

Contratos de gestão já!

JÉRSÓN KELMAN/CELESTE AZULAY KELMAN
SERLA/FUNDAÇÃO ESCOLA DE SERVIÇO PÚBLICO

Muitos servidores públicos, tanto da administração direta quanto da indireta, não comparecem cotidianamente ao serviço. Ganham muito para o pouco que produzem. Os outros, aqueles que efetivamente trabalham, em geral ganham pouco em relação ao mercado de trabalho. Sentem-se amargurados e injustiçados. Quando erram, são às vezes punidos. Quando acertam, jamais são premiados. Não surpreendentemente, o servidor típico evita tomar iniciativas e "empurra com a barriga" a solução de qualquer problema que possa, ainda que remotamente, implicar num futuro questionamento de sua eventual decisão ou atitude.

Do outro lado do balcão encontra-se a população, ávida por serviços precariamente prestados, tendo que enfrentar filas e o jogo de empurra-empurra entre repartições. É notório que a população recebe um serviço de qualidade bem inferior ao que seria possível produzir com a soma de impostos e tarifas aplicadas pelos governos, e por suas empresas, para manutenção do funcionalismo.

Nem sempre foi assim. No passado, a administração pública formada por autarquias, fundações e empresas públicas com receitas próprias e autonomia administrativa, ainda apresentavam serviços de boa qualidade. Décadas de inflação liquidaram com a alocação de recursos com base na arrecadação própria, substituindo-a pela lamentável prática de alocação "na boca do cofre", característica do regime de "caixa única". Neste regime, os dirigentes públicos são despidos de qualquer autonomia administrativa, perdem eficácia, e se tornam prisioneiros das corporações. Não têm autonomia para executar o orçamento, nem para implementar planos de cargos e salários que privilegiem o mérito. Tornam-se cativos de indicações funcionais, oriundas do embate político, não necessariamente lastreadas na competência. São tratados como corruptos e incompetentes em potencial, tendo que justificar "a priori" qualquer iniciativa que venham a tomar em seu limitado raio de ação.

Neste contexto, é natural que os mais lúcidos proponham que a administração pública se modernize, adquirindo práticas de gerenciamento características do setor privado. Trata-se da chamada "reforma administrativa", presentemente em discussão no Congresso Nacional.

Enquanto o Congresso não se decide, o

governo federal e os governos estaduais, severamente pressionados por problemas fiscais, já começam a dar os primeiros passos. Deslançaram programas de redução do funcionalismo com base na demissão incentivada, a ser seguida, possivelmente, pela diminuição da tolerância para com servidores pouco assíduos. Trata-se de iniciativa bem intencionada. Porém é duvidoso que o esforço seja bem sucedido. Em primeiro lugar, porque o servidor pouco assíduo não irá desistir de um salário mensal perpétuo, que lhe exige pequena contrapartida. Em segundo lugar, porque o dirigente típico evitará o desgaste associado à demissão de servidores sem que a conseqüente redução de despesa sirva para melhorar a eficácia da instituição que dirige.

Já se discute o segundo passo da reforma administrativa: o estabelecimento das "organizações sociais" e das "agências

Os dirigentes de fundos, autarquias e empresas públicas devem cessar de mendigar junto aos governantes e reivindicar autonomia administrativa e financeira

executivas". Trata-se de entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que exercerão atividades de interesse público, possivelmente subvencionadas por recursos oriundos de impostos, cujos serviços serão submetidos ao controle governamental e da sociedade civil. A diferença entre as duas categorias é que as agências executivas poderão exercer atividades exclusivas de Estado, como, por exemplo a cobrança de multas. Para ficar mais claro, o Jardim Botânico, que exerce inegável atividade de interesse público, é candidato a se transformar numa organização social. Já o IBAMA, por exercer atividade de polícia administrativa, é candidato a se transformar em agência executiva. No fundo, o que se propõe é restabelecer nas instituições governamentais a autonomia administrativa e financeira outrora existente. Parece-nos que a principal vantagem, tanto das organizações sociais quanto das agências executivas, é que elas serão dirigidas segundo "contratos de gestão". Num contrato de gestão, o governo impõe as metas que devem ser atingidas pela administração da

unidade, para um certo horizonte de planejamento. Por outro lado, garante a autonomia anteriormente referida. Os dirigentes têm toda a motivação para combater as práticas corporativistas e fisiológicas, pré-requisito para o cumprimento das metas previamente contratadas. O não cumprimento das metas resulta na demissão dos dirigentes. Por exemplo, se a instituição for um hospital, a meta pode ser a taxa de aumento do número de pacientes recuperados, anualmente. Por outro lado, a diretoria do hospital tem, num contrato de gestão, a liberdade de administrar o hospital, inclusive no que diz respeito ao plano de cargos e salários, só vindo a prestar conta de seus atos "a posteriori".

O curioso é que, apesar do reconhecimento dos méritos dos contratos de gestão, este recurso administrativo não esteja sendo adotado, antes mesmo da criação das organizações sociais e das agências executivas. Possivelmente esta paralisação advém da falsa percepção de que a estabilidade do funcionalismo e a lei nº 8666 (de licitações) tudo impedem. Não é bem assim: a atual legislação, quando acionada com suficiente motivação, é menos leniente e paralisante do que se pensa. Eis um exemplo: diversos órgãos do Governo do Estado do Rio de Janeiro pagam a seus funcionários uma "gratificação de encargos especiais", no valor de 70%. É prerrogativa do dirigente de cada instituição decidir quais os funcionários que merecem recebê-la. Na prática quase todos recebem, já que não há estímulo algum para que o dirigente exerça qualquer racionalidade gerencial. Parece óbvio o que ocorreria sob um contrato de gestão: o dirigente sustaria a gratificação dos servidores ociosos/ausentes para viabilizar o aumento da gratificação dos servidores eficientes. Hoje, sem o contrato de gestão, tal iniciativa não é possível.

Vale a pena tentar reverter imediatamente a atual situação, sem esperar pelos trâmites que permitam o estabelecimento das organizações sociais e das agências executivas. Os dirigentes capazes e bem intencionados de fundações, autarquias e empresas públicas devem cessar de mendigar junto aos governantes por mais recursos para as suas instituições, e passar a reivindicar imediata autonomia administrativa e financeira. Em muitos os casos será possível assegurar, através de contratos de gestão, não apenas melhores resultados no que diz respeito às atividades-fim de cada instituição, mas também uma redução real de gastos governamentais.