
Apontamentos sobre plano diretor de reforma do Estado, organizações sociais e contratos de gestão

Laurenço Senne Paz

A patente crise do Estado brasileiro, iniciada nos anos 1980 e agravada na década de 1990, retratada principalmente pela falência fiscal, levou à busca de novas soluções. Procurou-se superar a dicotomia Estado *versus* Mercado como as duas únicas possibilidades de provisionamento de bens e serviços públicos.

Segundo Luiz Carlos Bresser Pereira (1997), a reforma do Estado envolveria, essencialmente, quatro problemas que, mesmo interdependentes, podem ser distinguidos:

- problema econômico-político — delimitação do tamanho do Estado;
- outro problema econômico-político, mas que merece tratamento especial — redefinição do papel regulador do Estado;
- problema econômico-administrativo — recuperação da governança ou da capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo;
- problema político — aumento da governabilidade ou da capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar.

Para se delimitar as funções do Estado é necessário distinguir três macroáreas de atuação: atividades exclusivas do Estado; serviços sociais e científicos do Estado; produção de bens e serviços para o mercado.

É conveniente identificar, em cada uma dessas áreas, quais são as atividades principais e quais as auxiliares ou de apoio. A definição de atividade exclusiva do Estado provém da definição do que seja essa instituição (o Estado). Sob uma óptica política, Pereira (1997) afirma que “o Estado é a organização burocrática que detém o ‘poder extroverso’ sobre a sociedade civil existente em um território”. Em contexto contemporâneo, além das atribuições tradicionais de um Estado Liberal, o Estado teria também o papel de promover os desenvolvimentos econômico e social.

Tem-se hoje, dentro do Estado, várias atividades nas áreas social e científica que não lhes são exclusivas e que não necessitam de envolvimento do poder do Estado. Embora o seu financiamento em grandes proporções seja atividade exclusiva do Estado, a sua execução definitivamente

Recebida em abril/2000
2ª versão em dezembro/2000

Laurenço Senne Paz, Graduado em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, é Mestrando em Economia Institucional e Desenvolvimento no Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo.
E-mail: sennepaz@hotmail.com

não o é. Muito pelo contrário, essas atividades são competitivas e podem ser controladas não apenas pela administração pública gerencial, mas também e principalmente por meio do controle social e da constituição de quase-mercados. Assim, a reforma do Estado nessas áreas não implica necessariamente privatização, mas **publicização** — ou seja, transferência para o setor público não-estatal. O neologismo **publicização** foi criado para diferenciar esse processo de reforma do expediente de privatização. As entidades do setor público não-estatal são denominadas de entidades do Terceiro Setor. No Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (Pereira, 1995), esse tipo de organização, com certas especificidades, foi denominado de Organização Social.

AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

As Organizações Sociais, reguladas pela Lei 9.637/98, facilitam e tornam direto o controle social, por meio de participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos representativos da sociedade civil, ao mesmo tempo em que possibilitam seu financiamento via compra de serviços e doações por parte da sociedade.

Como entidades de direito privado, as Organizações Sociais tenderão a assimilar características de gestão cada vez mais próximas às praticadas no setor privado. Contudo, a desvinculação administrativa em relação ao Estado não deve ser confundida com uma privatização de entidades da Administração Pública. As Organizações Sociais não são negócio privado, mas instituições públicas que atuam fora da Administração Pública, de modo a aproximarem-se melhor das suas clientelas, aprimorando seus serviços e utilizando de maneira mais responsável e econômica os recursos públicos. Maiores informações sobre as Organizações Sociais podem ser obtidas em Brasil (1997).

O Conselho de Administração das Organizações Sociais deve ser composto por, no mínimo, 50% de membros natos, sendo de 20% a 40% os representantes do poder público e de 20% a 30% os representantes da sociedade civil; até 10% do número total de conselheiros devem ser eleitos entre os membros ou associados da sociedade civil credenciada como Organização Social. Os participantes dos três primeiros grupos devem eleger os demais, originários de associações civis e cidadãos de notória capacidade e idoneidade. Os mandatos dos representantes da sociedade estarão submetidos a regras que limitam a recondução e obrigam à renovação periódica do Conselho.

O Estado controlará a aplicação dos recursos que transferirá para essas instituições, o que será feito por meio de um instrumento inovador e mais eficaz: o **controle por resultados**. Esse tipo de relacionamento se configura como uma relação do tipo *principal-agent*. O Estado (a sociedade de modo geral) seria o *principal* e a Organiza-

ção Social seria o *agent*, sabendo-se de antemão que o bem-estar do *principal* provém da ação do *agent*, conforme Pyndick & Rubinfeld (1994).

A teoria econômica moderna sugere, segundo Cullis & Jones (1992), que para induzir o *agent* a um comportamento benéfico ao *principal* é necessário haver um conjunto de incentivos que direcione os esforços do *agent* nesse sentido. Esses incentivos se dariam de maneira contratual (determinando-se período de validade e condições de renegociação e renovação), como um compromisso público em torno de missões, objetivos e metas devidamente concatenados. Geralmente, esse compromisso é firmado pelo Estado que legitima a missão e os planos estratégicos da Organização Social e estabelece uma série de obrigações em torno de metas e da disponibilidade de meios para as alcançar. Uma dessas formas de controle contratual seria o Contrato de Gestão.

CONTRATOS DE GESTÃO

O Contrato de Gestão é, originariamente, um instrumento de compromisso administrativo interno ao Estado, firmado entre o Poder Executivo e a diretoria de instituições de direito público (autarquias e fundações) e de empresas estatais. Atualmente, pelo projeto de Reforma do Estado, sua aplicabilidade foi estendida às instituições de direito privado, ou seja, às Organizações Sociais.

A avaliação das metas de resultado é mais complexa e exige a construção de indicadores para medir o desempenho da ação do *agent* em determinada direção. Silva (1997) prevê quatro tipos de metas de desempenho para as quais devem ser construídos indicadores:

- Metas de eficiência de gestão — indicadores construídos a partir da comparação entre os resultados e os meios empregados para os obter.
- Metas de resultado econômico-financeiro — análise da capacidade de auto-sustentação e da dependência de financiamentos.
- Metas de abrangência de atuação — estão ligadas diretamente ao cumprimento da missão e aos objetivos estabelecidos. Essas metas consideram as diversas áreas de atividade e utilizam, para cada uma, indicadores específicos da sua contribuição para o cumprimento da missão da organização.
- Metas de qualidade, satisfação etc. — estão ligadas, também, ao cumprimento da missão institucional e aos objetivos estabelecidos. Os indicadores podem ser construídos com base em atributos de qualidade inerentes ao serviço ou ao produto oferecido ou podem ser medidos por meio de pesquisas sobre a satisfação do público usuário.

A análise conjunta de todas essas metas e dos indicadores é que permitirá avaliar a eficiência, a eficácia e a

efetividade da ação ensejada pelo acompanhamento do Contrato de Gestão.

Para avaliar e acompanhar os resultados acordados, é preciso montar um sistema próprio baseado nas metas e nos indicadores do Contrato. Uma técnica interessante, descrita em Silva (1997), é a do **painel de controle**. O **painel de controle** permite acompanhar, conforme a periodicidade de cada indicador, os dados críticos de cada Contrato de Gestão, tanto os gerenciais quanto os referentes às variáveis dos cenários de validade a eles correspondentes. Para cada indicador será definido um intervalo de normalidade, de modo que os desvios observados sejam suficientes para chamar a atenção do controlador e demandar ação corretiva ou reprogramação das metas em caso de mudança nas premissas e nos cenários dos quais dependem, como, por exemplo, redução dos repasses do Tesouro, catástrofes naturais etc.

A questão central é se agora será possível evitar os erros do passado e aprender com a história. A gestão por resultado ainda não está viabilizada.

A revolução implícita no **painel de controle** é a possibilidade de acompanhamento, com periodicidade pequena, dos desvios em relação ao que foi definido no Contrato de Gestão, bem como a de que planos de ação corretivos sejam postos em prática rapidamente para sanar os problemas. Em linguagem coloquial, o **painel de controle** permite **pilotar** o Contrato.

FATORES CRÍTICOS

Estando estabelecido o modelo e as suas características de implantação e funcionamento, convém levar em consideração alguns fatores críticos que podem determinar o sucesso ou o insucesso do processo de **publicização** do Estado.

Em primeiro lugar, é necessário que haja aprofundamento do compromisso político-institucional de toda a administração pública envolvida no processo, para que seja definido um sistema de negociação e de supervisão de contratos em que todos tenham presença orientadora e supervisora, vinculando a entidade ao órgão executor (ministério/secretaria/órgão da administração direta).

Em segundo lugar, é preciso que a política fiscal e financeira do Estado venha a sustentar os compromissos do planejamento orçamentário e do cronograma de desembolsos. É necessário, também, priorizar programas de capacitação, tanto para o pessoal técnico de todos os órgãos supervisores como para os executores dos contratos, pois é essencial um novo conjunto de conhecimentos e técnicas administrativas.

Por fim, a revisão de leis, decretos e normas permitirá a desburocratização dos controles que cerceiam a autonomia gerencial dos executores, em especial os relativos ao planejamento e à execução orçamentária, às compras de bens e serviços e à política de pessoal.

ASPECTOS RELEVANTES

A seguir são apresentados alguns aspectos relevantes ao funcionamento do modelo da **publicização**. É preciso que esses aspectos sejam considerados, pois certamente problemas aparecerão.

A substituição do princípio jurídico da licitação pública pelo juízo exclusivo de autoridades do Poder Executivo para a escolha de uma associação civil que será qualificada como Organização Social é temerária, pois essa associação terá direito ao uso de bens públicos, além de receber dotações orçamentárias. Assim, a lisura é imprescindível nesse processo, tendo por base os princípios de publicidade e moralidade da Administração Pública. Essa vulnerabilidade a que fica exposto o Poder Executivo deveria ser evitada.

A presença em minoria de representantes do Poder Executivo no Conselho de Administração da Organização Social amplia o risco de favorecer a substituição dos interesses da coletividade por interesses individuais ou corporativos. O papel dos representantes do Poder Executivo no Conselho consiste em, entre outras atribuições, evitar a oligarquização da Organização Social, mas sendo minoria não há como evitar isso. O ideal seria uma participação de exatamente 50%, pois para algo ser aprovado é necessário o apoio dos representantes do Estado, mas este não conseguiria ter o controle da organização, o que é, a bem da verdade, um mérito da proposta.

Os servidores públicos alocados à Organização Social, em caráter irrecusável, estarão em desigualdade de condições com os contratados pela entidade em regime de CLT quanto aos níveis salariais, benefícios por produtividade, incorporação de benefícios à remuneração e sistema de ascensão funcional e salarial. Esses aspectos referentes ao funcionalismo público presentes na Lei das Organizações Sociais introduzem riscos para a eficácia e a eficiência da entidade e conseqüente desestímulo aos funcionários públicos em virtude de sentimentos de injustiça e prejuízo pela desigualdade de tratamento recebido.

Se grande número dos atuais funcionários públicos das unidades extintas em decorrência da **publicização** não for alocado às novas Organizações Sociais e estas necessitarem de funcionários em regime de CLT para garantir a sua operação, haverá uma soma de fatores que elevará as despesas de custeio do Estado. Muitos funcionários continuarão na ativa ou se aposentarão, o que poderá resultar para o Estado em custeio de pessoal superior ao da extinta unidade.

Como em qualquer implantação pioneira, a inexperiência das equipes de elaboração e negociação dos contratos de gestão e da de avaliação de desempenho da gestão é grande no caso das Organizações Sociais, por ser o modelo jurídico e operacionalmente complexo, faltar modelos convincentes de supervisão dessas entidades, além de, como já foi dito, a participação minoritária do Estado no Conselho de Administração ser fator agravante a uma supervisão segura.

CONCLUSÃO

O modelo de Reforma do Estado (oriundo do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado — Pereira, 1995) é, de certa maneira, arrojado ao encarar os problemas do atual Estado brasileiro. Ao admitir que um dos problemas é o caráter do controle processualístico na administração burocrática, o Plano indica a administração gerencial, propondo controle dos resultados. No entanto, percebe-se que no momento a Administração Pública não está preparada para essa **liberdade** e não se sabe se ela será usada com responsabilidade. Na opinião de Martins (1995), “o Estado não está equipado para detectar irregularidades e para controlar os gastos públicos”.

Da experiência anterior do Decreto-Lei 200/67, conclui-se que os entes da administração indireta gozaram, àquela época, de todas as liberdades que agora foram propostas para a administração gerencial e para as Organizações Sociais. Contudo, a história provou que ocorreram acertos e muitos erros; com a infestação de relações coronelísticas e clientelistas, os entes indiretos passaram a preocupar-se mais com seus interesses corporativos.

A solução encontrada para a falta de controle foi a implantação de controles processualísticos, visando garantir a lisura dos processos, embora fosse de conhecimento geral que isso iria travar a atuação da administração da entidade. Em nível federal, criou-se a Secretaria de Orçamento e Controle das Empresas Estatais (Sest). Esses controles atingiram o auge com o controle externo dos procedimentos administrativos e, até mesmo, das finanças dessas organizações, culminando com a obrigação das empresas estatais de contrair dívida externa, no final dos anos 1970 e início da década de 1980, para financiar o balanço de pagamentos. Nas palavras de Martins (1995), “... essas empresas estatais do setor produtivo contraíram pesadas dívidas para atender às necessidades do governo (e não às suas próprias)”.

A questão central é se agora será possível evitar os erros do passado e aprender com a história. A gestão por resultado ainda não está viabilizada. Com ou sem contratos de gestão, será necessária boa dose de coragem e discernimento para aperfeiçoar a concepção atual desse modelo, em face das falhas já detectadas, e conseguir articular o comprometimento de todo o governo para a correção de rumos, bem como para enfrentar os desafios de uma implantação o mais fiel possível aos ideais preconizados. ◆

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. *Decreto-Lei 200*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, 25 de fevereiro de 1967.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado / Secretaria de Reforma do Estado. *Organizações sociais*. Brasília, 1997. [Cadernos MARE da Reforma do Estado — v.2]
- BRASIL. *Lei 9.637*. Dispõe sobre as Organizações Sociais. Brasília, 15 de maio de 1998.
- CULLIS, John G. & JONES, Philip R. *Public finance and public choice: analytical perspectives*. Londres, McGraw-Hill, 1992.
- MARTINS, Luciano. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. *Cadernos ENAP*, Brasília, 1995.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. [Cadernos MARE da Reforma do Estado — v.1]
- _____. *Plano diretor da reforma do aparelho de Estado*. Brasília, Documentos da Presidência da República, 1995.
- PINDYCK, Robert & RUBENFELD, D. *Microeconomia*. 2ª ed. São Paulo, Makron Books, 1994.
- SILVA, Carlos Eduardo de Souza. Controle público dos serviços de infra-estrutura. *Cadernos Fundap*, São Paulo, n.21, p.26-43, 1997.