato de plano e contrato de serviços. Os dois primeiros se aplicavam a empresas estatais e de economia mista (desde 1969) e o terceiro a “centros de responsabilidade”, entidades da administração direta do Estado (desde 1990). Também na Espanha vêm sendo utilizados contratos de gestão com estatais prestadoras de serviços industriais de utilidade pública desde a década de 70.

A prática de contratos de gestão com empresas estatais foi exportada para países como Senegal, Marrocos, Nigéria, Tunísia, Madagáscar, Congo, Gâmbia, México, Argentina, Índia e Bangladesh. A Coreia do Sul deu grande destaque ao gerenciamento por contratos, aplicando-os a todas as estatais do país sob a supervisão de um órgão interministerial. O Banco Mundial passou a apoiar a implantação desse instrumento em 10 países e em mais de 50 empresas, inclusive condicionando a concessão de apoio financeiro a empresas à vigência de tais contratos, o que chegou a ser adotado para estatais como a Fepasa (1992-1994), em São Paulo.

Segundo John Nellis, a contribuição do uso de contratos de gestão com empresas foram uma maior clareza nas relações da empresa com o Estado e a transparência na especificação de objetivos e metas de governo nos campos de atuação da empresa. As autonomias gerenciais foram concedidas pelo Estado na política de pessoal e, secundariamente, na de preços e tarifas. Em países em desenvolvimento, os frutos foram clareza nas relações, indução à construção de sistemas de informações gerenciais, de indicadores de desempenho físico e financeiro e ainda o aperfeiçoamento de sistemas de contabilidade e de auditoria. O uso de contratos de gestão evidenciou as graves inadequações dos sistemas de

planejamento e controle governamentais e a inconsistente manifestação da vontade política de governantes e mandatários por uma administração pública por objetivos. Melhores diagnósticos não levaram necessariamente à superação dos problemas; nem sempre os compromissos do Estado para com a empresa foram honrados. Em períodos de maior estabilidade política e econômica, a eficácia do uso dos contratos foi maior, evidenciando-se ainda mais em países desenvolvidos e com tradição de serviço público.

Os contratos de gestão são instrumento de compromisso com uma administração pública por objetivos orientada para a qualidade de serviços e a eficiência das instituições que os produzem.

Os recentes contratos franceses com “centros de responsabilidade” – no âmbito da administração direta, ainda merecem maior avaliação – trazem indicações de estímulo a sistemas de planejamento e gestão institucional, à produtividade e à implantação de processos de qualidade total, tendo os funcionários recebido benefícios por eficiência. A transposição da experiência para outros países é mais limitada que no caso de empresas.

No Brasil, contratos de gestão já foram aplicados à empresa Vale do Rio Doce (1991-1996), à Petrobrás (1994-1996), às 25 empresas estatais do governo paulista (1992-1995) e a apenas uma entidade não empresarial, a Fundação das Pioneiras Sociais (em vigor desde 1991) (André, 1994).

No caso das empresas federais brasileiras, a experiência internacional se confirma: as estatais federais consideraram a experiência satisfatória, pela maior liberdade na política de pessoal, facilitadora da implantação de processos de qualidade total, não atingindo a de aquisição de bens e serviços (regida pela Lei nº 8.666/93). No caso das estatais paulistas (1992-1995), embora nenhuma autonomia tenha sido concedida pelo Estado, as empresas apoiaram a experiência, apontando aumento na clareza das relações com a secretaria estadual de pla-

nejamento e gestão e avanços na compatibilidade do planejamento empresarial com a programação e a execução orçamentária (1991-1994), e constataram o aumento do comprometimento gerencial interno com o planejamento e sua execução e a indução de gestão mais participativa (1992-1994) (André, 1995). A partir de 1995, a política governamental do país abandonou o projeto de contratos de gestão com empresas e concentrou-se exclusivamente no de privatização. Os contratos das duas estatais federais em vigor se estenderam até 1996 por motivação das empresas, com eco no Ministério de Minas e Energia; o Ministério do Planejamento e Orçamento desativou as equipes técnicas supervisoras. No estado de São Paulo, a execução dos contratos de 1995 não chegou a ser supervisionada, metas de produtividade e qualidade de serviços e de implantação de processos de qualidade total foram abandonadas, sistemas internos de planejamento foram desativados, a prioridade gerencial passou a ser a redução de despesas; a Secretaria de Planejamento esvaziou funções e a autoridade técnica da equipe de acompanhamento orçamentário e de contratos de gestão (André, 1995).

A Fundação das Pioneiras Sociais, de âmbito federal, é a única entidade não empresarial que, desde 1991, sustenta a prática de contratos de gestão. Por meio dos hospitais Sarah Kubitschek, atua no atendimento médico-social, na área ortopédico-traumatológica reabilitacional (relatório anual de 1993 e Silva et al., 1996). A entidade estatal foi extinta em 1991 e suas funções, transferidas a uma fundação de direito privado, liberando-se das amarras do estrito sistema de controles, pela Constituição de 1988, agravado com a adoção do regime jurídico único na administração do pessoal. A autonomia da política de pessoal se ampliou, e o regime empregatício tornou-se misto: funcionalismo público, pago diretamente pelo Ministério da Saúde, e regime CLT para novos contratados. Cerca de 50% dos antigos funcionários públicos optaram por permanecer na nova entidade jurídica, como ocupantes de cargos em extinção do Estado, e os demais optaram por retornar ao Ministério da Saúde e foram realocados; o Estado continuou a manter a instituição, com recursos orçamentários. Seus serviços são gratuitos, de atendimento universal e considerados de boa qualidade pelos clientes.

O contrato de gestão não levou a uma supervisão mais eficaz do seu desempenho pelo Estado. Os objetivos e as metas do contrato de gestão foram inadequadamente concebidos para permitir a avaliação do desempenho e não permitem a avaliação da eficiência econômica do uso de recursos (Silva, 1996). O Ministério da Saúde, supervisor do contrato, não vem exercendo essa função (informação atualizada até 1997); em 1993, a Secretaria Federal de Controle do Ministério da Fazenda, por meio da sua unidade setorial Ciset, alojada no Ministério da Saúde, emitiu relatório de fiscalização declarando-se sem condições de avaliar os resultados do contrato por falta de instrumentos legais apropriados.

Considerando as tecnologias empresariais das últimas décadas, em nível nacional e internacional, é questionável que, apesar de uma transformação jurídica modernizadora, a Fundação das Pioneiras Sociais não tenha atualizado sua estrutura, indutora de altos custos. São internalizados a produção e a manutenção de seus equipamentos hospitalares, a engenharia da construção de hospitais e edifícios próprios, o transporte, tendo até mesmo diversificado horizontalmente suas atividades com a criação de editora própria. O novo contexto jurídico da Pioneiras e o modelo de contrato de gestão a ele atrelado serviram de inspiração inicial para a concepção de **organização social**, proposta pela atual gestão do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE) para as áreas de saúde, educação, cultura, pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente.

BASES DA ANÁLISE DE VIABILIDADE DE CONTRATOS DE GESTÃO

A viabilidade de uma gestão por objetivos no Estado tendo o contrato de gestão como instrumento deve ser examinada considerando as qualidades essenciais a um sistema de planejamento e controle governamental, o sistema existente no país e suas tendências.

Qualidades de um sistema de planejamento e controle

A solidez e flexibilidade de um sistema de planejamento governamental depende de:

- ter como alvo a resolução dos principais problemas que afetam a sociedade;

- partir da definição da atual missão do Estado no enfrentamento desses problemas;
- pautar sua atuação política por diretrizes e valores claros e socialmente justos;
- estudar a **viabilidade do plano em três níveis: o econômico, o político e o organizacional ou institucional**.

Um planejamento, além disso, só se completa durante a ação, no jogo interativo entre os atores político-sociais e destes com os fatores da realidade, internos e externos ao seu controle, conforme Carlos Matus (1996), criador do método de planejamento estratégico situacional (PES). Planejamento sem um ágil e eficaz sistema de monitoramento e gestão dos programas e ações, bem como desligado do sistema de decisões governamentais, torna-se ficção.

O planejamento e a execução orçamentária devem integrar-se com o planejamento e a execução de objetivos, metas, programas, operações e ações.

Um sistema de controle governamental eficaz tem as seguintes premissas:

- o principal alvo é contribuir com a viabilidade de uma execução eficaz de programas e ações, com o eficiente uso dos recursos públicos e com a lisura com que os atos públicos são praticados;
- sua função de fiscal de atos públicos deve contribuir para a possível correção de desvios, em tempo e da forma adequada, cabendo ao controle contribuir para aperfeiçoar o planejamento e a execução;
- um sistema de controle governamental deve ser também gerencial, avaliando o desempenho das instituições do Estado e das que fizerem uso de recursos públicos;
- uma avaliação de desempenho, por sua vez, deve ter, dentre outras, as seguintes qualidades: ser analítica e detectar causas e efeitos das ações na execução dos programas (não apenas resultados); seus instrumentos de avaliação devem ser compatíveis com a cultura organizacional e servir ao diálogo com os agentes executores; deve legitimar suas ações positivas; seus avaliadores não podem ter interesses pessoais na execução das ações, por exemplo, auditorias internas à organização não servem de base para a supervisão pelo Estado (André, 1996; Frasse et al., 1987).

O sistema de planejamento e controle governamental do país

O sistema de planejamento e orçamento no Brasil restringiu-se ao planejamento orçamentário anual e ao plurianual de investimentos, ao fiscal e ao financeiro. Apóia-se em diretrizes governamentais insuficientes da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O planejamento de objetivos, metas e programas é inconsistente com os outros instrumentos de política: a dotação orçamentária e o cronograma de desembolsos; a política de pessoal; a de preços e tarifas; a de compras; a de captação de recursos; a patrimonial; a de importações; persiste a superposição de atribuições e de programas institucionais.

No planejamento orçamentário do governo federal de 1997, a grande maioria dos programas não apresentou metas físicas e as cerca das 1.200 metas aprovadas têm baixo significado para efeito de gerenciamento, recorrendo a indicadores de avaliação inadequados (Quintella, 1996). No planejamento orçamentário, inexistem metas de eficiência e de qualidade de bens e serviços. Nos estados da federação, a situação é muitas vezes mais grave e, nos municípios, a situação é pouco conhecida.

Quanto à execução orçamentária, a política é ditada principalmente pelas limitações da política fiscal e financeira geral do governo, tornando extremamente difícil o comprometimento com metas.

O sistema de controle governamental do país inclui o orçamentário, o financeiro, o contábil e a auditoria sobre obrigações, programas, danos e prejuízos ao patrimônio.

O sistema de controle orçamentário não tem instrumentos adequados para uma gestão por objetivos no âmbito do Estado. Nos contratos de gestão federais, a equipe de acompanhamento dos contratos funcionou em paralelo com a de orçamento, o que trouxe inconsistências e reduziu seu poder de supervisão dos contratos. A integração do sistema orçamentário com o de contratos de gestão das empresas estatais paulistas favoreceu a execução, ainda que a Secretaria da Fazenda tenha freqüentemente se omitido, limitando a viabilidade dos compromissos das empresas dependentes do Tesouro e das que dependeram de autorizações para contratação de pessoal na execução do contrato.

Tanto o sistema de controle interno do poder executivo como o externo atuam em geral

tardamente e não interagem com o sistema de planejamento, mantendo-se alheios ao papel de contribuir tanto para o planejamento como para a gestão de instituições. O Estado ainda não está preparado para a administração por objetivos e contratos de gestão, falta vontade política, a estrutura é inadequada, as competências técnicas são insuficientes. Segundo Capitani (1993), “mesmo eficazes avaliações de desempenho e fiscalização são inócuas sempre que desligadas do sistema de decisões”.

Missão e diretrizes do Estado brasileiro

Poucos discordam, neste país, que o Estado brasileiro tem a **missão** de garantir a disponibilidade de bens e serviços essenciais ao desenvolvimento socioeconômico, à sustentação e à conquista de uma qualidade de vida compatível com os anseios da sociedade.

É também aceito como **diretriz** para o Estado a de restringir sua participação como produtor direto de bens e serviços, atuando como produtor apenas nas situações em que a iniciativa privada não apresenta condições ou interesse na produção, satisfeitas as seguintes condições de produção:

- na extensão demandada;
- com a qualidade desejada pelos usuários atuais e potenciais;
- a preços compatíveis com a capacidade aquisitiva da clientela de cada tipo de produto e serviço.

Diante das complexas situações da realidade, não é trivial, nem o desenho, nem a implantação de políticas públicas que compatibilizem o cumprimento da missão social do Estado com a diretriz. Vejamos alguns exemplos:

- O que são **preços compatíveis com a capacidade aquisitiva da população a ser atendida** no caso dos múltiplos serviços de educação e em que medida isso deve ser deixado às leis de mercado?
- O que significa **extensão suficiente de serviços** no caso da saúde, com uma demanda contida incalculável tanto por qualidade como em extensão? Na saúde, a terceirização do atendimento médico, quando mal concebida e mal fiscalizada, tem sido onerosa para a população mais desprotegida, como no caso do programa PAS, da Prefeitura de São Paulo, de altos custos e desrespeito à equanimidade e à universalidade no atendimento. Tratamen-

tos de alto custo passaram a sobrecarregar a demanda dos hospitais públicos.

- É defensável que o Estado desative a pesquisa científica por ser deficitária?
- Nas áreas de saúde, educação, meio ambiente, ciências e tecnologia, é legítimo o Estado abrir mão de fiscalizar os serviços, mesmo quando continuar sustentando as atividades com o orçamento público? O Estado que delega permanece responsável perante a sociedade, aprender sobre supervisão compartilhada é um desafio para o futuro.

CONTRATOS DE GESTÃO NO PROJETO DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, proposto pelo MARE e apresentado em novembro de 1995, procurou equacionar a política de gestão das entidades da administração pública direta e indireta, enquadrando-as numa tipologia que lhe facultou associar instituições executoras de distintos tipos de função do Estado a diversas formas de propriedade e à correspondente forma de administração. O plano estendeu o intuito da implantação de uma administração pública

gerencial a todas as funções do Estado, como mostra o Quadro 1.

Atividades exclusivas são serviços que só o Estado tem legitimidade para realizar, por meio de entidades públicas autárquicas e fundacionais regidas por contratos de gestão e com maior autonomia gerencial, a serem qualificadas como “AE - agência executiva” (MP nº 1.549-28, de 14 de março de 1997) (MARE, 1997), decretos nºs 2.487 e 2.488, de 2 de fevereiro de 1998.

Quanto às atividades consideradas **serviços não exclusivos**, o MARE sugere que poderiam estar sendo geridas por entidades de direito privado, por delegação do Estado, com maior eficiência, podendo as atuais autarquias e fundações de direito público ser extintas e suas funções delegadas a fundações e associações privadas sem fins lucrativos, qualificadas como OSs, mantida a sua sustentação pelo orçamento público durante a vigência do contrato de gestão (MARE, 1997).

O MARE constatou ser pré-condição ao enquadramento de órgãos na tipologia do quadro a revisão do organograma do poder executivo e está tomando as iniciativas; essa pré-condição leva à extinção de entidades, a fusões, a desdobramentos e a mudanças no elenco de atribuições e de vínculos institucionais.

Quadro 1 – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, MARE, 1995

	Forma de propriedade			Forma de administração	
	Estatal	Pública não estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
Núcleo estratégico Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Forças Armadas, Ministério Público					
Atividades exclusivas Regulamentação, Controle, Fiscalização, Fomento					
Serviços não exclusivos Educação, Saúde, Pesquisa Científica e Tecnológica, Cultura, Proteção e Preservação do Meio Ambiente	Publicização →				
Produção para o mercado Empresas estatais		Privatização →			

A política brasileira para estatais é de venda das empresas lucrativas, os contratos de gestão em andamento foram suspensos; as empresas não lucrativas serão extintas ou reenquadradas, se possível, em **serviços não exclusivos**. Órgãos da administração direta, como a Secretaria de Defesa Agropecuária, tendem a se converter em autarquia candidata

No Brasil, contratos de gestão com empresas estatais mostraram-se promissores; é insipiente ainda a aplicação a entidades não empresariais, a comprovação da viabilidade do seu uso e sua eficácia dependem de teste extensivo.

a AE. Há entidades com **atividades exclusivas e não exclusivas**, como a Fiocruz (Fundação Oswaldo Cruz) e o Ibama, que resistem ao eventual desmembramento. Cogitou-se delegar as funções do IBGE a uma OS, como serviço não exclusivo, o que felizmente não se concretizou.

O MARE, junto com o ministério vincular, passou a experiências piloto de contratos com instituições candidatas. Constatou a precariedade de sistemas de planejamento e gestão e emergiu lista de solicitações de revisão de leis, decretos, normas, rotinas que impedem a autonomia gerencial para a execução de metas. Destacaram-se a Lei nº 8.666/93, que restringe a autonomia para compras de bens e serviços, o cerceamento de gestão orçamentária (LDO e Lei do Orçamento), as restrições legais e normativas à política de pessoal, obstáculos à eficácia e eficiência. Cogitou-se oferecer **bônus por resultados** a entidades com receitas próprias superavitárias, distribuídos a funcionários por critérios de desempenho, cuja aplicação imediata foi dificultada pela orientação dos ministérios de área econômica em não permitir a incorporação automática de superávits (Nunes, 1997).

A negociação de pilotos evidenciou a resistência dos ministérios do Planejamento e da Fazenda em criar acordos que cerceiem a flexibilidade da política de desembolsos e de contingenciamento orçamentário, garantindo a execução do orçamento aprovado e os

cronogramas de desembolsos, por entidade, e do uso automático de excedentes das receitas da instituição sobre o custeio orçado. Essa restrição desmotiva esforços internos de expansão das receitas, no momento em que a auto-sustentação é objetivo do contrato de gestão. Ao longo de 1996, esses ministérios passaram a autorizar a aprovação casuística de um reduzido número de contratos piloto, de AEs e OSs.

As candidatas a AE foram recuando nas negociações e as próprias diretorias passaram a desacreditar que os compromissos se tornassem bilaterais por não conterem a flexibilização imediata de controles considerados limitadores da execução do contrato e por estarem desprovidos de estímulos à produtividade dos funcionários. O contrato não lhes pareceu acrescentar contribuição relevante para uma mais eficaz gestão do órgão. Maiores foram as resistências do corpo de funcionários, que passou a encarar os contratos como apenas um controle a mais, sem vantagens para a instituição. As resistências dos funcionários de candidatas a OS são as mais elevadas, pelas razões descritas adiante.

É importante reconhecer que há subprodutos importantes das negociações, tais como: inúmeras iniciativas de desburocratização em curso; a revisão da LDO e da Lei do Orçamento Anual, inclusive com redução da discriminação de despesas na proposta orçamentária para apenas uma categoria além do pessoal, facilitando às autarquias e fundações o remanejamento da execução de despesas; a aceitação legal da suspensão do contingenciamento orçamentário para as AEs e a garantia do cronograma de desembolsos, liberando-as da sujeição ao desembolso por duodécimos; o uso automático das economias orçamentárias de um exercício, no subsequente. Mudanças para a flexibilização da Lei nº 8.666/93 procuram permitir às AEs a compra de bens e serviços por regulamento próprio, intenções de flexibilidade estão sinalizadas pela lei de conversão da 8.666/93, em vigor desde 12 de maio de 1998. Gerou reforço à revisão das leis referentes à política de pessoal (leis nºs 8.112/90 e 8.745/93), facilitando, entre outras, a introdução de melhores condições para a demissão de inoperantes, de valorização por eficiência, de critérios de remuneração mais condizentes com as funções.

O projeto de contratos de gestão com as AEs está bem orientado e a implantação é viável, não em curto mas em médio e longo prazos, desde que as iniciativas que vêm sendo tomadas no âmbito federal prossigam e se aprofundem. Para que o contrato com as AEs possa ser considerado instrumento capaz de contribuir para a Reforma do Estado, será preciso que venha a se aplicar a um número significativo de entidades.

É essencial enfrentar as seguintes questões:

- os ministérios do Planejamento e da Fazenda se opõem à assinatura de grande número de contratos, em curto prazo, pelo risco de limitar decisões das políticas financeira e econômica do Estado;
- a articulação política e institucional do MARE com os ministérios setoriais precisa estreitar-se para enfrentar dificuldades de negociação; suas equipes necessitam de orientação e preparo para a tarefa de negociar com competência e coerência um grande número de casos simultaneamente;
- a aprendizagem das instituições e dos ministérios ainda sugere cautela. Os casos piloto ainda mostram riscos de implantação de contratos que não induzam à superação dos problemas estruturais e operacionais das entidades e de contratos com vaga especificação de objetivos e metas, dificultando a supervisão, bem como riscos devidos a indicadores inadequados para a avaliação da qualidade da gestão institucional. Uma competente metodologia de planejamento e avaliação legitimará contratos que não sejam desacreditados no âmbito da executora, bem como no da sociedade, que precisará dispor de mecanismos para influenciar o planejamento e a execução das atividades de interesse público, o que, aliás, é preconizado pelos modelos de AEs e de OSs pelo MARE;
- falta um eficaz sistema de negociação e de supervisão da execução de contratos; está sendo desconsiderada a importância da participação dos ministérios da Fazenda e do Planejamento e o orçamento na negociação e supervisão; para isso, basta considerar a experiência internacional e a nacional;
- programas de formação de pessoal técnico para negociar e gerenciar contratos de gestão estão tendo prioridade insuficiente; não se trata meramente de formar pessoas ca-

pazes de formular um instrumento contratual, mas é também indispensável capacitar profissionais de todos os órgãos da administração pública, inclusive dos ministérios supervisores, para contratos de

No planejamento orçamentário federal, a grande maioria dos programas não apresenta quaisquer metas e não existem metas de eficiência institucional nem de qualidade de serviços.

gestão, o que envolve um programa altamente integrador de um competente planejamento institucional com a formulação e a negociação de contratos, bem como uma estimulante e responsável administração de pessoal e uma ágil e competente gestão pública por objetivos, inclusive uma avaliação de desempenho; cabem novas concepções de planejamento e execução orçamentária, de fiscalização e de auditoria; habilidades novas são essenciais, como a criação de mecanismos de interação com clientes e com a sociedade, no planejamento como na prestação de contas da execução de políticas. A experiência internacional aponta a capacitação como de prioridade máxima na implantação de contratos de gestão.

A necessidade de obter urgentes ganhos de eficiência no âmbito do Estado levou o MARE a investir em outros programas, como o Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública e o Programa de Avaliação de Desempenho. Sua aplicação generalizada, sem a implantação concomitante de compromissos com administração por objetivos, dificultada por uma administração de pessoal ainda despreparada para a valorização por mérito, tem baixa probabilidade de alavancar a mudança cultural de que o setor público necessita, sendo essencial a compatibilização de vários instrumentos. O contrato da Vale do Rio Doce, por exemplo, mostrou o notável estímulo do contrato, acompanhado de estímulos à eficácia e eficiência de funcionários, na implantação de processos de qualidade total; nos contratos paulistas (1992-1995), 11 das 25 estatais implantaram processos de qualidade total.

Analisemos agora a concepção da OS: é entidade de direito privado, qualificada pelo poder executivo do Estado para o estabelecimento de compromisso de execução de atividades em áreas de interesse público (ensino, pesquisa, proteção e preservação do meio ambiente, cultura, saúde). Habilita-se a receber dotação orçamentária do Estado, garantidos o cronograma de desembolsos e a administração de seus bens e dos equipamentos do Estado, necessários ao exercício de suas atividades, durante a vigência do contrato de gestão, pelo qual são preconizadas metas de desempenho que assegurem a extensão e a qualidade dos ser-

O projeto da Reforma do Estado pretende que todas as funções do Estado venham a ser exercidas por uma administração por objetivos.

viços ao público. O Estado qualificará como OS a associação civil sem fins lucrativos. A implantação inicial das OSs deu-se pela MP nº 1.591, de 9 de outubro de 1997, convalidada depois pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998; a MP criou o Programa Nacional de Publicização e dispôs sobre a qualificação de entidades como as OSs. A mesma MP determinou a extinção do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron e da Fundação Roquette Pinto, bem como a absorção concomitante de suas atividades por duas organizações sociais que passaram, a partir dessa data, a exercer as atribuições das OSs extintas, sendo declaradas como de interesse social e de utilidade pública para todos os efeitos legais.

Vejam algumas das características das OSs (MARE, 1997):

- o conselho de administração tem como membros natos no mínimo 50% dos conselheiros, sendo 20% a 40% de representantes do poder público e 20% a 30% representantes da sociedade civil; até 10% do número total de conselheiros são eleitos entre membros ou associados da sociedade civil credenciada como OS. Os três primeiros grupos elegem os demais, originários de associações civis e cidadãos de notória capacidade e idoneidade;
- é vedada a distribuição de bens ou de par-

cela do patrimônio líquido, inclusive em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associados ou membros da entidade; no caso da sua extinção, seu patrimônio será incorporado pelo Estado a outra entidade por ele qualificada;

- fica facultada ao poder executivo a cessão à OS de servidores da extinta entidade pública, com ônus para a origem, passando a integrar quadro em extinção do Estado. A cessão é irrecusável para o funcionário; os que forem cedidos não poderão incorporar aos vencimentos ou à remuneração da origem qualquer vantagem pecuniária que receber da OS; não lhes será permitido receber qualquer vantagem pecuniária de caráter permanente, paga com recursos orçamentários alocados na OS;
- as contratações de pessoal feitas pela OS obedecem ao regime da CLT, sendo regidas por normas próprias aprovadas pelo conselho de administração;
- é extensível aos estados e municípios a qualificação de entidades como as OSs se a legislação local não contrariar os preceitos da MP nº 1.591 (e da Lei nº 9.637) e a legislação federal pertinente.

Observações quanto à introdução das OSs nas áreas de saúde, educação, pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico, cultura, proteção e preservação do meio ambiente no Brasil:

- é temerário que se substitua o princípio jurídico da licitação pública pelo juízo exclusivo de autoridades do executivo na escolha de uma associação civil que será qualificada como OS, uma vez que terá o direito ao uso de bens públicos, além de receber dotações orçamentárias sistemáticas. A vulnerabilidade pública a que o poder executivo fica exposto deveria ser evitada;
- a presença minoritária do poder executivo no conselho de administração da OS amplia os riscos de favorecer a substituição dos interesses da coletividade por interesses individuais. Vale lembrar o exemplo já citado do PAS/São Paulo, em que os princípios de equanimidade e universalidade não foram obedecidos; embora a Lei nº 9.637/98 se ocupe desse tema, na saúde pública, a fiscalização é ineficaz ou inexistente;
- há aspectos da nova lei das OSs que introduzem riscos para a eficácia e eficiência da entidade e injustiça a servidores públi-

cos, pelo prejuízo e conseqüente desestímulo aos funcionários que forem alocados à OS, em caráter irrecusável. Estarão em desigualdade de condições com os contratados pela entidade pela CLT, quanto a: níveis salariais; benefícios por produtividade e outros; incorporação de benefícios à remuneração; sistema de ascensão funcional e salarial;

- as questões apontadas estão limitando a adesão de entidades candidatas a pilotos, mormente por reação do corpo de funcionários. O interesse de diretorias tem sido maior: diretorias se interessaram pelo modelo e por criar associações civis candidatas à qualificação de OS, gestora da atual autarquia ou fundação de direito público que hoje dirige, atitude controvertida;
- a lista de dificuldades a serem superadas pela estratégia de implantação das AEs se aplica parcialmente às OSs; não dependem de mudanças de instrumentos legais para ter autonomia gerencial, mas a dificuldade de aprovação de grande número de OSs pelos ministérios da área econômica tem agravantes. Se grande número dos atuais funcionários públicos das extintas entidades não forem alocados às novas OSs e se estas necessitarem de funcionários CLT para garantir sua operação, uma soma de fatores elevará as despesas de custeio do Estado: muitos funcionários se aposentaram e as OSs contratarão pessoal CLT a preços de mercado, o que pode resultar num custeio de pessoal para o Estado superior ao das extintas entidades. Esse fenômeno ocorreu em 1991, no processo de “transformação” da Pioneiras Sociais, no qual os funcionários tiveram direito de escolha e 50% retornaram ao Ministério da Saúde. Se fosse um grande número de casos, seria impossível uma reabsorção de 50%; com a legislação da reforma administrativa, será mais fácil ao Estado demitir recalcitrantes; embora ações judiciais tendam a acontecer, ainda assim o risco de elevação do custeio do Estado continuará;
- a inexperiência das equipes de elaboração e de negociação dos contratos e de avaliação do desempenho da gestão é maior no caso das OSs, o modelo é jurídica e operacionalmente complexo e sem exemplos, faltam modelos convincentes de su-

pervisão das OSs, e a participação minoritária do Estado no conselho de administração é fator agravante a uma supervisão segura.

A gestão por objetivos no Estado ainda não está viabilizada. Com ou sem contratos de gestão, demanda coragem e lucidez para aperfeiçoar a concepção atual e o comprometimento de todo o governo para a correção de rumos, bem como para os desafios de uma implantação fiel aos ideais preconizados.

CONCLUSÕES

A experiência internacional e os casos nacionais oferecem comprovações e recomendações para o uso de contratos de gestão com empresas, como instrumento de administração gerencial no âmbito do Estado, mas não é nesse âmbito que a atual política do Estado preconiza o seu emprego, uma vez que, para as estatais, a orientação única é a de privatização.

O Projeto de Reforma do Aparelho do Estado propõe tais contratos para entidades para as quais o teste ainda não é conclusivo. A experiência internacional é recente e sua transposição para outros contextos jurídicos, políticos e institucionais de administração pública é mais limitada do que no caso de empresas; a experiência nacional se reduz a um caso de discutível validade (Fundação das Pioneiras Sociais), não sendo exemplo a ser seguido. O foco atual é nas entidades não empresariais que exercem **atividades de competência exclusiva do Estado**, as **agências executivas (AEs)**, como as de regulamentação, controle, fiscalização e fomento, e nas **organizações sociais (OSs)**, entidades de direito privado, sem fins lucrativos, de atividades consideradas de interesse social, **serviços não exclusivos do Estado**, nas áreas de saúde, educação, pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico, cultura, proteção e preservação do meio ambiente. O contrato de gestão da OS com o Estado é instrumento gerencial que lhe faculta ser gestora de bens públicos, ser sustentada por recursos orçamentários e receber cessão de funcionários públicos com ônus para a origem, exercendo funções delegadas pelo Estado.

Para que qualquer modelo de contrato de gestão, de AE ou de OS, possa ser considerado um instrumento eficaz de Reforma do Estado, terá de ser aplicável a uma proporção signifi-

cativa do universo das entidades das áreas de atividades contempladas pelo projeto.

Os fatores decisivos são:

- que haja um aprofundamento do compromisso político-institucional de todos os ministérios, inclusive os da área econômica, e a integração das iniciativas sob a coordenação do MARE, para que seja definido um sistema de negociação e de supervisão de contratos no qual todos os ministérios envolvidos tenham presença orientadora e supervisora, sendo o executor o ministério vincular da entidade;
- que seja completada a revisão do organograma do Estado, redefinindo órgãos, missões, atribuições, vínculos;
- que a política fiscal e financeira do Estado venha a sustentar os compromissos do planejamento orçamentário e do cronograma de desembolsos de grande número de assinantes;
- que seja dada prioridade máxima a programas de capacitação bem qualificados para o pessoal técnico de todos os órgãos supervisores e para os executores de contratos;
- que prossiga a revisão de leis, decretos e normas que permitirão a desburocratização dos controles cerceadores de autonomia gerencial das executoras, em especial os relativos ao planejamento e à execução orçamentária, às compras de bens e serviços e à política de pessoal, conforme explicitado neste artigo (este item aplica-se especialmente às AEs).

O modelo de AE tem uma concepção ade-

quada e saudável à Reforma do Estado; sua viabilidade, contudo, não está garantida, dependendo das condições anteriormente citadas.

A concepção do modelo das OSs merece as seguintes considerações:

- é temerária a substituição do princípio jurídico da licitação pública pelo juízo exclusivo de autoridades do executivo na escolha da associação civil a ser qualificada como OS;
- a presença minoritária do Estado no conselho de administração da OS facilita a influência de interesses individuais na gestão e reduz a sua capacidade de assumir sua responsabilidade social;
- o duplo regime jurídico dos funcionários da OS consiste em fator de risco para a eficácia e eficiência das novas entidades, prejudicando os funcionários públicos alocados irrecusavelmente à OS, o que pode causar fonte de conflito destes com o Estado.

A partir da MP nº 1.591, de 9 de outubro de 1997, começou a ser praticada a delegação de funções, instalações e de recursos do Estado a organizações de direito privado paraestatais, com risco para a missão do Estado na sustentação de atividades essenciais à sociedade.

A administração pública precisa amadurecer para a arte de inovar com ousadia e segurança, aprender com o processo, corrigir com zelo, ousar com coragem e sustentar politicamente projetos que permitam um delineamento seguro e flexível da estrutura do setor público, capaz de contribuir para a uma sociedade participativa e responsável. ○

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRÉ, Maristela Afonso de. *Subsídios para a Reforma do Estado: contratos de gestão*. Brasília: IPEA/ENAP/IBAM, 1994. v.4.

ANDRÉ, Maristela Afonso de. *Contratos de gestão: contradições e caminhos da Administração Pública*. RAE-Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v.35, n.3, p.6-12, maio/jun. 1995.

ANDRÉ, Maristela Afonso de. *Contrato de gestão: orientação para a formulação, monitoramento e avaliação da execução*. Brasília, nov. 1996. (Relatório ao MARE.) (Mimeo.)

CAPITANI, Alberto de. Public sector management and organizational learning: the role of evaluation. In: INTERNATIONAL SEMINAR ON EXPERIENCES OF PLANNING, EVALUATION AND MANAGEMENT OF PUBLIC RESOURCES, Brasília, 1993. (Mimeo.)

FRASSE, Jean, BONET, Michel, GAULEJAC, Vincent de. *L'évaluation dynamic des organisations publiques*. Paris: Editions D'Organisations, 1987.

MARE. *Organizações Sociais* (cad. 2); *Agências Executivas* (cad. 9). Brasília: MARE, 1997.

MATUS, Carlos. *Política, planejamento & governo*. 7. ed. Brasília: IPEA, 1996.

NELLIS, John R. *Contract plans and public enterprise performance*. Washington: World Bank, 1989. (Bank Discussion Papers 46, 48.)

NUNES, Marcos Alonso. *Agências executivas: estratégia de reforma administrativa das autarquias e fundações públicas federais de atividades exclusivas do Estado*. Brasília, 1997. (Mimeo.)

QUINTELLA, Adroaldo. In: SEMINÁRIO DE CONTRATOS DE GESTÃO E ORÇAMENTO. Belém: Seplan/Pará, 1996. (Notas pessoais da autora.)

SILVA, Maria Lúcia de M. F., LIMA, Paulo Daniel B., SALGADO, Valéria A. B. *Os contratos de gestão na estratégia da reforma do aparelho do Estado*. Brasília: ENAP/UFBA, 1996. (Mimeo.)

NOTAS

Este texto foi apresentado no I SIMPOI, organizado pelo

Departamento de Administração da Produção, Logística e

Operações Industriais da EAESP/FGV, em 24 de setembro de 1998.