

# Novos modelos de gestão descentralizada e de parcerias para as administrações estaduais\*

Carlos César Pimenta\*\*

Sumário: 1. Introdução; 2. Estrutura lógica da descentralização; 3. Novos modelos e sua operação; 4. Conclusões.

Palavras-chave: descentralização; parcerias público/privado; novos modelos de gestão pública; concessões; terceirização no setor público.

Alternativas para a adoção de um modelo de ação estadual descentralizado.

## **New models of decentralized management and of partnership for state administrations**

In this article are offered some alternative proposals, concerning the adoption of a decentralized model of state action, without being defined uniform and rigid ways of support, but rather opening possibilities and suggesting reflections to be adapted to each specific case.

## **1. Introdução**

As organizações burocráticas públicas brasileiras têm enfrentado duras críticas quanto ao seu desempenho global nas últimas décadas. De fato, essas organizações apresentam uma série de problemas, tais como superposições e disfunções organizacionais, recursos humanos desmotivados e despreparados, falta de visão gerencial e de sistemas de informação integrados, excesso de controles burocráticos de eficácia duvidosa, filosofia de atendimento pouco voltada ao cliente, entre outros.

É emergencial e prioritária a adoção de medidas que possam modificar essa situação. No mundo todo, tanto no setor privado quanto no público, presenciamos uma transformação acelerada na organização da produção. Tendências relacionadas à descentralização organizacional e ao estabelecimento de parcerias têm-se mostrado cada vez mais adequadas, reduzindo custos e aumentando a eficiência e eficácia das organizações. O diagnóstico é claro: por um lado, as organizações burocráticas centralizadas e controladas de cima para baixo são produto da era industrial e não se adequam a uma sociedade que se encontra na “idade da informação”; por outro, as estruturas organizacionais no setor público refletem a

\* Artigo recebido em dez. 1994 e aceito em abr. 1995.

\*\* Mestre em administração pública (EAESP/FGV). Diretor de projetos da Área Governo de Boutinhos & Campos Consultores.

história das próprias organizações e de seus funcionários e não suas necessidades atuais.

Daí a necessidade de discutir novos modelos e padrões para a administração pública brasileira, flexibilizando e descentralizando a atuação de suas organizações, e ao mesmo tempo criando mecanismos de acompanhamento, avaliação e controle mais adequados.

Para isso não basta apenas executar alterações administrativas, eliminando sobreposições de atividades e adequando a estrutura organizacional às prioridades de um governo. Segundo Martins (1994), “as usualmente chamadas reformas administrativas se mostram cada dia mais incapazes de alterar, significativamente, o quadro de problemas e disfunções de organização, estrutura e desempenho do setor público”. Para solucionar esse problema devemos alterar a relação sociedade/Estado, devolvendo à sociedade grande parte do que foi estatizado nas últimas décadas.

O Estado brasileiro, enquanto ente representativo da sociedade e de seus anseios, se estruturou nos últimos anos através de organizações burocráticas públicas regulamentadas e organizadas por padrões e concepções diferentes, segundo cada época específica. Nas décadas de 30 a 60, o Estado brasileiro organizou sua ação predominantemente com entidades da administração direta, com um alto grau de controle burocrático dos processos de execução, o chamado modelo clássico.

Já nas décadas de 60 a 80, houve uma ênfase na criação e estruturação da administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas etc.). O nível de controle dessas novas organizações era pequeno, compatível com a época, que apresentava excedente de recursos financeiros (internos e externos). Esse novo modelo descentralizado pôde propiciar uma expansão acelerada da ação do Estado brasileiro, mas a custos elevados.

De fato, com a crise de financiamento do Estado, nas décadas de 80 e 90, esse modelo organizacional descentralizado e sem controles de desempenho demonstrou ser muito oneroso, inclusive com atuação em algumas áreas que não mais deviam estar sob a égide da administração pública, mesmo indireta. A falta de controle dessas organizações levou ao reinício de um processo de centralização administrativa, predominantemente direcionado por uma visão econômica de redução imediata do gasto público. Tal processo de centralização administrativa atingiu profundamente as fundações e autarquias, que foram transformadas em órgãos hoje muito semelhantes à administração direta. No caso das estatais, iniciou-se o programa de privatizações e, em alguns casos, houve o confronto direto com as empresas em busca de maior controle sobre seus gastos.

O processo atual de centralização administrativa, que em muito repete o modelo clássico das décadas de 30 a 60, não pode ser visto como uma panacéia e repete o erro da uniformidade, que propõe a adoção de um único modelo para todo o setor público. Nada impede que esse modelo clássico, que visa à redução de custos e ao maior controle do gasto público, seja utilizado de forma integrada a

vários outros modelos, de acordo com as necessidades e possibilidades de cada setor ou região.

Um novo processo de modernização da administração pública brasileira deverá ser tão diversificado quanto o é a estrutura que se apresenta como seu objeto principal de transformação: o Estado. Assim, medidas relacionadas à centralização podem conviver perfeitamente com outras voltadas à descentralização e ao estabelecimento de parcerias.

Não se trata de ressuscitar a proposta de administração descentralizada da década de 70, com suas fundações e empresas públicas. Esse foi um modelo dinamizador da ação estatal apropriada para sua época; entretanto, suas organizações não foram submetidas a um sistema de controle de desempenho e resultados, com metas claramente definidas e negociadas. Por outro lado, o autoritarismo político da época restringia a participação de diversos agentes da sociedade e da própria organização no controle dessas entidades.

Atualmente, o processo de democratização e a evolução da ética na área pública tornam cada vez mais necessária a transparência da máquina administrativa em relação a seus gastos e resultados. Dessa forma, pode-se pensar no incremento de controles sociais ou funcionais de organizações, além dos tradicionais controles burocráticos.

Novos modelos para a administração pública são imprescindíveis para o desenvolvimento do setor público no Brasil. A crise de financiamento do Estado impõe uma necessidade cada vez maior de reduzir os gastos e aumentar a eficiência e a eficácia de suas organizações. Conforme vão aumentando o número de habitantes e a idade média da população, a modernização da máquina pública deve ser cada vez mais uma das prioridades de governo.

Na década de 30, o Estado no Brasil era considerado o único agente capaz de romper o ciclo vicioso da pobreza e do subdesenvolvimento no país; hoje, é tido pela sociedade justamente como o contrário: agente do atraso, inibidor das inovações, incapaz de formular e implantar um conjunto de ações que possam levar o país ao desenvolvimento. Ao que tudo indica, o Estado mobilizador e modernizador se esgotou, sufocado pelo burocratismo, corrupção e corporativismo.

Apesar dessa visão, ainda é possível acreditar que sem a presença do Estado jamais poderemos ultrapassar as fronteiras da injustiça social e do subdesenvolvimento. O que se faz necessário é a transformação desse Estado e de suas organizações, adotando-se novos modelos descentralizados de ação que envolvam cada vez mais a participação da sociedade.

Atualmente existem aproximadamente 7 milhões de funcionários públicos no Brasil, sejam estatutários ou celetistas, civis ou militares, abrangendo os três níveis de governo e as administrações direta e indireta. Isso significa 11% da PEA (população economicamente ativa), compondo um setor extremamente importante para o processo de desenvolvimento do país.

A distribuição desses funcionários está concentrada no nível de governo estadual (50%), seguido pelo municipal (26%) e, por fim, o federal (24%).

A expansão do nível de governo estadual ocorreu recentemente, nas últimas décadas, e foi decorrência de um processo de crescimento do setor público em um nível de governo mais próximo de quem efetivamente consome os seus serviços, bem como da redução da participação relativa da União, que se tornara exagerada para um Estado federativo.

Dessa forma, pensar em novos modelos de organização do setor público no Brasil é tarefa que exige a inclusão do nível estadual de governo. A municipalização, por exemplo, também passa por uma ação do nível estadual e representa uma fase mais avançada da descentralização.

Os governos estaduais possuem restrições legais impostas pela União, principalmente quanto à organização institucional do poder; entretanto, podem organizar suas ações de forma diferenciada, aplicando modelos mais adequados às condições específicas de cada um. O aprimoramento do federalismo no Brasil deve necessariamente levar os estados a uma condição de maior autonomia em relação à organização da ação governamental; as administrações estaduais devem se preparar para esse novo processo.

Este texto sugere algumas alternativas para a adoção de um modelo de ação estadual descentralizado, sem definir amarras uniformes e rígidas, mas abrindo possibilidades e reflexões a serem adaptadas a cada caso específico.

## 2. Estrutura lógica da descentralização

Conceitualmente, a descentralização no setor público pode ocorrer de formas muito distintas, mas sempre em alguma direção, que pode ser uma entre três possibilidades: descentralização interna (de cima para baixo na estrutura administrativa atual — descentralização intragovernamental), descentralização externa (de dentro para fora da estrutura do Estado) ou ainda descentralização entre os níveis de governo (descentralização intergovernamental).

A primeira forma é caracterizada por um processo de descentralização do processo decisório, em um movimento de *cima para baixo* na própria organização estatal (intragovernamental), entre os diversos níveis hierárquicos, delegando competências e responsabilidades. Os instrumentos administrativos mais adequados para a implantação desse processo são:

- disseminação dos conceitos de planejamento estratégico;
- internalização do conceito de cliente *versus* o de Estado provedor;
- discussão e compreensão da missão de cada órgão;
- gestão da qualidade;
- funcionário público como co-responsável (participação e motivação);

— difusão de instrumentos para a melhoria da gestão e dos controles de qualidade.

Outro enfoque da descentralização é seguir o sentido de *dentro para fora* das organizações burocráticas públicas, isto é, de dentro da estrutura do Estado para a sociedade, seja a sociedade organizada em empresas privadas ou em entidades sem fins lucrativos, tais como associações e cooperativas. As possibilidades nesse caso são:

- projetos de parceria com a sociedade;
- terceirização no setor público (*outsourcing*);
- descentralização para ONG, associações ou entidades;
- extinções, fusões e privatizações.

Por fim, existe a descentralização intergovernamental *entre os três níveis de governo*, caracterizada no âmbito estadual por processos de:

- municipalização;
- microrregionalização;
- federalização.

Essas três possibilidades de descentralização são apresentadas na figura 1.

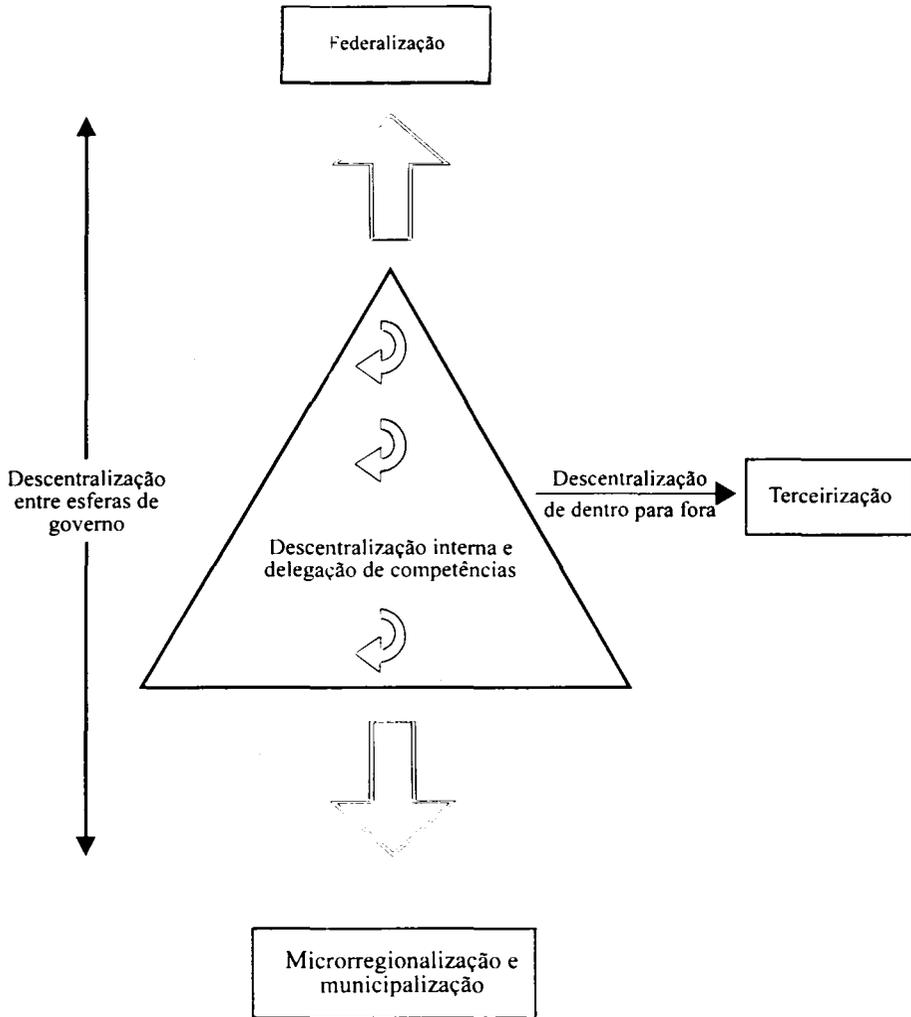
### **3. Novos modelos e sua operação**

Analisando as diversas possibilidades de descentralização, podem-se elaborar novos modelos de administração pública descentralizada para os governos estaduais, utilizando os conceitos já apresentados.

#### *Descentralização interna de cima para baixo (intragovernamental)*

No campo da descentralização intragovernamental, podem-se transferir funções operacionais ou decisórias para outros níveis da estrutura organizacional estadual. No caso da descentralização do processo decisório nas organizações burocráticas, é possível desenvolver um conjunto de programas e ações visando a transferir competências e atribuições dos escalões superiores para as unidades responsáveis pela efetiva coordenação e execução dos serviços prestados à comunidade.

Figura 1



Entretanto, é importante estar atento para o fato de que a descentralização não é em si mesma uma solução dos problemas da administração pública. A estratégia da descentralização, enquanto diretriz de trabalho para o processo de renovação da administração pública, deve ser vista como um instrumento para atingir três objetivos básicos:

- a) a melhoria da qualidade dos serviços prestados à comunidade;
- b) o incremento da produtividade no trabalho das áreas envolvidas, como forma de reduzir os custos operacionais;
- c) maior transparência do Estado, decorrente da maior possibilidade de participação e fiscalização da sociedade, especificamente dos clientes ou usuários do sistema.

É nesse cenário que podem ser criados, em associação com os projetos de descentralização, programas de qualidade dos serviços e programas de produtividade. Esses programas, associados às iniciativas de delegação de competências, auxiliam a consecução do objetivo inicial, que é melhorar a organização do setor público.

Os funcionários podem ter uma participação maior nas decisões responsabilizando-se pelos resultados, tanto positivos quanto negativos. Ressalte-se, ainda, que os programas de descentralização, para obter sucesso, devem ser acompanhados de ações no sentido de motivar e capacitar o funcionamento público, a fim de preparar melhor os agentes que deverão assumir a maior parcela de responsabilidade na gestão dos serviços públicos.

No setor público brasileiro, são raros os mecanismos de premiação por dedicação e desempenho de funcionários ou ainda pela melhoria da qualidade dos seus serviços. Os salários são muito rígidos e ganha-se o mesmo, trabalhando muito ou não, bem ou mal. É preciso modernizar e flexibilizar a política de pessoal no serviço público.

Dessa forma, a implantação de um programa de remuneração variável para o funcionalismo, diretamente relacionado com os resultados de produtividade e qualidade das equipes que voluntariamente se engajassem, aumentaria a motivação dos funcionários e conseqüentemente o seu desempenho.

Finalmente, deverá fazer parte de um programa de descentralização interna a revisão da forma de organização e dos objetivos funcionais da alta administração. Esta deve concentrar-se primordialmente no planejamento estratégico e na gestão da qualidade. Essas esferas de governo devem ser renovadas simultaneamente ao processo de descentralização de suas funções operacionais para unidades de escalão hierárquico inferiores. Tais ações devem visar à reorganização dos sistemas de planejamento e gestão, à estruturação de um sistema de indicadores de desempenho e à reorganização dos sistemas de informação/informatização.

### *Descentralização de dentro para fora do Estado*

Quanto à descentralização de dentro para fora das organizações burocráticas públicas, o Estado pode terceirizar e efetuar parcerias no caso dos serviços que não sejam considerados estratégicos e que apresentem um mercado atomizado e

competitivo entre os seus possíveis fornecedores, mantendo apenas o controle sobre a quantidade, a qualidade e o preço dos bens e serviços ofertados.

Para tanto é importante a criação de um programa que estabeleça as condições necessárias para a terceirização ou a parceria, possibilitando a implementação de projetos-piloto ou experimentais de forma gradual.

A terceirização monitorada por esse programa pode transferir a gestão e a operação de equipamentos e funções públicas para entidades privadas, associações, cooperativas, empresas etc. O que importa é que o Estado continua proprietário do equipamento e responsável pela função, monitorando o desempenho dos novos gestores, o que é muito diferente da privatização, quando o Estado se retira totalmente do setor.

Operacionalmente, o programa de terceirizações e parcerias atenderia à demanda das diversas unidades do Estado, sejam da administração direta ou indireta. Também seria preciso elaborar o planejamento estratégico do setor que demandar esse tipo de descentralização, no intuito de definir quais são suas funções “não-estratégicas” e passíveis de serem terceirizadas.

Far-se-iam então estudos sobre as condições efetivas em que se encontra o mercado de fornecedores dos serviços que se pretende terceirizar. Isso porque é imprescindível haver uma oferta mínima de prestadores de serviços na região para garantir a concorrência e a competitividade entre as empresas que disputarão a contratação, a fim de evitar a formação de cartéis ou oligopólios de fornecedores.

Todo esse processo exige a modernização da função “compras” no Estado, de forma a monitorar o processo de descentralização, criando e estruturando mecanismos de controle burocrático, somados ao controle social local dos contratos de prestação de serviços. Nesse caso, a implantação de um sistema de registro de preços é fundamental para comparar os diversos valores contratados em diversas regiões e acompanhar os resultados dessa nova política de descentralização.

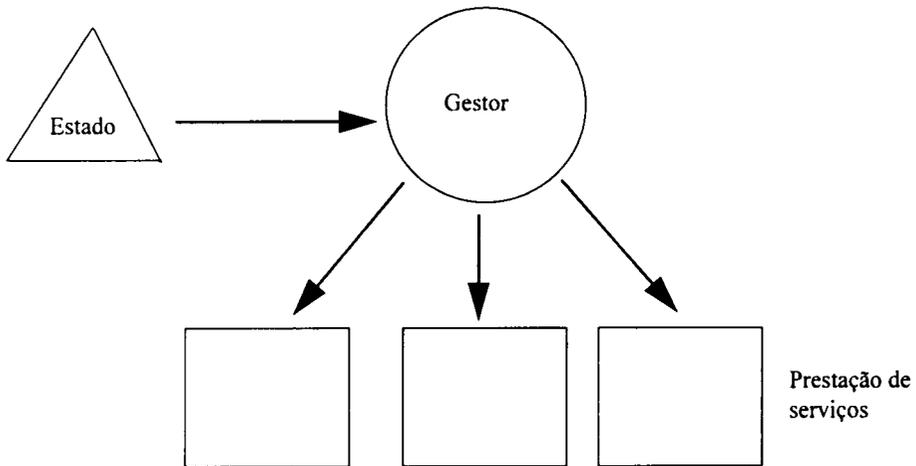
Por outro lado, o envolvimento da sociedade é fundamental, organizando associações de usuários dos serviços que possam acompanhar e fiscalizar todo o processo de contratação e a qualidade dos serviços prestados.

Tomemos o exemplo de uma área que depende fundamentalmente dos recursos públicos que recebe: a educação. Uma escola ou um grupo de escolas (dependendo do volume de serviços a serem terceirizados e da escala mínima de contratação) solicita a sua inclusão no programa de terceirizações e parcerias. A partir do planejamento estratégico, se necessário assessorado por empresas especializadas, pode-se chegar à conclusão de que os serviços fundamentais e estratégicos desse setor são os relacionados com a atividade de ensino — as aulas e as atividades de coordenação pedagógica; assim, apenas os professores e os diretores de escolas continuariam como funcionários públicos, e todos os demais serviços, como limpeza, manutenção, vigilância e até as atividades burocráticas da secretaria da escola, poderiam ser terceirizados.

Contrata-se então uma equipe externa para realizar o estudo do mercado de fornecedores existentes e apresentar uma análise quanto à viabilidade econômica do pleito, além de tecer considerações quanto ao modelo e à forma mais adequada de proceder à terceirização e à implantação de indicadores de desempenho.

Caso aprovado o pleito, seria realizada a licitação dos serviços e o vencedor seria responsável pela gestão dos trabalhos. Poderiam participar da licitação consórcios de empresas das diversas áreas requeridas (vigilância, limpeza etc.), cooperativas de funcionários, associações ou ainda uma empresa ou entidade que subcontrataria esses serviços de outras, assumindo a responsabilidade da gestão e recebendo um valor fixo global do Estado, caracterizando um processo de quarterização (ver figura 2).

Figura 2  
Terceirização/quarterização



O Estado garante a agilidade e a qualidade dos serviços contratados, terceirizando-os a um gestor, o qual se responsabilizará pela prestação dos serviços a serem terceirizados.

Cabe salientar que não só empresas que visam o lucro poderiam participar dessas concorrências, mas também associações de bairro, sindicatos e entidades de classe. No exemplo citado, as Associações de Pais e Mestres sem dúvida seriam candidatos a assumir algumas das atividades.

No município de Maringá, no Paraná, ocorreu uma experiência de descentralização da educação envolvendo cooperativas de professores que assumiram integralmente a responsabilidade de gerir e operar as escolas, recebendo do município por aluno matriculado. Neste período, o custo médio aluno/ano caiu de US\$698,96 para US\$309,09, e a relação aluno/professor aumentou de sete para 11 no novo sistema. Embora a experiência tenha durado apenas dois anos (1991 a 1993), os indicadores demonstram que essa é uma alternativa a ser estudada.

O importante é implantar um programa que defina critérios de participação claros e transparentes, possibilitando o desenvolvimento de modelos específicos para cada caso.

O setor de saúde também possui características que o habilitam a participar do programa. A descentralização da gestão e operação de hospitais e unidades de saúde em geral pode transformar o funcionário em co-responsável pela qualidade e a produtividade dos serviços prestados à população.

Já no caso de setores que possam auferir receitas próprias, diretamente dos usuários dos serviços, a alternativa mais apropriada são as concessões. Por exemplo, na concessão da operação e manutenção de rodovias, o valor do pedágio, devidamente controlado pelo Estado, pode suprir os recursos necessários à manutenção do sistema, tendo como comparação com a administração direta a redução dos gastos com arrecadação de impostos, fiscalização e distribuição dos recursos. O novo responsável recebe diretamente do consumidor e aplica diretamente os recursos. Além disso, só pagam o pedágio os usuários do sistema.

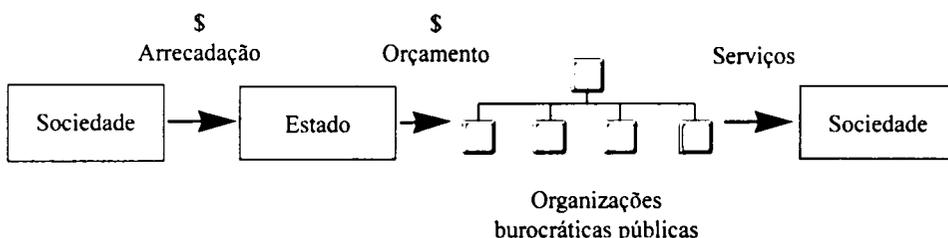
A concessão de serviços públicos deve sempre realizar-se através de processos licitatórios e exige o monitoramento por parte do Estado, que assim recupera a sua capacidade de coordenação, atividade principal a que deve dedicar-se, deixando a operação para a iniciativa privada.

Da mesma forma que os exemplos da área da educação, as concessões são uma forma de parceria e terceirização de serviços públicos mais adequada para setores que possam auferir receitas próprias e sejam autofinanciáveis, o que diminui o esforço necessário de acompanhamento por parte do Estado, já que o mercado assume parte dessa responsabilidade. Esse modelo de concessões está exemplificado na figura 3.

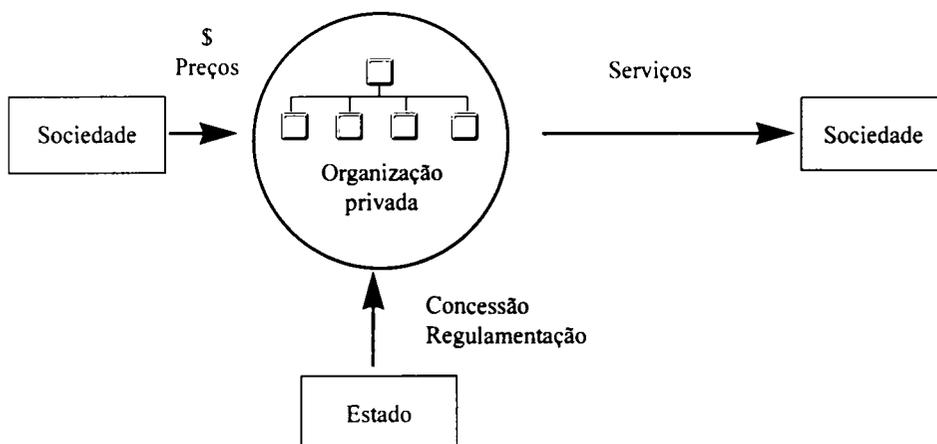
Além das terceirizações, parcerias e concessões de serviços que já existem no Estado, é possível adotar esse perfil organizacional também em novos ramos da atividade estatal. Por exemplo, no caso de o Estado ter como objetivo a criação de uma nova organização, pode optar pela criação de um ente híbrido de direito público e privado que seja capaz de consubstanciar uma parceria com a sociedade.

Figura 3  
Formas de organização da prestação de serviços públicos

Ação estatal direta



Concessão da ação estatal



Nesse caso, a constituição de uma entidade sem fins lucrativos que associe pessoas de direito público e privado é possível e tem ocorrido em diversos lugares. Ao invés de criar um departamento da administração direta, com quadro próprio de servidores estatutários, o poder público pode criar, em parceria com outras instituições privadas, um serviço social autônomo de direito privado, com funcionários celetistas.

Experiências recentes, como a da Associação das Pioneiras Sociais (Hospital Sarah Kubitschek, Brasília, 1991), têm apresentado ótimos resultados. Inicialmente, propôs-se a criação, através de lei, de um serviço social autônomo gerido por uma entidade sem fins lucrativos e de direito privado, a Associação das Pio-

neiras Sociais. Esta entidade pode receber recursos de diversas fontes, inclusive dos setores privado e público, neste segundo caso através de um contrato de gestão que estabelece claramente metas e objetivos. Experiências como essa têm levado ao desenvolvimento e à legitimação de modelos jurídicos alternativos que podem sustentar o trabalho em parceria do setor público.

O programa de terceirizações e parcerias deve gerenciar todos esses processos de descentralização de dentro para fora do Estado, separadamente das privatizações, fusões ou extinções, que são outras modalidades de descentralização mais radicais e merecem tratamento específico e diferenciado.

A inserção na estrutura organizacional estatal de um programa de terceirizações e parcerias pode ser diferente para cada Estado; entretanto, é mais adequado vinculá-lo a uma secretaria que tenha poder de decisão, como é o caso de uma secretaria de planejamento e gestão, que detém o poder de elaborar e executar o orçamento, podendo utilizá-lo como um forte instrumento de modernização administrativa.

Quadro resumo

Meta	Programas	Ações
Descentralização intragovernamental (de cima para baixo)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano de descentralização</li> <li>• Programa de qualidade dos serviços</li> <li>• Programa de produtividade e redução de custos</li> <li>• Programa de remuneração variável</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição dos objetivos e metas do projeto quanto à descentralização, à qualidade e à produtividade</li> <li>• Estudos para a identificação das áreas governamentais a serem descentralizadas</li> <li>• Elaboração de planos de ação setoriais por órgão de governo</li> <li>• Instituição dos instrumentos de descentralização financeira e administrativa</li> <li>• Definição da estratégia de mudança dos padrões tecnológicos e de operação para melhoria da produtividade</li> <li>• Ações de motivação e capacitação funcional</li> </ul>
Descentralização externa ("para fora")	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de terceirizações e parcerias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição de objetivos e fixação de metas quanto à terceirização e às parcerias</li> <li>• Estudos para a identificação das áreas governamentais a serem terceirizadas</li> <li>• Elaboração do planejamento estratégico dessas áreas</li> <li>• Análise das condições de mercado regionais e setoriais das áreas que sofrerão processos de terceirização</li> <li>• Definição das alternativas de modelagem para a terceirização ou a parceria (direta, quarterização, concessão, entidade paraestatal etc.)</li> </ul>

(Continua)

(Continuação)

Meta	Programas	Ações
Descentralização intergovernamental (entre os níveis de governo)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Programa de municipalização e de regionalização</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Definição de objetivos e fixação de metas quanto à municipalização e à regionalização</li><li>• Estudos para a identificação das áreas governamentais a serem municipalizadas ou regionalizadas</li><li>• Elaboração dos prazos setoriais de ação por órgão de governo</li><li>• Definição dos instrumentos e formas de transferência de serviços a municípios, microrregiões ou consórcios</li><li>• Negociação com os órgãos envolvidos</li><li>• Aprovação dos instrumentos legais</li><li>• Transferência dos serviços de seus novos operadores</li></ul>
Desenvolvimento da capacidade gerencial	<ul style="list-style-type: none"><li>• Plano de reorganização administrativa</li><li>• Programa de revisão do sistema de gestão</li><li>• Programa de informatização</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Desenvolvimento de novos padrões e diretrizes organizacionais</li><li>• Elaboração do plano de informatização do Estado</li><li>• Definição do novo sistema de gestão (indicadores, contratos de gestão)</li><li>• Elaboração dos planos setoriais de renovação administrativa</li><li>• Revisão dos sistemas administrativos, a fim de renovar os instrumentos de gestão e controle</li></ul>

### *Descentralização entre os níveis de governo (intergovernamental)*

A descentralização entre os níveis de governo, do ponto de vista dos governos estaduais, pode ocorrer de três formas: municipalização, microrregionalização ou federalização.

O caso da federalização, transferência à União de órgãos ou empresas estaduais, é mais raro; já a municipalização e a microrregionalização são processos cada vez mais utilizados. Esse tipo de descentralização visa a transferir à instituição mais próxima da comunidade a responsabilidade pelos serviços que, por sua natureza, devem ser prestados por organismos públicos ou parapúblicos, permitindo que a gestão destes se dê sob as vistas dos seus beneficiários e facilitando a integração da instituição com seus “clientes” e a conseqüente adequação dos serviços às reais necessidades da comunidade.

Nesse conjunto de iniciativas, duas questões merecem atenção:

- Transferir do governo estadual para outros organismos públicos a responsabilidade pela gestão dos serviços pode acarretar conflitos posteriores quando da ope-

ração dos mesmos, caso o processo seja mal conduzido. Daí a necessidade de definir a forma de participação dos agentes envolvidos no planejamento e na gestão das atividades descentralizadas. O governo do estado, mesmo descentralizando suas ações, deve reservar a si a coordenação do planejamento estratégico das ações que exijam a fixação de políticas em nível estadual.

- Definir previamente as responsabilidades dos agentes envolvidos no financiamento e custeio das atividades abrangidas pela descentralização é uma forma de garantir a preservação e a melhoria da qualidade dos serviços prestados à comunidade, os quais são muitas vezes prejudicados pela falta de recursos para financiar sua operação.

Em geral, o fator indutor de processos de descentralização como esses é a dificuldade de financiar as atividades somente através do estado, o qual vai então buscar parcerias com outras instituições públicas. Portanto é fundamental definir previamente os instrumentos e os volumes de recursos a serem repassados pelo estado às novas instituições operadoras desses serviços, e que estas concordem em contribuir com a contrapartida idealizada.

Tais questões devem ser equacionadas com estudos preliminares que definam com clareza a abrangência das atividades a serem descentralizadas, os instrumentos jurídicos a serem adotados, os mecanismos de parcerias a serem instituídos e as responsabilidades das diferentes instituições no financiamento dos serviços descentralizados. Esses estudos devem ser desenvolvidos previamente e de modo centralizado pelo governo do estado, antes de terem início as negociações com prefeituras e demais organismos participantes do processo.

Finalmente, cabe mencionar um importante instrumento facilitador da descentralização entre os níveis de governo: os consórcios intermunicipais. Esta figura jurídica já é utilizada com sucesso em alguns estados do país (Santa Catarina e São Paulo, por exemplo), na descentralização de serviços e atividades de natureza regional ou microrregional. Um hospital regional, que serve a diferentes municípios, é um exemplo típico. Comumente, esse organismo é gerido pelos governos estaduais ou pela União, pelo fato de inexistir um ente que represente o conjunto de municípios beneficiados por seus serviços. O consórcio intermunicipal pode ser uma solução organizacional para a transferência desse tipo de serviços ou atividades de natureza regional ou microrregional.

A divisão do estado em microrregiões, coordenadas por um conselho de prefeitos e um conselho dos escritórios regionais locais do estado (representações regionalizadas das secretarias), pode criar condições favoráveis à articulação e à integração das ações estaduais nesse nível importante que é a microrregião. Experiências bem-sucedidas nesse campo já ocorreram em São Paulo, Minas Gerais e outros estados, possibilitando maior integração de ação regionalizada do estado.

## 4. Conclusões

Esse novo modelo de administração pública descentralizada implica a necessidade de institucionalizar mecanismos confiáveis de controle da gestão e dos resultados dos órgãos terceirizados ou que tenham adquirido maior autonomia devido à descentralização; assim, é imprescindível consolidar o desenvolvimento, no governo, de novos mecanismos de fortalecimento da capacidade de coordenação e de governabilidade, tais como sistemas de planejamento integrado e contratos de gestão.

Um sistema de planejamento integrado deve ter indicadores objetivos e mensuráveis da gestão e dar maior ênfase ao *resultado*, ao contrário do que ocorre hoje, quando a ênfase maior é dada ao controle do *processo*.

Existe uma série de mecanismos de controle burocrático utilizados para “inibir” o desvio de recursos. Esses mesmos mecanismos são regidos por “normas” e “procedimentos” de eficácia duvidosa (carimbos, processos em pastas que circulam por todo o setor). Verifica-se apenas se as normas foram cumpridas, e não se o resultado foi satisfatório.

Por exemplo, em um processo licitatório, verifica-se se a Lei nº 8.666 foi cumprida, se todas as fases da licitação foram respeitadas, se os limites foram obedecidos, mas raramente verifica-se o mais importante: se o preço finalmente pago foi baixo ou superfaturado.

Para modificar essa situação é importante rever e reorganizar os sistemas de informação, segundo as modernas técnicas e recursos da tecnologia da informação, com o objetivo de tornar disponíveis dados e informações que viabilizem as ações governamentais nas áreas de planejamento estratégico e gestão da qualidade, desburocratizando os instrumentos tradicionais de controle e supervisão.

Graças a esse novo modelo de planejamento e coordenação, reformulam-se os padrões de relacionamento dos órgãos centrais do governo com as unidades prestadoras de serviços, substituindo-se a gestão do controle formal dos processos pela gestão dos resultados. Experiências baseadas em contratos de gestão possibilitaram mudar essa relação. Metas negociadas, compromissos claros, premiação e punição conforme os resultados são exemplos do que pode ser esse poderoso instrumento de coordenação.

O grau de autonomia que um órgão pode ter e as condições de participação ou não nos vários programas citados neste texto devem depender dos resultados apresentados e contratualizados.

Em geral os contratos de gestão têm sido utilizados para melhor definir a relação entre o governo e suas empresas estatais; mas podem ser utilizados também na administração direta (contrato-programa) e nos casos de terceirização de atividades de gestão.

A tarefa de coordenar a reorganização da administração pública estadual, a descentralização dos serviços nas suas diferentes formas e as iniciativas no senti-

do de obter melhor qualidade e maior produtividade deve caber a um grupo de trabalho situado em posição hierárquica privilegiada, vinculada ao gabinete do governador ou às áreas de coordenação geral dos programas governamentais. Tal medida é necessária para evitar que a coordenação do projeto seja influenciada em seus trabalhos por visões ou interesses setorializados ou corporativos da máquina estatal.

Todas as idéias expostas neste texto apontam para uma nova filosofia de gestão baseada no paradigma da competitividade, *effective entrepreneurial public organizations*, organizações públicas empreendedoras, que aprendem, inovam e se aperfeiçoam constantemente; ou, como diz Gore (1993), *não apenas seguir regras, mas obter resultados*.

Portanto, é necessário definir claramente missões e objetivos; governar mais e disputar menos; delegar autoridade e responsabilidade; descentralizar; terceirizar; substituir regulamentação por incentivo; desenvolver orçamentos baseados em resultados; expor os serviços públicos à competição; procurar soluções de mercado e não-administrativas; medir o sucesso pela satisfação do usuário dos serviços.

Precisamos urgentemente introduzir novos conceitos de responsabilidade e de avaliação de desempenho na administração pública brasileira, antes que seja tarde demais.

## Referências bibliográficas

Brasil. Escola Nacional de Administração Pública (Enap). *Estudos sobre recursos humanos no setor público*. Brasília, 1992.

———. *O contrato de gestão no serviço público*. Brasília, DF, Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap-SP), 1993.

Brasil. Lei nº 8.246 de 22 de outubro de 1991. Brasília, *DOU*. (Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais — Hospital Sarah Kubitschek.)

Corrêa, Vera Lúcia de Almeida. Descentralização do ensino municipal: a experiência das escolas cooperativas em Maringá (PR). *Revista de Administração Pública*, 28 (1), jan./mar. 1994.

Gore, Al. The Gore Report on reinventing government, creating a government that works better & cost less. *Report of the National Performance Review*. New York, Times Books/Random House, 1993.

Martins, Carlos Estevan. *O círculo do poder: democracia, participação, descentralização*. São Paulo, Entrelinhas, 1994.

Pimenta, Carlos César. Aspectos recentes da organização e das políticas de modernização da função administrativa pública federal. *Revista de Administração Pública*, 2 (28), abr./jun. 1994.

Prado Filho, Luis Patrício Cintra do. *Propostas de descentralização, municipalização e consórcios intermunicipais*. São Paulo, Boucinhas & Campos Consultores, 1994. (Texto interno para discussão.)

Touraine, Alain. Cardoso e o nascimento do Brasil. *El País*, 1994; reproduzido pela *Folha de S. Paulo*, 31-7-1994.