
Reconstrução da administração pública: aspectos do caso brasileiro

Hélio Janny Teixeira
Ricardo Luiz Camargo
Sérgio Mattoso Salomão

Recebido em outubro/98

É difícil conceber a imagem de um cirurgião postado em frente ao paciente anestesiado, bisturi em punho, prestes a iniciar uma intervenção no coração, sem que conheça o órgão a ser operado, sua localização, suas funções, sua composição, as implicações causadas pela sua paralisação ou pela alteração de seu ritmo, o seu relacionamento com outros órgãos, enfim, sem a maior consciência possível do funcionamento de todo o organismo no qual vai intervir e sem a noção de que a mudança em um órgão influi em outros órgãos interligados nesse complexo sistema. Na Medicina, essa imagem está à beira do surrealismo. No entanto, na atuação dos **cirurgiões** da Administração, incluindo-se a Pública, ela é assustadoramente corriqueira.

Por sua natureza, a Administração permite, em alguns casos, o sucesso pelo caminho intuitivo. Concomitantemente, o fracasso não é absolutamente transparente e definitivo, a cobrança é mais fraca e a punição menos severa. Todos esses fatores, aliados à grande complexidade dos problemas da Administração, dificultam e desestimulam o aprofundamento no estudo, na descrição e na análise de sistemas abrangentes em que se inserem organizações, associações, governo e grupos de modo geral; tornam tênues, aos olhos de muitos, as ligações entre o conhecimento profundo do sistema e o aumento da eficiência e da eficácia nos processos de mudança planejada. Entretanto, à medida que o sistema cresce em magnitude ou importância, enfraquecem as possibilidades de intervenções empíricas e aumenta o risco advindo de decisões precipitadas ou intempestivas.

A sociedade, particularmente o governo, tem ganhado consciência da **má administração** e não tem conseguido efetivas soluções compatíveis com os problemas. Convive-se com movimentos em torno das **Reformas Administrativas** que, quanto maiores, mais realçam a escassez de pesquisas e de diálogos abrangentes.

Conseqüentemente, diagnósticos profundos tendem a ser substituídos por fórmulas fáceis que, apesar de seu impacto formal, pouco contribuem para a compreensão e a resolução efetiva dos problemas da gestão pública.

As soluções parciais são consideradas viáveis quando representam **sucesso nos países do Primeiro Mundo** e quando servem para fortalecer extremismos preconceituosos e autoprotetores voltados tanto à glorificação como à satanização do Estado ou do mercado.

Hélio Janny Teixeira é Professor Doutor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP) e Diretor da Fundação Instituto de Administração, instituição conveniada à FEA/USP.
Fax: (011) 814-0439
E-mail: janny@usp.br

Ricardo Luiz Camargo é Pesquisador da Fundação Instituto de Administração, instituição conveniada à FEA/USP.
Fax: (011) 814-0439
E-mail: ricamarg@usp.br

Sérgio Mattoso Salomão é Pesquisador da Fundação Instituto de Administração, instituição conveniada à FEA/USP.
Fax: (011) 3677-0718
E-mail: rhs@licitacao.com.br

A comunicação e o *marketing* políticos servem para aguçar fantasias e transformar soluções parciais e efêmeras em globais e definitivas. Toma-se a parte pelo todo, suscitando ilusões imediatas que só fazem ampliar, a longo prazo, a insatisfação e a descrença da população na atuação do governo. No afã de ampliar os saldos positivos das realizações políticas, o debate é empobrecido.

Portanto, as soluções não são tratadas como processos sociais, técnicos e políticos, mas como algo que faltava e já chegou. De certa forma **substancialista**, esse enfoque adotado nas **reformas** no Brasil tende a fechar a questão distanciando os esforços dos resultados a serem atingidos e bloqueando possíveis adesões e envolvimento mais profundos, não só internos ao aparelho de Estado, mas também da sociedade em geral.

Vive-se em um mundo com transformações aceleradas, com interdependências indissolúveis entre dimensões ou categorias que não podem ser tratadas de forma estanque. Esquemas convencionais que dão ênfase exclusiva ao Estado, ao mercado ou à comunidade como mecanismo de governo das esferas de vida estão ultrapassados (Offe, 1998).

Ao abordar questão verdadeiramente ampla e complexa como a Administração Pública brasileira, neste artigo não se tem qualquer pretensão de fazer uma análise abrangente. Fundamentalmente, a partir de alguns aspectos mais ligados às experiências e pesquisas dos autores, visa-se oferecer um quadro que permita apontar os limites das soluções **de gabinete**, isto é, oriundas de determinações estritamente técnicas do aparelho estatal, e as conseqüências disso, ao mesmo tempo em que se discute qual tem sido a real participação da sociedade civil.

Inicia-se pela análise do desencontro entre as demandas sociais e as respostas do Estado. Em seguida, apresenta-se a dicotomia público *versus* privado, ilustrada por uma breve análise da educação básica no Brasil. A necessidade de enfoque sistêmico sobre as **cadeias tirânicas de problemas** de Administração Pública é exemplificada por meio do ciclo de persecução criminal. Por último, as limitações de importações de idéias sem a devida adaptação ao contexto brasileiro têm como exemplo os contratos de gestão desenvolvidos no Brasil, no âmbito do **Programa de Gestão de Empresas** instituído pelo Decreto Federal 137, de 27 de maio de 1991.

DESENCONTRO ENTRE AS DEMANDAS SOCIAIS E AS RESPOSTAS DO ESTADO

Em 1988, ao especificar uma série de direitos sociais e de obrigações do Estado, a Constituição Federal expôs esse descompasso de forma evidente. No Capítulo II, Dos Direitos Sociais, o artigo 6º dispõe: "São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desempregados, na forma da Constituição".

A exemplo de muitas outras, as citações legais mostram as preocupações com os direitos humanos e sociais no Brasil. Embora louvável, a evolução dos direitos — e, conseqüentemente, das legítimas demandas — da população não deixa de causar apreensão quando confrontada com a capacidade de resposta do Estado e da sociedade. Sabe-se que o texto constitucional é pleno de indefinições e ambigüidades quanto às competências dos vários níveis de governo. O processo de descentralização de competência para o âmbito municipal pode ser considerado inconcluso e não se verifica um novo federalismo cooperativo. Há, também, inúmeros direitos aguardando a lei ordinária para serem atendidos.

Cada vez mais, a função pública tem sido exercida em um país que sofre de escassez crítica de recursos — em contraste com a conjuntura dos anos 70, quando havia a disponibilidade de empréstimos externos. Além disso, as exigências de crescente demanda social de bens e serviços fazem com que a escassez apareça com evidência ainda maior. O acelerado processo de urbanização das últimas décadas, trazendo consigo a formação de enormes áreas metropolitanas carentes, esgotou os limites de uma oferta de serviços públicos caracteristicamente estreita. Diante dela coloca-se uma elevada demanda que havia permanecido latente durante certo período e que passou a vir à tona a partir da abertura democrática.

Em contrapartida a esse crescimento das demandas de serviços públicos, não tem havido expansão suficiente da base tributária, ocorrendo até o contrário: aumento do número de pessoas que demandam serviços públicos e não atuam em atividades geradoras de receitas tributárias.

Os discursos, as leis, ou seja, a oratória e a escrita oficiais distanciam-se cada vez mais das necessidades sociais. Necessidades essas também mal-expressas pela sociedade pouco organizada e malmediadas por uma imprensa cada vez mais preocupada em vender a si mesma (**conquistar mercado**), independentemente da crítica profunda e construtiva.

Existe dificuldade histórica da sociedade em organizar-se a fim de representar seus interesses, desde pequenas unidades — condomínios, cooperativas etc. — até partidos políticos. O individualismo e o utilitarismo imediato suplantam a ética da solidariedade e a preocupação com o bem comum. Essa tradição de baixo envolvimento individual com os interesses difusos e coletivos aumenta a dificuldade do governo e o cidadão comum torna-se passivo. É nesse contexto que se coloca a tendência de acirramento do individualismo — com desconsideração pelo que é de interesse coletivo.

A supervalorização da perspectiva individual, em detrimento da coletiva, tem sido apontada como um fenômeno de dimensão mundial, mesmo em sociedades com apreciável experiência histórica de associatividade e de cidadania participante. Segundo Hobsbawm (1995:328), "a revolução cultural de fins do século XX pode assim ser (...) entendida como o triunfo do indivíduo sobre a sociedade, ou me-

lhor, o rompimento dos fios que antes ligavam os seres humanos em texturas sociais”.

No Brasil, a tendência ao individualismo vem ao encontro de uma característica cultural que já estava presente. No quadro de uma sociedade marcadamente desigual, a cultura brasileira nunca teve entre seus traços fortes a idéia da igualdade de direitos para todos, nem a valorização do interesse coletivo ou da responsabilidade cívica.

Essa acentuação do individualismo presente na população tornará mais difícil para o administrador público concretizar qualquer iniciativa que se baseie na responsabilidade do cidadão e conte com sua mobilização para atividades de interesse da coletividade.

O círculo vicioso está formado: o discurso político, a oratória legislativa e a voz dos críticos do governo estimulam o amplo atendimento dos direitos sociais e, simultaneamente, dificultam o cumprimento da missão que não atendida estimula o **salve-se quem puder**. Pressões clientelistas, lógicas corporativas e abuso de soluções parciais combinam-se na geração de comprometimentos financeiros e soluções inadequadas à dimensão e à complexidade dos problemas da sociedade.

SIMPLIFICAÇÕES E MITOS EM TORNO DA DICOTOMIA PÚBLICO VERSUS PRIVADO

Colocações lógicas sobre a importância do Estado, seus problemas típicos e, conseqüentemente, as necessidades de reformá-lo, todos aceitam. Também não é difícil fazer críticas e apontar o que está errado ou partir para o outro extremo apresentando as características do Estado ideal, abstraindo-se os caminhos, as disputas e os meios a serem adotados para construí-lo.

Os dilemas, a confusão e as contradições vêm à tona quando se explicitam e se detalham as soluções. Aí aparecem as simplificações maniqueístas e as omissões.

Embora **todos** admitam ser possível melhorar substancialmente a gestão pública, há profundas divergências quando se definem as medidas a serem implementadas. A dificuldade está em analisar de forma ponderada as diversas propostas apresentadas, em geral, na sua forma extrema. Por exemplo, os defensores da privatização só aceitam de forma plena, rápida e acompanhada de desregulamentação; os defensores da empresa estatal recusam qualquer forma de privatização e de quebra dos atuais monopólios estatais. Apesar de certo exagero nessa caracterização, é inegável que o resultado prático dos debates em curso está relacionado ao **radicalismo** que vem dominando a polêmica: raramente encontram-se propostas que aproveitem elementos úteis presentes em campos opostos a fim de se chegar a uma alternativa razoavelmente eficaz no plano econômico e factível no plano político (Johnson & Teixeira, 1996).

Cristalizam-se verdadeiros **mitos** que chegam até a orientar a ação de grupos dentro ou fora do governo. Certos exemplos permitem entender a natureza desses mitos. Desse modo, para os críticos do Estado como gestor, é inquestionável a afirmação de que “o setor público é ineficiente, e o privado, eficiente”. Uma análise menos apaixonada mostra que a ineficiência não é exclusividade do setor público, nem a eficiência só está presente no setor privado. Um segundo mito está definido no enunciado “o lucro é uma boa medida de eficiência”; como as empresas públicas freqüentemente apresentam prejuízos, elas são ineficientes. Obviamente, essa afirmação precisa ser qualificada por uma série de fatores: uma empresa eficiente, do ponto de vista produtivo (relação entre insumos utilizados e produto gerado), pode ser deficitária em função dos preços a que está submetida sua produção (por exemplo, para combater a inflação) ou de compromissos financeiros assumidos sem relação com sua necessidade produtiva (por exemplo, para obter recursos em moeda estrangeira para o governo). Um terceiro mito diz que “somente o governo se beneficia com a ineficiência da empresa pública”, fato amplamente contestado pelo crescente conhecimento das relações espúrias entre empresas privadas e órgãos governamentais (no julgamento de concorrências, na distribuição de verbas etc.).

Entre os defensores incondicionais do Estado difundem-se, igualmente, mitos da mesma espécie. Por exemplo, “o abuso do poder econômico é típico do capitalismo privado” seria uma afirmação em defesa da atuação estatal crescente. No entanto, o abuso do poder econômico também pode ser prática de entidades estatais na defesa de interesses particularistas.

Se em cada um desses **mitos** existe algum conteúdo verdadeiro, é inegável que sua generalização só obscurece o entendimento dos problemas de que tratam. Sua força, como bandeira para determinadas posturas políticas, acaba por transformá-los em referências para ações concretas. Por isso, é necessário fazer uma crítica e propor argumentos sólidos fundados no estudo de situações concretas. Para tanto, é importante, logo de início, desfazer os mitos e os consensos ilusórios (Teixeira & Santana, 1994).

O público representa uma grande síntese, com volume de operações gigantesco, e obviamente apresenta grandes problemas. Porém, se fossem agregados os problemas privados e os abusos, enganos e deslizes praticados pelo mercado, ter-se-ia certamente somatória muito maior.

No fundo, vive-se uma crise de qualidade de serviços, tanto públicos como privados. Simplesmente os problemas privados são mais pulverizados, menos perceptíveis; nas comparações com o público, utiliza-se normalmente a excelência privada — como os colégios de elite, diante dos colégios públicos da periferia.

Mas criticar o governo é um exercício nacional, da mesma forma que falar de futebol ou qualquer outro assunto

corriqueiro. Provoca sensação de alívio, de dever cumprido, ao mesmo tempo em que expia as próprias culpas. Não há e nunca haverá culpado maior do que o Estado. Dai a delícia de criticá-lo. Ainda mais que é fácil para o cidadão eximir-se das próprias responsabilidades e colocar-se, quando interessa, fora da órbita do Estado. Isso ocorre em todas as áreas ou setores da vida social. Observe-se, por exemplo, alguns comentários sobre a educação brasileira.

Uma breve nota sobre a Educação

Economistas, empresários, educadores e profissionais das mais diversas áreas reafirmam diariamente a necessidade de maior escolarização, bem como a importância da aprendizagem permanente. Já não basta freqüentar a escola e absorver os conhecimentos, hábitos e produções culturais acumulados pela Humanidade; é necessário **aprender a aprender** para acompanhar as mudanças cada vez mais rápidas e violentas. Globalização e competitividade são palavras de ordem, com todos os seus prós e contras.

A unanimidade permanece quando se passa dos campos econômico e tecnológico para o social. Diante da crescente desigualdade entre as pessoas, diante das fraturas sociais também crescentes, a Educação ressurge com mais vigor como a única alavanca potente para a conquista da equidade social. Tudo leva a crer que a Educação é plenamente valorizada no Brasil.

No entanto, cobranças quanto à escola e destaque da quantidade em detrimento da qualidade escondem o real. Obscurecida pelo manto da unanimidade, movimenta-se uma sociedade que não conhece o significado mais profundo da Educação e cujos atores se acusam, sendo incapazes de assumir, de fato, as próprias responsabilidades.

A grande culpada, a grande vilã continua sendo a escola, principalmente a pública. Os empresários criticam-na por **gastar mal os recursos**, mas esquecem-se de que no Brasil há grande evasão fiscal e, também, que os padrões tecnológicos internacionais são superiores aos de boa parte da indústria brasileira; ainda assim, despendem pequena fração do faturamento em atividades de pesquisa.

Os pais, as mães e as famílias apressados e dominados pelas dificuldades do dia-a-dia querem cada vez mais da escola. Assumem para valer uma divisão radical e errônea do trabalho: cabe à escola educar e ao pai, exclusivamente, prover financeiramente a família. Esse excesso de expectativas em relação à escola tem como contrapartida a inconsciência dos pais quanto às suas próprias obrigações.

Os intelectuais e as universidades têm, muitas vezes, boas idéias, e intenções melhores ainda, mas fecham-se em seus feudos, de onde não enxergam o cotidiano da escola e, conseqüentemente, não podem saber como aprimorá-lo.

E os educadores, os especialistas, os funcionários da Educação? Pressionados pela mídia e iludidos por veicula-

ções constantes de que o ensino público é pior do que o privado (embora as pesquisas provem que as melhores escolas públicas são análogas às melhores escolas privadas), encontram-se acudados e oscilantes entre a resistência corporativista e o ativismo político-partidário — ambos nem sempre coincidentes com o real interesse dos alunos e da sociedade.

Preconceitos, polarizações, defesas de territórios e barreiras hierárquicas dominam os debates, dificultando o aprofundamento do diálogo e a evolução das idéias. E, lamentavelmente, impedindo a união em torno do positivo.

Nesse ponto, a comunicação de massa — a mídia — merece destaque negativo: repete diariamente notícias sobre a falência do ensino público e sobre as mazelas da escola, supervalorizando a exceção sem demonstrar a regra, e oculta a hipocrisia de muitos setores da sociedade que gravitam em torno do Estado em busca de seus **direitos** como **cidadãos**, ao mesmo tempo em que saem de sua órbita quando o assunto são os impostos, em uma atitude inversa à cidadania. Essa mesma mídia mostra o menor abandonado, a **criança de rua**, perambulando pelos semáforos, e desconsidera aquelas milhões de crianças que freqüentam as escolas públicas. Enquanto isso o drama invisível maior e mais profundo — alienação familiar, desemprego, violência doméstica, falta de projeto global para a Educação — continua à espera de soluções que só serão encontradas com novas abordagens que façam convergir os esforços das diversas instâncias, segmentos e atores sociais relevantes.

COMPLEXIDADE E ABRANGÊNCIA NÃO ACOMPANHADAS PELO ENFOQUE SISTÊMICO

A primeira grande dificuldade a ser enfrentada quando o governo se dispuser à realização de mudanças profundas será o próprio processo de idealização da reforma. Se, por um lado, não se pode implantar mudanças em uma rede de sistemas sem a sua descrição adequada, por outro, não se deve julgar que o conhecimento desse **macroambiente** seja condição suficiente para o alcance do resultado esperado. Há de se respeitar uma série de preceitos que regem a gestão de recursos variados com vistas à concretização de objetivos diversos, na presença de limitações de diferentes naturezas. Essa situação típica — que tem suas características acentuadas na atuação do governo — deve ser encarada de forma a buscar a convergência dos esforços empreendidos. Não há medida isolada alguma que atinja os resultados esperados. Os problemas somam-se, contribuindo para transformar o problema geral de Administração Pública em uma **cadeia tirânica** que transcende responsabilidades e possibilidades de agentes específicos. Essa questão fica patente no exemplo seguinte.

Justiça e segurança*

Embora em um Estado democrático devam ser consideradas prioritárias saúde, educação e outras dimensões atinentes ao desenvolvimento sociocultural, poucos assuntos ocupam tanto espaço na imprensa e na mente das pessoas como o da segurança, ou melhor, da insegurança pública. Aliás, ela tem tido presença constante nas últimas campanhas políticas como principal cabo eleitoral de muitos candidatos. No final dos mandatos, entretanto, acaba por voltar-se contra eles, de forma até desmoralizadora. Olímpicamente, a insegurança ignora as promessas e os discursos e continua, cada vez mais, atormentando a vida dos cidadãos.

Chacinas, gangues da batida, assaltos, violência policial e crimes policiais dominam as manchetes. Por que isso ocorre? Pode-se apontar razões sociais, econômicas e culturais. Pode-se, ainda, culpar a superficialidade, a dispersão e as parcialidades das soluções usualmente adotadas. Por fim, seria um erro não notar a impotência de qualquer agente isolado, mesmo quando as posições defendidas são corretas e as intenções louváveis.

A Secretaria da Segurança Pública, ao lado de outras instituições, participa de uma cadeia de eventos e ações da ordem e pela garantia da justiça, compondo o que se pode chamar de sistema de persecução criminal. Mais especificamente, Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público, Poder Judiciário e Secretaria da Justiça são as instituições que participam diretamente das funções e das atividades do sistema, encarregado basicamente de prevenir e reprimir o crime identificando seus autores; colher provas e denunciar suspeitos; punir e segregar o criminoso e recuperá-lo para o convívio social.

No entanto, os processos que envolvem a participação da Administração Pública, em maior ou menor grau, estão sujeitos à queda de eficácia por deficiências de vinculação e relacionamento entre os, supostamente, responsáveis. Além disso, a complexidade dos problemas afetos à área pública tende a superar a capacidade de instituições e setores isolados e a duração de mandatos. Alguns reflexos dessa situação no sistema de persecução criminal são a desatualização da legislação penal, a tendência a processar mudanças pautadas exclusivamente em alterações legais, a falta de integração de bancos de dados e, principalmente, a transferência das dificuldades de um componente do sistema para os demais.

Um **funil natural** opera ao longo do sistema de persecução criminal, no qual nem todos os retidos ficam presos, nem todas as ocorrências geram inquéritos. Esses inquéri-

tos, por sua vez, nem sempre merecem a propositura de uma ação, a qual em inúmeros casos não leva à condenação que nem sempre implica reclusão ou detenção do sentenciado no sistema penitenciário. Essa redução progressiva do número de indivíduos **processados** pelo sistema, a cada etapa, é condição natural da atividade de segurança e justiça e demonstra a razão de ser de cada componente do sistema de persecução criminal.

Na prática, contudo, em cada uma das etapas desse processo ocorrem distorções e, conseqüentemente, **perdem-se** criminosos que se tivessem passado pelo ciclo completo estariam sentenciados e presos, mas estão em liberdade.

Sabe-se que a maioria dos crimes é cometida por pessoas com antecedentes criminais e que não chegaram a cumprir, pelo menos completamente, suas penas. Esse alto índice de reincidência, aliado a outros fatores intrínsecos aos sistemas policial e jurídico em vigor, explica, em grande parte, a sobrecarga existente nas diversas etapas de processamento do sistema descrito.

As capacidades de desempenho das diversas instituições envolvidas no sistema são progressivamente reduzidas em relação ao elo anterior da cadeia. Desse modo, a possibilidade de deter elementos das polícias militar e civil é maior do que a capacidade de registrar as ocorrências e abrir e elaborar inquéritos das delegacias, o que, por sua vez, dificulta o desempenho do Ministério Público ao não fornecer os elementos necessários para o oferecimento de denúncia nos casos em que isso seria devido. Ainda assim, a possibilidade de atuação do Ministério Público é maior do que a do Poder Judiciário, o qual não consegue julgar todas as ações propostas no prazo devido (levando à prescrição de punibilidade etc. e liberando outra parcela daqueles que compõem o grupo de criminosos em liberdade), condenando volume menor de acusados a cumprir pena no sistema penitenciário, cuja capacidade de proporcionar sua execução é muito menor do que a necessária (liberando mais uma parcela de criminosos que deveriam estar presos, quando essa função não é cumprida pela Polícia Civil, por meio da detenção do penitenciado em cadeias públicas).

Como uma das causas dos problemas descritos, e acentuando suas conseqüências, verifica-se certa indefinição institucional/legal do papel, dos direitos e dos deveres dos órgãos intervenientes na Segurança Pública e Justiça que, associada à complexidade dessa tarefa que exige a participação conjunta de inúmeros agentes executores, planejadores, colaboradores e beneficiários, acaba por elevar a dificuldade de responsabilização pública perante a sociedade por atos e decisões no setor.

Naturalmente, torna-se difícil a proposição de recomendações específicas para a solução de problemas tão gerais e abrangentes como os apresentados. Sabe-se, contudo, que problemas complexos, sistêmicos, exigem soluções de mes-

* Uma análise mais detalhada do ciclo de persecução criminal foi apresentada em Teixeira & Salomão (1992).

ma natureza. Sabe-se, também, que não se pode reduzir a criminalidade com um passe de mágica. Resta o caminho difícil, mas inevitável, de proceder a uma ampla revisão do sistema de persecução criminal.

Esforços devem ser feitos para elevar a integração entre as diversas unidades da Secretaria de Segurança Pública, garantindo melhor distribuição de recursos e maior cooperação entre os setores que apresentam inter-relações constantes.

A definição de metas precisas para o sistema de persecução criminal em seu conjunto indicará o sentido prioritário em que devem ser empregados os recursos existentes nos diferentes agentes, de modo a ampliar sua eficiência pela concentração em atividades predefinidas. Para tanto, deve-se implantar uma metodologia de planejamento integrado que permita uma análise abrangente e profunda das relações causais entre as principais variáveis determinantes do desempenho do sistema. Deve-se, também, implementar um sistema de avaliação de desempenho global e de cada um dos componentes do sistema de persecução criminal.

IMPORTAÇÕES MAL-ADAPTADAS: O CASO DOS CONTRATOS DE GESTÃO

Elaborados originalmente na Administração francesa nos anos 70, os contratos de gestão foram introduzidos no Brasil a partir do Decreto Federal 137, de 27 de maio de 1991, que instituiu o **Programa de Gestão das Empresas**. Esses contratos, estipulando os compromissos reciprocamente assumidos entre União e empresa, deveriam conter cláusulas especificando objetivos, metas, indicadores de produtividade, prazos para a consecução das metas estabelecidas e para a vigência do contrato, critérios de avaliação de desempenho, condições para a revisão, a renovação, a suspensão e a rescisão, e penalidades para os administradores que descumprissem as resoluções do Comitê de Controle das Empresas Estatais (mais tarde denominado Comitê de Coordenação das Empresas Estatais) ou as cláusulas contratuais.

O objetivo principal dos contratos de gestão era permitir uma definição clara das intenções, das responsabilidades e dos acordos recíprocos entre o Estado e os gestores das instituições que o compõem. Nesse sentido, representavam uma nova linguagem para o diálogo interinstitucional na área pública, usualmente dificultado pela multiplicidade de interlocutores e pelas particularidades dos procedimentos adotados.

Os contratos de gestão constituiriam instrumento útil no sentido de que, a um só tempo, poderiam permitir o estabelecimento de critérios de avaliação da eficiência das empresas (e, portanto, de incentivo à eficiência) e viabilizar, pela definição de metas plurianuais, a compatibilidade da ação das diferentes esferas do Governo.

Sob aquele contexto, os contratos de gestão configuravam-se um processo de aprendizagem com múltiplas faces. Mais importante do que o contrato final é o processo de negociação para definição de metas, aprimoramento de indicadores de desempenho e melhor definição de responsabilidade no aparelho de Estado. É certo também que muitas normas à época em vigor ainda restringiam a autonomia de gestão das empresas para atingir as metas pactuadas nos contratos. Apesar dessas limitações práticas, os contratos de gestão mostravam-se como instrumento promissor no processo de aprimoramento da gestão das empresas estatais. A experiência do Governo Federal na implementação de contratos de gestão é ilustrativa da potencialidade e das limitações inerentes a esse instrumento.

O Decreto 1.050, de 27 de janeiro de 1994, que dispôs sobre as condições para a celebração do contrato de gestão entre a União e a Petrobrás, trouxe exemplos nítidos dessa mudança de enfoque. Assim, entre os objetivos do contrato de gestão constavam: eliminar fatores restritivos à flexibilidade da ação administrativa e empresarial da Petrobrás, com vistas a alcançar seus objetivos estratégicos; atingir metas e resultados específicos, fixados periodicamente e aferidos, conjuntamente pela União e pela Petrobrás, por meio de indicadores e sistemática de avaliação.

Para tanto, o Decreto ampliou a autonomia da empresa, de acordo com o estabelecido no Artigo 5º: "Ressalvados os casos previstos em lei e os termos do contrato individual de gestão, não dependerá de autorização prévia do Poder Executivo a prática, pela Petrobrás, dos seguintes atos de gestão administrativa e empresarial:"

- "I. seleção, admissão, remuneração, promoção e desenvolvimento de pessoal, bem como a prática de todos os demais atos próprios de gestão de recursos humanos;"
- "II. negociação e celebração de acordos coletivos de trabalho, de natureza econômica ou jurídica, bem como sua defesa ou postulação judicial por meios próprios;"
- "III. realização de viagens ao exterior de administradores e empregados;"
- "IV. contratação e renovação de operações de crédito de quaisquer espécies com instituições financeiras e com fornecedores de bens e serviços, nacionais e internacionais, inclusive arrendamento mercantil, bem como a emissão de obrigações e de quaisquer outros títulos nos mercados nacional e internacional, observados os limites de endividamento fixados pelo Senado Federal;"
- "V. contratação e renovação de operações de empréstimos e financiamentos, títulos descontados, adiantamentos, arrendamento mercantil e garantias de qualquer natureza, realizadas pelas instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil;"
- "VI. elaboração, execução e revisão do planejamento e dos respectivos orçamentos, em consonância com as orientações gerais do planejamento federal."

Os itens mencionados implicavam substancial redução dos controles da União sobre os atos administrativos da empresa estatal, sem representarem necessariamente redução do controle da União sobre o desempenho da empresa. Obviamente, tratava-se de buscar novos mecanismos que permitissem avaliar resultados a partir de objetivos e metas previamente definidos.

Apesar de as disposições do Decreto 1.050 permitirem maior autonomia à Petrobrás — indicando o potencial dos contratos de gestão —, algumas restrições impuseram limites a essa autonomia. Por um lado, a formalização do orçamento interno da empresa estatal só podia ser feita após a aprovação da lei orçamentária da União; por outro, outras instâncias do Estado também podiam limitar o alcance dos contratos de gestão. O Tribunal de Contas da União (TCU) — Ata n. 3, Decisão 20, de 2 de fevereiro de 1994 —, por exemplo, apresentou algumas considerações restritivas a respeito dos contratos de gestão:

- “a) os contratos de gestão, em gênero, não podem ser considerados, quanto à sua natureza, como contrato administrativo ou programa de governo, uma vez que, para tanto, careceriam de autorização legal, conforme previsto, respectivamente, nos artigos 22, inciso XXVII e 48, inciso IV, da Constituição Federal;”
- “b) tais instrumentos (contratos de gestão) não interferem, em princípio, na competência do Controle Externo e na sua ação fiscalizadora, constitucional e legalmente prevista, uma vez que excepcionam apenas controles estabelecidos em decretos presidenciais; e”
- “c) as metas previstas nos contratos de gestão, bem como os indicadores de desempenho estabelecidos, constituem referencial de significativa importância para as auditorias operacionais que cabe ao tribunal realizar, conforme Resolução n.º 256, de 19 de novembro de 1991, a ser considerada, oportunamente, quando da elaboração do requerido anteprojeto de normas para o eficiente acompanhamento e controle dos contratos de gestão”. A mesma ata ressaltava ainda: “que seja reiterado pelo Colegiado o entendimento de que, em hipótese alguma, essas normas, tipicamente regulamentares, podem conduzir à inobservância de preceitos constitucionais e legais pertinentes à espécie, haja vista o consagrado princípio da hierarquia das leis.”
- “d) Assim, convém frisar que, não obstante a singularidade atribuída pelos Contratos de Gestão a determinados entes governamentais, em pelo menos três pontos o seu poder de ação fica claramente delimitado por comandos constitucionais e legais específicos.”
- “e) Primeiramente, no que concerne à seleção e admissão de pessoal, é imprescindível a realização de concurso público, ante o disposto no art. 37-II da Carta Magna.”

- “f) Em segundo lugar, no que tange à remuneração de dirigentes e servidores, não há como deixar de observar o limite máximo estipulado no art. 37-XI da Lei Maior.”
- “g) Por último, no que diz respeito à contratação de obras e serviços, aquisição e alienação de bens, é inegável a obrigatoriedade do cumprimento do disposto no art. 37-XXI da Carta Política, regulamentado pela Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que instituiu normas para licitações e contratos do Setor Público, alcançando indiscriminadamente as Administrações Direta e a Indireta.”

A postura do TCU inspira-se claramente na tendência presente na Constituição de 1988 (o que é compreensível) de igualar o regime jurídico das entidades da administração direta com os da administração indireta, o que significa um contra-senso, pois, se essas entidades, principalmente as empresariais, atraem o poder público pelo fato de atuarem pelos métodos do direito privado, elas perdem a sua razão de ser quando são submetidas ao regime jurídico da Administração Pública.

Essas breves indicações reafirmam, portanto, as limitações presentes para a plena eficácia dos contratos de gestão, conforme o disposto e a finalidade da época, e os equívocos das cópias apressadas de experiências estrangeiras, o que, evidentemente, não invalida os esforços no sentido de sua implementação e seu aperfeiçoamento, em um quadro global de reestruturação da gestão pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a maior complexidade da economia nacional e a abertura econômica, a sociedade tornou-se mais exigente e, com a democratização, tem cobrado mais insistentemente pelo desempenho da Administração Pública. O aumento das cobranças decorrentes também de mudanças demográficas, urbanização, constitucionalização dos direitos sociais, entre outros, não encontra contrapartida satisfatória na oferta de serviços públicos.

O desencontro entre demandas sociais e capacidade de atendê-las, por parte do Estado, é crescente. O que fazer? Qual o caminho a seguir? Em primeiro lugar, não há atalhos, nem possibilidades de voltar a soluções do passado. Procurou-se mostrar neste artigo que as soluções únicas e simplificadoras, extremamente fortes como mensagens dirigidas à persuasão da opinião pública, em geral são falsas, por serem incapazes de dar conta da complexidade de problemas da gestão pública. Há necessidade de ampliar o domínio público, mediante atuação conjunta e articulada dos diversos atores sociais. As novas soluções são híbridas, mistas, compartilhadas e envolvem o fortalecimento simultâneo das diversas instituições da sociedade; todas com responsabilidades públicas mais claras e transparentes. Para isso, métodos, técnicas adminis-

trativas e informacionais não faltam. Por exemplo, todas as instituições e os departamentos públicos significativos deveriam ter e colocar à disposição do público, via Internet, indicadores de desempenho que poderiam ser auditados de forma independente.

É importante lembrar que as soluções em Administração Pública devem ser entendidas como processos sistêmicos, contingenciais, com múltiplos níveis e dimensões. Não há transformações puramente técnicas; os fenômenos na área pública são sempre políticos e sociais. Essas

considerações óbvias são permanentemente menosprezadas em nossa sociedade.

O processo que levará a uma reforma administrativa adequada pressupõe maior democracia em suas diversas instâncias — decisão, coordenação, operação e usufruto. Ele não poderá desvincular-se da reforma do Estado, ou seja, as fronteiras entre o administrativo e o político devem ser ultrapassadas, buscando alcançar o *locus* propício para a interface, para o estabelecimento de parcerias e para a participação efetiva. ♦

RESUMO

A sociedade em geral e, particularmente, o governo têm ganhado consciência da **má administração** e não têm conseguido efetivas soluções compatíveis com os problemas. Convive-se com movimentos em torno das Reformas Administrativas, os quais quanto maiores mais realçam a escassez de pesquisas e de diálogos abrangentes. Conseqüentemente, diagnósticos profundos tendem a ser substituídos por fórmulas fáceis que, apesar de seu impacto formal, pouco contribuem para a resolução efetiva dos problemas da gestão pública. Abordando questão verdadeiramente ampla e complexa como a administração pública brasileira, neste artigo analisa-se alguns aspectos mais ligados às experiências e pesquisas dos autores. Inicia-se pela análise do desencontro entre as demandas sociais e as respostas do Estado. Em seguida, apresenta-se a dicotomia público *versus* privado, ilustrada por uma breve análise da educação básica no Brasil. A necessidade de enfoque sistêmico sobre as **cadeias tirânicas de problemas** de administração pública é exemplificada por meio do ciclo de perseguição criminal. Finalmente, as limitações das importações de idéias sem a devida adaptação ao contexto brasileiro têm como exemplo os contratos de gestão desenvolvidos no Brasil.

Palavras-chave: administração pública, reforma do Estado, educação, segurança pública.

ABSTRACT

Society, in broad lines, and government, in particular, have been taking account of their **lack of administrative ability** to cope with public problems and effective solutions for them. Moviments aimed at **Administrative Reforms** have become common which emphasize more and more the scarcity of inquiry and of broad discussions, the deeper they are. Consequently, profound diagnoses tend to be replaced by easy formulas, which despite their formal impact don't contribute very much to the effective resolution of public management problems. By tackling a really large and complex question like the Brazilian Public Administration, this paper analyses some aspects related to the experiences and investigations of the authors. It begins with an analysis of commonly disconnected answers of the State to social demands. Then it presents the public versus private dichotomy, illustrated with a short analysis of the basic education in Brazil. The criminal persecution cycle is shown to be an example of the necessity of a systematic analysis on public administration **tyrannical chains of problems**. Finally, management contracts developed in Brazil are viewed as an example of the limitation of imported ideas improperly adapted to the Brazilian context.

Uniterms: public administration, state reform, education, public safety.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

HOBBSAWM, Eric. *A era dos extremos*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

JOHNSON, Bruce B. & TEIXEIRA, Hélio J. (eds.). *Serviços públicos no Brasil – mudanças e perspectivas*. São Paulo, Edgard Blücher, 1996.

OFFE, Claus. The present historical transition and some basic design options for societal institutions. SEMINÁRIO DA

REFORMA DO ESTADO. São Paulo, 26-28 mar. 1998. [Mimeo.]

TEIXEIRA, Hélio J. & SALOMÃO, Sérgio M. Segurança e justiça no Estado de São Paulo. *Revista de Administração da USP*, v. 27, n.1, p.69-72, jan./mar. 1992.

TEIXEIRA, Hélio J. & SANTANA, Solange M. *Remodelando a gestão pública*. São Paulo, Edgard Blücher, 1994.