

## Contratualização de Resultados: Uma Ideia, Vários Caminhos

**Autoria:** Ana Cláudia de Oliveira Pedrosa, Patricia Cristina Magdalena

### Resumo

A contratualização de resultados é uma ferramenta que tem como foco central definir metas e resultados *a priori* em troca da concessão de algumas flexibilidades de gestão, que facilitaria o atingimento das metas acordadas. Assim, no âmbito das Reformas Gerenciais, a contratualização de resultados foi apontada como alavanca para melhoria da gestão pública em direção a resultados. Nesse aspecto, o presente trabalho objetiva realizar um estudo comparado entre a contratualização de resultados na administração pública federal no Brasil e na Inglaterra, procurando responder à seguinte questão: Por que o Brasil não conseguiu implementar a contratualização nos moldes do modelo inglês, que o inspirou? Para tanto, foi realizado um estudo comparado por meio das análises documental e bibliográfica sobre o assunto. A análise do caso inglês refez a trajetória histórica da contratualização desde o governo de Thatcher, contextualizando-o na crise fiscal da década de 70. Destacamos os principais programas, o *Next Steps e Citizen's Charter*, que se constituíram em modelo para diversos países e cujo foco no cidadão/usuário do serviço público permanece ao longo do tempo. O caso brasileiro também foi demonstrado com a trajetória da Reforma promovida no governo de Fernando Henrique Cardoso e a tentativa de mudanças institucionais que possibilitassem o alcance dos dois propósitos básicos do modelo: a publicização e a flexibilização. Entretanto, a contratualização de resultados na Inglaterra e no Brasil tiveram resultados diferentes. Enquanto naquele país houve sucesso na implementação de ações como privatizações, criação de agências e instrumentos de contrato, bem como definições formais sobre padrões mínimos de desempenho no serviço público, no Brasil houve relativo insucesso na esfera federal, já que poucos órgãos foram publicizados, além das flexibilidades concedidas terem pouca relevância na gestão, visto seu caráter operacional. Alguns fatores explicam essas diferenças entre os modelos inglês e brasileiro: a) Corpo burocrático. Diferentemente da Inglaterra, que possuía um corpo burocrático forte e fundamental para implementar a reforma, no Brasil a herança patrimonialista permeava a administração pública; b) Sistemas políticos diferentes. Lá, o Primeiro Ministro é forte e consegue implementar projetos com mais facilidade do que no Brasil, em que o poder do presidente é limitado pelas coalizões, c) Apoio político. Na Inglaterra, o processo de contratualização foi liderado pelo Tesouro e tinha total autonomia para negociar e fiscalizar, pois tinha respaldo do governo central. No Brasil, a falta de apoio dos ministérios prejudicou fortemente sua implementação. A análise histórica indica que antes de copiar um modelo pronto, é preciso primeiro construir circunstâncias nacionais e locais, considerando a diversidade institucional dentro de um país. Além disso, e talvez o aspecto mais importante a considerar é o chamado “legado da aprendizagem”, que consiste em observar a experiência do país que se destacou e optar por implementar somente os pontos de melhor aproveitamento, ou aqueles que fizerem mais sentido para a realidade do país.

## 1. Introdução

Durante um longo período, que vai da década de 1930 até meados da década de 1970, houve uma clara ampliação das tarefas atribuídas ao Estado e um conseqüente aumento dos gastos estatais. Durante todo esse período, políticos e burocratas tentaram, sem grande sucesso, por meio de reformas parciais ou simplesmente da desobediência aos princípios burocráticos, integrar a administração pública às novas realidades. Porém, somente a partir da década de 1980, nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), principalmente no Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália e países escandinavos, a grande reforma administrativa no setor público nos quadros do sistema capitalista foi implementada com sucesso.

De acordo com Pollitt e Bouckaert (2002), grande parte das reformas da gestão pública dos anos 80 e 90 tiveram como objetivos a redução do gasto governamental, redução do total de servidores; melhoria dos processos, da relação produto/insumo (maior eficiência) e da sua eficácia (resultados alcançados/resultados esperados); produção de um sistema mais flexível e o movimento rumo ao Estado Ideal, segundo o modelo da Nova Gestão Pública (NGP). Segundo a perspectiva de Costa (2002), a NGP consiste em um núcleo de idéias que enfocam prioritariamente: a qualidade da gestão, a avaliação de desempenho; a desagregação das burocracias em agências que se relacionam em bases contratuais; o uso de “quase mercados” e terceirização para estimular a competição, um estilo de gestão que enfatiza metas e autonomia gerencial.

Para Kettl (1997), os caminhos para implementar a NGP e tornar o serviço público mais eficiente e menos custoso são bastante variados. Em geral, opta-se pelo “gerencialismo” à tradicional cultura da burocracia hierárquica, substituindo a autoridade e rigidez por gestões mais flexíveis; foco na estrutura por foco no resultado, e estabilidade por competitividade.

Na reforma gerencial da Inglaterra, destacou-se o modelo do contrato de gestão, ou contratualização de resultados, entre os órgãos formuladores de políticas públicas e entidades voltadas à prestação de serviços. Tais contratos têm por base o par “autonomia x responsabilização”, por meio do qual a entidade prestadora de serviços se compromete a obter determinados resultados, em troca de algum grau de flexibilidade em sua gestão (PACHECO, 2006).

De acordo com a OCDE (2004), a adoção deste instrumento de gestão parte de um movimento mais amplo de mudança da macroestrutura do aparelho do Estado. Tal processo vem sendo chamado de *agencificação*, ou seja, a criação de entidades voltadas a propósitos específicos, diferenciando os instrumentos de sua gestão daqueles empregados pelos órgãos da administração direta. Os objetivos da contratualização de resultados são facilitar a adoção de mecanismos de mensuração de resultados; responder a novos *issues*; adotar medidas de incentivos ao desempenho; promover a *accountability* – transparência e responsabilização por resultados (id.).

O pioneirismo da Inglaterra, junto com as inovações na gestão do serviço público, fez com que muitos países adotassem as mesmas estratégias para reformar o Estado, incluindo o Brasil, que com a Reforma Gerencial de 1995, propôs a adoção da contratualização de resultados visando à melhoria do desempenho da administração pública e uma gestão voltada para resultados. Assim como em outros países, tratava-se de promover mudanças na estrutura do aparelho do Estado – com novos formatos organizacionais denominados Agências Executivas e Organizações Sociais – favorecendo a responsabilização por resultados e um novo tipo de relação entre ministérios e entidades vinculadas (PACHECO, 2006).

Entretanto, Costa (2002) ressalta que a replicação de um modelo de sucesso tende a obscurecer o fato de que as diferenças são muito maiores do que as semelhanças entre as reformas implementadas em diferentes países. Antes de replicar as estratégias, deve-se analisar todas as transformações culturais envolvidas no processo, além de ater-se ao fato de que fatores sociais, econômicos e históricos podem impactar negativamente a implementação do modelo que foi adotado por um país com trajetória e características diferentes. Nesse aspecto, Kettl (1997) afirma que as idéias não são suficientes para auto-sustentação dos projetos de reforma e que as experiências estudadas por ele demonstram que estas funcionam melhor quando apoiadas por novos processos de gestão.

É nesse aspecto que se dá a relevância deste trabalho, uma vez que ele tem por objetivo analisar por que o Brasil não implementou a contratualização de resultados nos moldes do modelo inglês, que foi o grande inspirador da reforma brasileira. Neste trabalho, o enfoque é sobre a contratualização na esfera federal, já que a análise de casos estaduais provavelmente resultaria em concluir que algumas experiências são bem sucedidas, ainda que carentes de aprimoramento.

A estrutura deste estudo foi organizada em seis seções para melhor entendimento. Após a introdução, a metodologia do trabalho será descrita. Na terceira seção, será feita uma análise histórica da experiência inglesa, e na quarta, da experiência brasileira. Em seguida, será feita uma análise comparativa para buscar as diferenças e semelhanças dos modelos de contratualização de resultado no Brasil e na Inglaterra. Na sexta e última seção, serão feitas as considerações finais.

## 2. Metodologia

Com o intuito de reconstruir o processo histórico da contratualização de resultados no Brasil comparado com a Inglaterra, utilizou-se como método de pesquisa a análise comparada, estudo de controle das generalizações, previsões ou leis do tipo – se...então... (SARTORI, 1981: 204). Ainda segundo o autor, a comparação é uma forma de controle de hipótese, a fim de se encontrar a gênese dos processos, ou seja, aprofundar mais o conhecimento sobre determinado objeto ao invés de se construir generalizações sobre ele, permitindo um aprofundamento dos conhecimentos sobre o objeto.

A comparação também permite controlar os casos por meio das semelhanças e das diferenças entre eles e, a partir disso, estabelecer os mecanismos causais dos eventos (SEGATTO, 2011:18). Sartori (1981, p. 209) afirma que para uma boa análise comparada, é necessário equilibrar as semelhanças e as diferenças dos casos, uma vez que, para o autor, as comparações se arriscam a oscilar perigosamente entre dois extremos: o excesso de assemelhamento (que torna vão o controle) e o excesso de diferenciação (que torna inútil a comparação).

A escolha pelas unidades de análise levou em consideração o fato de a Inglaterra ser o país pioneiro na Reforma do Estado, tendo como ferramenta fundamental a contratualização de resultado; e o fato de querermos saber até que ponto a contratualização de resultados do Brasil foi focada no modelo inglês.

Quanto à classificação, este estudo assume aspectos descritivos por expor características de determinada população ou fenômeno, e por visar descobrir a existência de associações entre variáveis (GIL, 2002) da contratualização de resultados no Brasil e na Inglaterra. Os dados foram obtidos de forma secundária através de pesquisa documental - Plano Diretor da Reforma do Estado, e bibliográfica, através de *papers*, revistas e livros da

área. O objetivo central deste trabalho é comprovar que o caminho da contratualização de resultados no Brasil foi diferente do implementado na Inglaterra.

### 3. Contratualização na Inglaterra

A Inglaterra é apontada como um país pioneiro na reforma que originou a Nova Gestão Pública e que serviu como modelo para diversas experiências reformistas pelo mundo. A reforma tinha como objetivo dar mais autonomia e responsabilidade aos administradores, mas também orientar o serviço público para o cidadão/cliente (BRESSER PEREIRA, 1998). Para isso, buscou inspiração no setor privado. O modelo adotado pela Inglaterra aumentou a flexibilidade, passou a medir resultados e estimular o alcance deles, transferiu vários programas para o setor privado ou agências de serviços públicos.

Com a expansão do Estado de Bem Estar Social inglês, o setor público daquele país cresceu significativamente nas décadas de 60 e 70, mas ao final desta década o modelo esgotou-se, houve uma crise fiscal e queda no padrão de vida da população. A saída encontrada por Thatcher foi inicialmente a privatização de empresas competitivas e das estatais de infra-estrutura. O governo tinha um discurso anti-burocrático, crítico à ineficiência do serviço público tal qual se encontrava naquele momento. As reformas iniciadas por Thatcher, no contexto da crise fiscal dos anos 80, priorizavam num primeiro momento a redução de despesas, seguida pela priorização da eficiência (introduzindo metas de desempenho, remuneração por desempenho e privatizações) e, finalmente, a utilização de mecanismos típicos de mercado, desconcentração na prestação de serviços públicos e ênfase na qualidade desses para o atendimento às necessidades do cidadão (POLLITT, 1996). O governo do Partido Trabalhista que sucedeu o governo de Thatcher manteve a reforma na agenda, porém passou a focar o cidadão, numa lógica menos privatista.

Para compreender os principais arranjos da contratualização inglesa, analisaremos os principais programas de implementação da mesma. Iniciaremos com a análise do *Next Steps Program*, que teve como principal objetivo reduzir a centralização na administração, pois naquele momento identificou-se que o serviço público era muito grande e diversificado para ser gerido centralmente de forma eficiente, e a idéia de criação das agências era justamente dar autonomia gerencial e isolá-las de influências políticas, mas supervisionando e medindo os resultados. Na sequência, analisaremos o *Citizen's Charter*, considerado o programa-chave da contratualização inglesa, que ampliou a concepção da prestação de serviços públicos de qualidade com foco no usuário.

#### 3.1 *Next Steps Program*

Na década de 80, a administração direta e as agências executivas britânicas iniciaram processos de contratualização por meio do *Next Steps Program*, que como o próprio nome sugere, dariam a continuidade ou o próximo passo para a reforma que estava sendo promovida pelo governo Thatcher. Foram criados contratos que substituíam as relações hierárquicas formais e um sistema de competição entre órgãos e agências, baseado na separação de papéis entre os que definem a política (principal) e os que as executam (agentes).

O *Next Steps* foi um importante programa da reforma, que objetivava melhorar o desempenho do serviço público na prestação de serviços, redução de custos, redução de gastos com pessoal e aplicação de mecanismos de mercado. O programa mudou o modelo de delegação de autoridade e de controle, redefinindo as relações entre a formulação e a implementação de políticas públicas (REZENDE, 2004). O objetivo era melhorar a eficiência

e a efetividade dos serviços, por meio da criação de agências autônomas que realizariam a maior parte das funções executivas do governo central, bem como da competição administrada.

Nesse modelo foram criadas agências descentralizadas, as PBO - *Performance-Based Organizations*, que proveriam serviços públicos a partir da formulação das agências centrais e reguladas pelos *performance agreements* (contratos de gestão). As agências teriam mais autonomia, *accountability* medida nos relatórios e seriam orientadas pelo desempenho. Esse modelo possibilitaria que as relações burocráticas entre governo e agências fossem revistas e flexibilizadas, passando a ser orientadas por resultados em substituição ao controle de processos. Isso possibilitaria que as agências se concentrassem em melhorar os serviços prestados aos consumidores, desviando o foco no controle de processos que caracterizava o modelo burocrático tradicional. As PBOs representam uma mudança institucional realizada pelo governo britânico para orientar a administração pública pelo desempenho (REZENDE, 2004).

Seidman (1998) aponta que a criação das PBOs envolve especialmente a flexibilização na gestão de recursos humanos, orçamentário, e outras funções administrativas. Os gerentes ganham autonomia e flexibilidade para a execução dos serviços, mas por outro lado sua responsabilidade é maior. Quanto ao seu funcionamento, as PBOs são organizações caracterizadas pelos seguintes elementos: separação das funções de formulação de políticas públicas e implementação; gestão regulada por um *performance agreement* em um período compreendido entre três a cinco anos, negociado entre a PBO e as agências formuladoras, no qual devem estar perfeitamente definidos os objetivos, os indicadores de desempenho, o padrão de relacionamento da agência com a agência formuladora e as flexibilidades legais e administrativas e criação de posição de comando máximo na organização, a qual deverá ser ocupada através de indicação por uma autoridade, ou contratada de forma competitiva no mercado de trabalho.

A importância das PBOs no serviço público inglês e no contexto da reforma é evidenciada pelo fato de terem se transformado na principal forma de provisão de serviços públicos na Inglaterra. Em 1997, três quartos dos funcionários públicos ingleses trabalhavam em alguma agência, prestando serviços diretamente ao público ou a outros órgãos do governo.

### 3.2 *Citizen's Charter*

O *Citizen's Charter*, programa lançado em 1991 pelo Primeiro Ministro John Major, representa um marco na prestação de serviços públicos na Inglaterra porque o orienta para os usuários, sob uma perspectiva de cliente dos serviços. O programa baseava-se no princípio de que os serviços públicos devem se direcionar às necessidades definidas pelo público afetado (ABRÚCIO, 1996).

O programa era composto de vários elementos, incluindo a *Charter Mark*, que era um prêmio de excelência na prestação de serviços e de várias cartas individuais que estabeleciam os padrões dos serviços e os direitos dos usuários. Essas cartas individuais funcionavam como uma espécie de contrato entre os usuários e os prestadores de serviços, e além das especificações de padrões também contemplavam os recursos disponíveis para a sua execução, assim como a identificação dos responsáveis pela sua provisão. Para se ter uma idéia da dimensão do programa, em 1997 havia 42 cartas nacionais e mais de 10000 locais. Os princípios gerais que todo o serviço público deveria respeitar contemplavam os padrões de desempenho, disponibilidade de informação sobre custos, desempenho e responsabilidades, direito do

usuário escolher o serviço, consulta sobre satisfação do usuário com o serviço, não discriminação, acessibilidade e pronta correção de erros cometidos.

O *Citizen's Charter* também aumentava a privatização, ampliava a competição e envolvia a contratação de serviços privados mediante a contratualização baseada em incentivos e premiações, publicação de resultados e avaliações (SANTOS e CARDOSO, 2001). Foi criado um sistema que premiava a qualidade da prestação dos serviços públicos, com critérios de avaliação feita pelos usuários dos serviços e publicização de resultados (*Charter Mark*). O programa incluiu a redução de gastos e a concorrência pública para execução de serviços prestados por agências do governo, bem como contratação de empresas privadas e estímulo à competição, pois acreditava-se que o monopólio reduzia as opções de escolha dos consumidores. Houve ainda a vinculação da remuneração do funcionário público à qualidade dos serviços prestados. Esse programa articulou padrões de desempenho para diversos serviços do governo britânico, desde as filas de espera no Serviço Nacional de Saúde até a pontualidade do transporte ferroviário.

As críticas a esse programa referem-se principalmente sobre a confusão em relação aos objetivos, pois estabelecia padrões de serviço de uma forma vaga e difícil de avaliar por sua intangibilidade (HOUSE OF COMMONS, 2008). Em sua configuração original, o *Citizen's Charter* foi apontado como um programa que priorizou a concepção de consumidor, em prejuízo do conceito de cidadão, especialmente em face da ênfase no direito de escolha dos serviços públicos e no controle das políticas públicas, fruto da concepção de separação entre formulação e implementação de políticas, típica da administração gerencial (ABRUCIO, 1998). Outras falhas apontadas foram a falta de clareza na fixação de padrões, serviços não diferenciados para usuários com problemas específicos, ausência de prioridades relevantes para o usuário, baixa participação do cidadão na avaliação dos serviços, bem como dos funcionários da linha de frente na definição de padrões.

Entretanto, como aspectos positivos e que contribuíram significativamente para a mudança de paradigma no serviço público inglês podemos apontar o estabelecimento de um padrão mínimo de desempenho nos serviços, o foco no usuário e a responsabilização dos servidores e dos órgãos. O *Citizen's Charter* é considerado um marco no movimento pela qualidade dos serviços públicos na Inglaterra e influenciou diversos países.

Com a mudança de governo em 1997, os Trabalhistas assumiram o poder e o programa sofreu algumas reformulações, mas os aspectos essenciais foram mantidos no denominado *Service First: The New Charter Programme*. O programa complementava a utilização dos contratos de gestão por meio da fixação de compromissos de desempenho com os usuários, fixando regras para orientar o relacionamento entre órgãos prestadores de serviços e seus usuários, estipulando direitos dos usuários e obrigações para os servidores e órgãos públicos.

Em 1998 os serviços passaram a ser publicizados e foram implementadas reformas nos programas objetivando o foco nos resultados. Essa experiência contemplava os *Public Service Agreements* (PSAs), ou contratos de serviço público, que originaram-se do processo de discussão sobre o impacto da aplicação do dinheiro público. Tal ferramenta contemplava a definição de prioridades, informações sobre o desempenho e incentivos para os funcionários através de um sistema de metas de desempenho.

Os PSAs introduziram a utilização de metas e objetivos públicos e quantificáveis para avaliar o desempenho de departamentos e melhorar sua eficiência e pretendia reduzir a fragmentação dentro do governo. Dessa forma, o sistema traçava metas comuns para os departamentos, de forma transversal, para que houvesse trabalhos conjuntos para alcance de metas.

Socher (2009) afirma que no primeiro ano de funcionamento do PSA os indicadores voltaram-se para inputs e outputs e não resultados, o que é confirmado no estudo do Comitê do Tesouro da Câmara dos Comuns, que concluiu, após análise dos PSAs de 1998, que os indicadores referiam-se majoritariamente a processos e produtos, sendo apenas 11% de resultados. Assim, os PSAs acordados para 2001 a 2004 procuraram corrigir essas distorções e voltaram-se prioritariamente para mensuração de resultados, o que foi demonstrado em estudo posterior que apontava que nesses instrumentos 67% dos indicadores eram de resultados. Isso foi proporcionado pelos contratos de entrega de serviços (DSA) e pelo aumento no número de indicadores de resultados.

Um exemplo setorial de contratualização na Inglaterra pode ser dado pela análise do sistema de saúde inglês, o *National Health System* (NHS). Nas últimas décadas esse sistema tem sido alvo de reformas. O modelo é baseado na descentralização, controle pelo lado da demanda ao invés de controle pela oferta e competição administrada entre os hospitais, que foram transformados em *quangos* (quasi autonomus non-governmental organizations).

Abrúcio (2006) aponta que uma importante e inovadora característica da contratualização na saúde inglesa relacionou-se ao pluralismo institucional, já que o órgão central compraria os serviços oferecidos em um sistema de competição administrada, no qual os pacientes podiam escolher os médicos e infra-estrutura, e levando em conta as diferenças entre as regiões. Outro avanço apontado pelo autor refere-se à flexibilização da gestão, que, a despeito das reações iniciais contrárias, permitiu uma resposta melhor do sistema de saúde frente aos novos desafios. O contrato de resultados foi outro importante avanço, já que refletiam os resultados que eram esperados e vinculados a outros objetivos maiores. Outro avanço foi no controle social, que aumentou com esse modelo.

Abrúcio também aponta os limites e problemas do modelo adotado no NHS. Um deles é a assimetria de informação entre os beneficiários e os produtores de políticas. Outro problema foi o das falhas de contrato, sendo necessário, por exemplo, evitar a seleção adversa para que não aumentassem os procedimentos de alto custo. Outro aspecto é que a eficiência aparecia como único incentivo contratual, deixando outros aspectos fundamentais para a área de saúde, como equidade e efetividade, de lado. Outro problema apontado pelo autor é do sistema institucional, pois a saúde relaciona-se com diversos setores, que envolvem ações de outras áreas. Nesse sentido, a contratualização deveria se inserir num arcabouço institucional mais amplo.

### 3.3 Considerações sobre o modelo de contratualização inglês

A análise das reformas na Inglaterra, especialmente das experiências de contratualização, demonstram que o país adotou fortemente a estratégia de criação de agências, o que se reflete no percentual de funcionários públicos que trabalham nas agências – quase três quartos do total. As reformas foram iniciadas por um governo conservador, que buscou caracterizar o serviço público numa lógica de mercado em resposta a uma crise fiscal e a um quadro de ineficiência no serviço público, procurando aumentar a *accountability* e o profissionalismo. Posteriormente, com a mudança de governo, as reformas continuaram, porém houve um esforço para corrigir esse caminho excessivamente privatista. A experiência da Inglaterra pode ser considerada bem sucedida, e diversos autores atribuem parte desse sucesso à existência de um corpo efetivo de funcionários públicos. Assim, o relaxamento do controle a priori, possibilitado nos contratos de gestão, era facilitado pelo fato de existir esse corpo burocrático forte e resistente a comportamentos clientelistas e corruptos. Autores afirmam que a experiência da Inglaterra permite concluir que há uma necessidade de

integração e uma relação de dependência entre instrumentos de contrato e reformas institucionais (CARDOSO, 1997). Outro fator determinante no sucesso foi a associação entre ajuste fiscal e mudança institucional, pois as novas formas de contratação de serviços públicos aumentava o pluralismo institucional.

Além do exposto, um fator importante que influenciou no sucesso da reforma foram as condições políticas existentes, o que se demonstra a importância dos estudos sobre as instituições para se compreender as reformas (ABRÚCIO, 1996). O sistema de governo é do tipo majoritário, com alternância entre dois partidos na disputa pelo poder, Conservadores e Trabalhistas. Nesse sistema o governo eleito tem a maioria na Câmara dos Comuns, e a escolha do primeiro ministro dá amplos poderes executivos ao partido. Essa característica, associada à ausência de um Senado forte, de uma Constituição escrita e detalhada e de um sistema federativo, dão ao Executivo inglês um forte poder de agenda. (COSTA, 1995, pg. 19). A ausência de constrangimentos dá ao governo uma autoridade concentrada. O poder do Primeiro Ministro para implementar reformas e a ausência de uma Constituição escrita que engesse os processos são fatores importantes. Segundo Lijphart (1999), o Gabinete é claramente dominante em relação ao Parlamento, o que equivale a falar em um Executivo dominante que consegue colocar assuntos na agenda sem maiores dificuldades.

Segundo Abrúcio (2006), o movimento inglês de contratualização pode ser caracterizado como um modelo fundado na extensão das relações contratuais no fornecimento de serviços públicos entre o setor público, o setor privado e o voluntário/não-lucrativo, criando uma nova estrutura de pluralismo institucional, em contraposição ao antigo modelo de monopólio estatal, na extensão das relações contratuais para dentro do setor público, pela descentralização, delegação e mecanismos de *quasi-mercado* e no desenvolvimento de contratos de qualidade entre provedores de serviços e consumidores/clientes.

O *Citizen's Charter* teve um papel muito importante na orientação do serviço público inglês. A introdução de uma lógica da prestação de serviço focada no usuário reflete na mudança de uma orientação dos meios para os fins. Essa lógica permanece e influenciou nas reformas implementadas em outros países. Atualmente, vários elementos do programa ainda estão presentes no serviço público inglês, através do *Customer Service Excellence*.

#### 4. Contratualização no Brasil

A administração pública brasileira era, até meados da década de 1990, um caso típico de baixo desempenho, marcada por uma precária relação entre as funções de formulação e implementação de políticas públicas, e por um crônico problema de gestão fiscal, resultado do aumento do tamanho do setor público sem os ajustes na matriz institucional e nos mecanismos de controle. O governo brasileiro respondeu a esses problemas formulando uma ambiciosa política de reforma administrativa do Executivo federal em 1995, por meio do Plano Diretor da Reforma do Estado, concebido pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado – MARE.

O Plano Diretor foi produzido com o intuito de apresentar, orientar e subsidiar a reforma da gestão pública brasileira, que trazia uma grande necessidade de transformar as estruturas burocráticas por um modelo orientado pelo desempenho, operacionalizado por meio da contratualização de resultados, considerada a alavanca para melhoria da gestão pública. Assim como na Inglaterra, tratava-se de promover mudanças na estrutura do aparelho do Estado e a melhoria do desempenho por meio de novos formatos institucionais.

Esses novos formatos institucionais foram pensados a partir da divisão do Estado em quatro setores de atuação: Núcleo Estratégico; Atividades Exclusivas; Serviços Não-

Exclusivos e o Setor de Produção de Bens e Serviços para o Mercado. A combinação desses quatro setores com as formas de administração (Burocrática e Gerencial) e as formas de propriedade (Estatal, Pública Não-Estatal e Privada) é apresentada no quadro abaixo reproduzido fielmente do Plano Diretor:

	FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO	
	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
<b>NÚCLEO ESTRATÉGICO</b> Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	○				○
<b>ATIVIDADES EXCLUSIVAS</b> Regulamentação Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	○				○
<b>SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS</b> Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	→ ○ <small>Publicização</small>				○
<b>PRODUÇÃO PARA O MERCADO</b> Empresas Estatais	→ ○ <small>Privatização</small>				○

Fonte: Plano Diretor da Reforma do Estado, 1995.

Como mostrado no quadro acima, a atuação do Estado se daria em apenas três desses setores, deixando a produção para o mercado exclusivamente para a iniciativa privada. O Núcleo Estratégico compreende o governo em seu sentido amplo, é o núcleo que define as leis e políticas públicas, corresponde à área onde as decisões estratégicas são tomadas, onde a visão de longo prazo é definida. Por sua vez, o setor de Atividades Exclusivas é aquele no qual são prestados os serviços que podem ser realizados apenas pelo Estado. Finalmente, no setor de Serviços Não-Exclusivos há tanto a atuação do Estado quanto de organizações públicas não-estatais, as quais executam as mesmas atividades, contudo não possuem poder de Estado.

Assim, inspirada na responsabilização por resultados, na autonomia da gestão e na publicização, as estratégias do Plano Diretor se deram, a exemplo do modelo inglês, através da criação do *Next Steps Program* e do *Citizen's Charter* – as Agências Executivas e Organizações Sociais, ambas operadas por contratos de gestão. As Agências Executivas seriam criadas a partir da qualificação dada às autarquias ou fundações públicas, que continuariam a exercer atividades de competência exclusiva do Estado, mas com maior flexibilidade gerencial e financeira. O objetivo era revitalizar essas entidades, aprimorando sua gestão por meio da celebração de contratos de resultado entre a Agência Executiva e o respectivo Ministério Supervisor, tendo liberdades sobre seu orçamento, pessoal (inclusive demissão e pagamento), bem como termos de compra e licitação. Já as Organizações Sociais foram criadas com o objetivo de descentralizar as atividades de prestação de serviços não-exclusivos, alinhado, portanto, ao pressuposto de que esses serviços seriam mais eficientes e de melhor qualidade se não fossem realizados pelo Estado. O Plano Diretor define as organizações sociais como “entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito à dotação orçamentária” (pág. 60).

A partir da publicização, essa nova matriz institucional foi pensada a partir da descentralização associada à concessão de um maior grau de autonomia e flexibilidade

gerencial. A partir da descentralização e autonomia, pretendia-se atingir um maior desempenho do Estado e produzir uma maior *accountability* para as funções responsáveis pela implementação das políticas públicas, por meio do contrato de resultado, que associaria o desempenho com a *accountability*. Nas palavras de Rezende (2004), “a criação de Agências Executivas e Organizações Sociais foi o pilar transformador do mecanismo de controle, o qual deveria possibilitar que, gradualmente, a administração pública caminhasse para um modelo orientado por novos princípios”.

Entretanto, para a operacionalização das mudanças promovidas pelo Plano Diretor, foi necessário alterar o sistema jurídico-legal, de ordem constitucional, de maneira a remover os constrangimentos existentes que impediam a adoção da contratualização de resultados. A emenda Constitucional nº 19/1998, 8º parágrafo do Art. 37 constituiu um marco legal no movimento de contratualização de resultados<sup>1</sup>:

"§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

- I - o prazo de duração do contrato;
- II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;
- III - a remuneração do pessoal."

Além das mudanças legais, era necessário que houvesse uma mudança na cultura administrativa do país. Esta cultura, fortemente marcada pelo clientelismo e patrimonialismo, ainda tinha um forte caráter burocrático, pois parte de uma desconfiança fundamental na possibilidade de cooperação e de ação coletiva dos funcionários públicos, uma vez que eles eram vistos como individualistas, e para controlá-los, todo o controle interno era feito por processos, e não por resultados, como prega a contratualização de resultados.

#### **4.1 Barreiras na mudança da matriz institucional e na contratualização de resultados**

Na perspectiva de Costa (2002), as Agências Executivas seriam as “cabeças-de-ponte” do novo desenho institucional, pois de um lado elas seriam autônomas, ágeis e flexíveis, e por outro, seriam controladas de forma precisa e objetiva por contratos de gestão. No entanto, entre os anos de 1996 e 2002, apenas uma Agência Executiva, o INMETRO, foi qualificada. Seu primeiro contrato de gestão teve vigência no período de 1998 a 2000, sendo renovado sucessivas vezes desde então. As flexibilidades administrativas concedidas sempre foram marginais e de pequeno alcance, quase sempre no contexto operacional, sem grandes impactos na gestão, apesar de terem sido progressivamente estendidas nas renegociações do contrato de gestão<sup>2</sup>.

O autor atribui à rápida difusão das Agências Reguladoras e à dificuldade em definir as bases legais para a criação das Agências Executivas como as principais causas da qualificação de apenas uma Agência Executiva. Em relação ao pequeno alcance das flexibilidades concedidas na pactuação do acordo de resultados, Costa afirma que o principal fator foi a não adesão do núcleo central do governo (compreendendo ministérios da área econômica e Casa Civil), por temer que a concessão de flexibilidades gerenciais e orçamentárias pudesse levar à expansão do gasto público.

Embora em menor escala, as Organizações Sociais também enfrentaram dificuldades para se consolidar como alternativa de gestão de atividades públicas não estatais. No período de 1997 a 2002 foram criadas sete Organizações Sociais na esfera federal, algumas vem mantendo suas atividades e recebendo regularmente recursos do orçamento da União, como pactuado no contrato, enquanto outras vêm enfrentado dificuldades legais e operacionais, além de polêmicas quanto à sua atuação (PACHECO, 2006).

Na perspectiva de Costa, o problema das Organizações Sociais é a ambiguidade do processo de publicização. Afinal, tratava-se de transferir a gestão de instituições públicas para grupos da sociedade civil ou de apoiar a criação de organizações da sociedade civil para a gestão de atividades científicas, educacionais, artísticas e médicas? Essa ambigüidade, junto com a forma como as organizações da sociedade civil são escolhidas para se transformar em OS, tem dividido muito a opinião dentro e fora do governo.

Numa visão abrangente, arriscamos afirmar que a contratualização de resultados, na esfera federal, é tímida e limitada a poucos casos, com maior progresso entre os anos de 1995-2002. Desde sua origem, no âmbito das propostas de reforma de 1995, a contratualização não teve fôlego suficiente, tendo muitas dificuldades em ultrapassar os limites do MARE para obter adesão do centro do governo e dos ministérios setoriais. No governo seguinte, iniciado em 2003, o fato mais notável a considerar foi a continuidade das iniciativas em curso, apesar de novas dificuldades terem surgido, em função do desconhecimento do modelo (com os novos formatos das organizações sociais e agências executivas) ou por discordância de suas propostas e fundamentos.

Costa ainda aponta que as condições institucionais para o desenvolvimento de uma reforma estrutural da administração não eram ideais. Para ele, uma Secretaria pequena, dentro de um Ministério poderoso, mas orientado para questões operacionais e por uma mentalidade relativamente fiscalista, não pode garantir plenas condições para o desenvolvimento de uma cultura de mudança institucional na Administração Pública Federal. Por outro lado, o autor ressalta que as condições institucionais nunca foram tão favoráveis para a implementação de reformas estruturais em contextos democráticos.

#### **4.2 Considerações sobre o modelo de contratualização brasileiro**

De acordo com Rezende (2004), os dois objetivos centrais da Reforma eram o ajuste fiscal e a mudança institucional. Quanto ao ajuste fiscal, ele foi associado diretamente a certos modos específicos de técnicas como a privatização, a redução do tamanho do estado e o corte de despesas. Por outro lado, a mudança institucional ficou associada à criação de novas instituições - as Organizações Sociais e as Agências Executivas – dentro de um novo modelo de articulação e controle entre as agências centrais e descentralizadas, operadas a partir da contratualização de resultados.

Ainda segundo o autor, o MARE não conseguiu a cooperação simultânea com os dois objetivos e, portanto, trata-se de um caso de reforma incompleta, onde o ajuste fiscal foi preponderante, tendo em vista o não interesse do núcleo central do governo em perder poder e recursos por conta da descentralização. Ademais, para o ex Ministro e fundador da Reforma Bresser Pereira (*apud* REZENDE, 2004), o Plano Diretor não pode ser considerado uma “fonte de autoridade para a implementação da reforma”, pois apesar de aprovado pela Câmara da Reforma do Estado e textualmente apresentado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, o Plano Diretor nunca foi assinado nem se tornou um documento oficial de governo. O fato de não ser formalmente chancelado pelo Presidente da República torna o documento

ambíguo. De um lado, não obteve a autoridade de uma política oficial do governo; por outro, tornou-se o principal referencial para as discussões acerca do papel do Estado e sua eficiência.

Na perspectiva de Rezende, uma explicação para as falhas da reforma administrativa no Brasil é o que ele denominou de “problema do controle”, uma vez que ao mesmo tempo em que as tentativas de ajuste fiscal exigem um esforço considerável de ampliação dos mecanismos de controle sobre o aparato burocrático, as mudanças institucionais visam à flexibilidade desses mecanismos, por meio da contratualização de resultados, dando mais autonomia e responsabilidade às entidades descentralizadas para o gerenciamento e uso dos recursos orçamentários, humanos, no sentido de ampliar o desempenho e, por conseguinte, um controle menor.

Entretanto, numa análise mais profunda, parece haver não uma contrariedade (paradoxo) sobre o par “controle x flexibilidade” e sim uma complementaridade entre os conceitos. Isso porque o governo só concede flexibilidades gerenciais aos órgãos que aderiram à contratualização de resultados, se ele possuir instrumentos de controle efetivos que garantam o desempenho daquele órgão.

Analisando outros aspectos, parece mais factível relacionar o insucesso da contratualização de resultados no âmbito federal com o modo com que a mudanças institucionais na direção da descentralização foi percebida pelo núcleo central do governo. A descentralização foi percebida pelas agências controladoras como uma “perda de controle” sobre os recursos orçamentários e humanos, e, nesse sentido, propensa a gerar ineficiência e problemas em atingir bom desempenho. Portanto, conseguir cooperação para a mudança institucional aparece como o ponto crucial para a implementação das políticas das reformas administrativas. Quanto mais a reforma propõe alterar os mecanismos de controle numa dada ordem institucional, menores são as chances de implementá-la. O modo específico pelo qual os diversos atores envolvidos na reforma percebem a relação entre o controle e desempenho cria os incentivos à cooperação ou à resistência à reforma, sendo um mecanismo crucial para explicar a falha (REZENDE, 2004).

No caso brasileiro, o MARE obteve cooperação dos principais órgãos do governo para os objetivos de ajuste fiscal, mas enfrentou grande resistência para a criação das Organizações Sociais e Agências Executivas, uma vez que as agências controladoras se opuseram às mudanças mais ambiciosas no modelo de delegação e controle, sobretudo em relação à descentralização do controle sobre os recursos orçamentários e a gestão dos recursos humanos. Nesse sentido, a resistência se deu pela simples razão de que as flexibilidades e o controle por resultado intrínsecos na contratualização de resultados poderiam implicar em perdas de poder e de recursos orçamentários das agências controladoras. Corroborando com essa idéia, Bresser Pereira afirma que:

O problema na reforma administrativa é que (...) não tivemos a cooperação que esperávamos, e isto foi um grande problema para a implementação (...). O MARE teve que gastar muito tempo e energia para convencer os ministérios e outras instituições para transformar-se em Agências Executivas ou Organizações Sociais. Isso foi muito desgastante. A grande questão responsável por tudo isso foi que não tivemos poder e autoridade suficiente para implementar mudanças institucionais desejadas no papel do Estado. (Bresser Pereira *apud* Rezende, 2004, p 73).

Diferentemente da esfera federal, a contratualização de resultados vem sendo disseminada pelos estados brasileiros ao longo dos anos. Vários estados iniciaram o processo de reforma do estado e implementaram a contratualização como instrumento para alcançar

maior eficiência e efetividade das políticas públicas, por meio da concessão de flexibilidades gerenciais em troca de resultados previamente definidos. Alguns exemplos são os estados do Rio Grande do Sul, São Paulo, Pernambuco, Espírito Santo e Minas Gerais.

### 5. Análise Comparativa entre a Contratualização no Brasil e na Inglaterra

A reforma na Inglaterra orientou-se fortemente pela descentralização, por meio das performance-based organizations (PBOs), que eram as agências que teriam o papel de prestadoras de serviços públicos sob o controle das agências centrais, reguladas pelo mecanismo que convencionou chamar de *performance agreement* (denominado no Brasil de contrato de gestão ou contratualização de resultados). No Brasil, um dos pilares do Plano Diretor em relação à mudança institucional foi a implementação do modelo das PBOs, com a criação das Organizações Sociais e Agências Executivas. Tanto na Inglaterra quanto no Brasil, a contratualização de resultados foi a forma institucional de materializar a tentativa de transformar o foco da administração pública no sentido da performance (REZENDE, 2004).

No Brasil, a mudança institucional deveria empreender mudanças constitucionais, alterando as regras do jogo relativas à organização e funcionamento da administração pública no país. Entretanto, até hoje não houve nenhum avanço após a Emenda Constitucional de 1998, uma vez que não foi aprovada nenhuma lei para dispor sobre o assunto. O governo Lula retomou a discussão e elaborou um Ante-Projeto de Lei, que não foi apreciado pelo Congresso até hoje.

Com a publicização, a tentativa do governo foi de restaurar o desempenho do Estado, acreditando que instituições descentralizadas e com maior grau de flexibilidade poderiam oferecer serviços com qualidade superior aos cidadãos, além de deixar com o Estado somente a tarefa de formular as políticas públicas e transferir a implementação para instituições qualificadas, redefinindo, assim, o padrão de relacionamento entre formulação e implementação de políticas. Nesse novo cenário, a contratualização de resultado seria o mecanismo utilizado na associação entre desempenho e *accountability*.

A flexibilidade administrativa é um dos fatores fundamentais para implementar com êxito a contratualização, demonstrando compatibilidade entre os compromissos assumidos e a disponibilização dos meios necessários para alcance dos resultados (MARTINS, 2002). No caso inglês, as flexibilidades concedidas ampliavam as áreas de recursos humanos, orçamento e compras. Entretanto, no Brasil, as flexibilidades concedidas perpassam mais no âmbito operacional do que no gerencial e administrativo. Assim, diferentemente do que foi proposto no Plano Diretor, as autonomias brasileiras tem pouca relevância na gestão. Pode-se dizer que, no Brasil, as flexibilidades concedidas influenciam pouco a geração de resultados.

Esse fato pode ser analisado em duas perspectivas distintas: pode ser um reflexo dos limites constitucionais que em certa medida barram o Executivo a descentralizar o poder por meio de concessão de flexibilidades; ou pode ser um movimento do núcleo do governo contra a reforma, limitando a concessão de flexibilidades para desestimular a mudança institucional.

Ormond e Löffler (1998) sugerem dois caminhos para os países implementarem reformas com base na Nova Gestão Pública. Uma implica em uma ênfase no contrato de resultado, à introdução de mecanismos de mercado para o setor público e o pagamento por desempenho, tais como as reformas implementadas na Inglaterra, Nova Zelândia e Dinamarca. A segunda é uma visão mais ampla, uma abordagem mais pragmática, vendo a Nova Gestão Pública como uma resposta racional para algumas das pressões que os governos se deparam, uma vez que, devido à globalização, as pressões sofridas pelos governos de diferentes países são similares, e por isso, é de se esperar que as respostas, em certa medida,

sejam convergentes. Essa definição ampla da NGP permite identificar e avaliar os diferentes tipos de estratégias e caminhos das reformas, reconhecendo alguns princípios convergentes e possibilitando que os governos escolham dentre as alternativas, quais decisões irá tomar.

Nessa perspectiva, os autores sugerem que os países devem adotar uma abordagem bastante pragmática das reformas do que seguir os dogmas da gestão pública e que para uma boa implementação, é preciso primeiro construir circunstâncias nacionais e locais, considerando a diversidade institucional dentro de um país. No Brasil, por exemplo, a cultura patrimonialista até pouco tempo presente na administração pública fez com que boa parte do governo não apoiasse as mudanças institucionais proposta pela reforma. Além disso, e talvez o aspecto mais importante a considerar, é o chamado “legado da aprendizagem”, que consiste em observar a experiência do país que se destacou e optar por implementar somente os pontos de melhor aproveitamento, ou aqueles que fizerem mais sentido para a realidade do país.

No caso do Brasil, o então ministro do MARE Bresser Pereira espelhou na Inglaterra somente os pontos que interessavam e que faziam sentido para a realidade brasileira da época. Pode-se dizer que o Brasil optou por dois pontos chaves da contratualização de resultados da Inglaterra, formando, assim, uma agenda dupla: publicização e a flexibilidade de gestão. Publicização na medida em que foi a forma encontrada pelo Brasil para separar as funções de formulação das de execução das políticas públicas. E flexibilidade de gestão, uma vez que permitiria a instituições e pessoas alcançarem seus objetivos. Não se trata de outorgar autonomia pela autonomia, mas sim a necessária para o alcance dos resultados pactuados no contrato de resultado (MARINI, 1996:19).

Ainda em relação a essa dupla agenda brasileira, nota-se que ela tem um forte caráter integrador, pouco preocupada com sua real implementação, ou com a adesão do governo como um todo. Na verdade, o que se pretendia e o que realmente veio a acontecer foi que ao longo dos anos ela disseminou suas idéias de transparência, *accountability*, responsabilização, governo eletrônico, entre outros. Em certa medida, essas idéias se disseminaram mais no Brasil do que na Inglaterra.

Outros fatores determinantes e que interferem na diferença entre os modelos inglês e brasileiro de contratualização serão relatados a seguir. Primeiramente, no Brasil a reforma burocrática não se completou, o que prejudica a reforma gerencial, já que alguns pressupostos da burocracia ainda não estavam consolidados no país. Ademais, a Inglaterra possuía um núcleo forte da burocracia ligado ao Executivo. A existência desse corpo burocrático forte foi fundamental para a reforma daquele país. O Brasil, ao contrário, possuía uma herança patrimonialista que permeava o corpo burocrático. O segundo fator determinante na diferença entre os modelos compreende o sistema político. Enquanto a Inglaterra possui um sistema político unitário, centralizado e majoritário, que tende a produzir um governo de um partido que consegue impor seu programa legislativo sem dificuldades, no qual o Primeiro Ministro é forte e consegue implementar projetos facilmente, no Brasil o poder do presidente é limitado pela necessidade de fazer coalizões para aprovação de reformas e projetos, o que interfere fortemente na governabilidade. A própria Constituição Federal é extensa e engessada, diferentemente da Inglaterra. O terceiro fator é a falta de apoio político dos ministérios em relação a reforma no Brasil, especialmente Casa Civil e Planejamento, o que prejudicou sua implementação, já que houve um grande movimento em busca de aliados, mas não havia poder e autoridade para implementar as mudanças institucionais necessárias. Já na Inglaterra, no governo Blair, o Tesouro assumiu a liderança do processo de contratualização, com autonomia para negociar e fiscalizar, pois tinha respaldo do governo central.

Diversos autores argumentam que não há um caminho único para as reformas, e que o mimetismo pode trazer mais problemas do que vantagens. Nesse sentido, Abrúcio (2006)

aponta que algumas abordagens acreditam que estratégias diferentes podem ser associadas aos arranjos contratuais. Por exemplo, a competição entre PBOs pode ser necessária para o alcance dos objetivos. A Inglaterra utilizou claramente essa estratégia. Entretanto, ela não faz sentido para os países em desenvolvimento, já que neles não há competição devido à precariedade ou escassez de instituições. Abrúcio aponta também que outras abordagens divergem dessa visão, pois consideram que a confiança entre as partes - contratantes e prestadores – é fundamental para que se alcance os objetivos contratados. Essa visão, portanto, rejeita a competição. O que o autor esclarece é que o contrato pode ser usado em um contexto de competição ou não, e que cada país constrói seus arranjos contratuais de acordo com questões de caráter cultural, político e social.

Na Inglaterra a contratualização foi vinculada aos objetivos perseguidos pela administração pública, enquanto que no Brasil os modelos contratuais “são pouco sofisticados e limitados em relação às metas que devem ser atingidas” (ABRÚCIO, 2006, pág. 26), ou seja, os contratos não espelham os resultados desejados, em grande medida porque o próprio Estado brasileiro não sabe exatamente quais os resultados que devem ser esperados nas políticas públicas.

## 6. Considerações Finais

Em meio ao movimento de reformas do Estado iniciado na década de 1980, a Inglaterra se destacou na tentativa de fazer o ajuste fiscal e aumentar o desempenho da administração por meio de uma drástica mudança institucional, materializada por programas nacionais de reforma, como o *Next Steps* (agências descentralizadas) e o *Citizen's Charter*, que se tornou um modelo paradigmático, copiado em diversos países.

A mais importante inovação institucional trazida por esse programa foi a criação de um novo modelo de delegação de autoridade e de controle, onde se buscou redefinir as relações entre as funções de formulação de políticas públicas e de implementação. O modelo focalizou na criação de agências descentralizadas, cujo papel central era o de promover o serviço público a partir de políticas formuladas por agências centrais, possibilitando um maior desempenho através de maior autonomia, *accountability* e, fundamentalmente, foco nos resultados, por meio da contratualização de resultados.

Assim como na Inglaterra, um dos principais instrumentos da reforma gerencial proposta no Brasil foi a contratualização de resultados, ao lado da gestão por resultados. No âmbito federal, a contratualização de resultados iria conceder maior autonomia gerencial para as Agências Executivas e Organizações Sociais, em troca de compromissos com resultados, firmados entre as organizações e o núcleo estratégico, responsável pela formulação das políticas públicas.

Apesar de ser considerada internacionalmente como um conjunto articulado e compreensivo de diagnósticos, proposições, formatos institucionais, instrumentos gerenciais e análise de cultura organizacional (PACHECO, 2004), as propostas da Reforma de 1995 tiveram muita dificuldade de ser implementadas, uma vez que não houve consensos intragoverno em torno das propostas, destacando-se especialmente a oposição sistemática do núcleo central do governo.

Nessa perspectiva, antes de um país replicar o modelo de sucesso, deve-se, primeiro, construir as circunstâncias nacionais e locais específicas, considerando as diversidades institucionais do país e evitando-se transpor medidas de forma descontextualizada. Outro aspecto a considerar, e talvez o mais importante, é o chamado “legado da aprendizagem”, que consiste em observar a experiência do país que se destacou e optar por implementar somente

os pontos de melhor aproveitamento, ou aqueles que fizerem mais sentido para a realidade do país.

O Brasil espelhou na Inglaterra somente os pontos que interessavam e que faziam sentido para a realidade da época, optando por dois pontos-chaves da contratualização de resultados inglesa, formando uma agenda dupla composta pela publicização e a flexibilização da gestão. A publicização foi o mecanismo encontrado para separar as funções de formulação das de execução das políticas públicas, descentralizando a administração pública como um todo, e a flexibilização da gestão permitiria que instituições e pessoas alcançassem os resultados pactuados no contrato de resultado. Porém, passar dos anos, é nítido que essa dupla agenda não foi realmente implementada, visto que pouquíssimas instituições foram qualificadas como Organização Social e Agência Executiva e as flexibilidades concedidas pelo parecem ser mais de alcance operacional, surtindo pouco efeito no alcance dos resultados. Mesmo com a implementação parcial, essas novas ideias disseminaram no Brasil os conceitos de transparência, *accountability*, responsabilização, governo eletrônico, entre outros.

Além dos aspectos supracitados, a análise dos dados identificou alguns fatores determinantes que interferiram na diferença entre os modelos inglês e brasileiro de contratualização, como por exemplo, o fraco corpo burocrático o brasileiro, marcado pela herança patrimonialista que permeava toda a administração pública; o sistema político brasileiro, onde o poder do presidente é limitado pela necessidade de fazer coalizões para aprovação de reformas e projetos, interferindo diretamente na governabilidade, e a falta de apoio político para implementar a reforma.

### Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. L. O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Revista do Serviço Público, nº22, abril, 1996.

----- Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In Bresser Pereira, L.C. & Spink, P. (org.), Reforma do Estado e administração pública gerencial. 3ª edição, Rio de Janeiro, FGV, 1998.

----- Contratualização e Organizações Sociais: Reflexões Teóricas e Lições da Experiência Internacional. Debates GV Saúde. Vol 1. 2006.

----- Trajetória recente da Administração Pública Brasileira. RAP Edição Especial Comemorativa, FGV, RJ, p 67-86, 2007.

BRESSER PEREIRA, L. C. Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um Novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Eds.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BRASIL. Emenda Constitucional n 19, de 4 de julho de 1998. Reforma administrativa. Brasília: Senado Federal, 1998.

CARDOSO, R. L. S. Instrumentos para a implantação do Modelo Gerencial na Administração Pública: Observações Iniciais sobre a Implementação de Contratos de Gestão no Brasil. II Concursos de Monografias e Ensaio do CLAD Brasília, Agosto de 1997.

COSTA, V. M. F. Configuração do Atual Regime Parlamentarista Britânico. In: ANDRADE, R.C.; JACCOUD, L. Administração Pública Comparada: Grã-Bretanha, França, Itália e Alemanha. ENAP, Brasília, v.1, 1993.

----- A Dinâmica Institucional da Reforma do Estado: Um Balanço do Período FHC. In: Fernando Luiz Abrucio; Maria Rita Loureiro. (Org.). O Estado numa era de

reformas: os anos FHC Parte 1 e 2. 1 ed. Brasília: Coleção Gestão Pública, Ministério do Planejamento, v. 2, p. 09-56, 2002.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HOUSE OF COMMONS. From Citizen's Charter to Public Service Guarantees: Entitlements to Public Services. London: The Stationery Office Limited, 2008.

KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial, 1997.

LIJPHART, A., Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty Six Countries. New Haven, Yale University Press, 1999.

MARINI, C. M. F. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. Revista do Serviço Público. Ano 47. v 120. n° 3. Set-Dez 1996.

MARTINS, H. F. Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública? São Paulo: 2002.

MARE. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995.

OECD. Public Sector Modernization: Changing Organizational Structures. *Policy Brief*, September 2004.

ORMOND, D. & LOFFLER, E. New Public Management: What to take and what to leave. III Congresso Internacional del CLAD, 1998.

PACHECO, R. S. Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional. Madrid: IX Congresso del CLAD, 2004.

PACHECO, R. S. Brasil: avanços da contratualização de resultados no setor público. Ciudad de Panamá: XI Congreso del CLAD. 2006.

POLLITT, C; BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. Revista do Serviço Público, ano 53, n° 3, jul-set 2002.

POLLITT, C. Antistatist Reforms and the New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom. *Public Administration Review*, january-february 1996, v.56, n.1, p.81-87.

REZENDE, F.C. Por que falham as reformas administrativas? São Paulo: FGV Editora, 2004.

SANTOS, L. A; CARDOSO, R. L. S. Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas. XV Concurso de Ensayos del CLAD, Caracas, 2001.

SARTORI, G. A política: lógica e método nas ciências sociais. Brasília: UnB, 1981.

SEGATTO, C. I. Como ideias se transformam em reformas: um estudo comparativo das mudanças educacionais orientadas pelo desempenho nos estados brasileiros. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2011.

SEIDMAN, H. Politics, position, and Power: the dynamixs of federal organization. Ney Work: Oxford University Press, 1998.

SOCHER, P. R. A experiência nacional e a internacional com contratos de gestão. In: Giacomini, Carlos Homero (org.) Gestão para Resultados em Curitiba: a experiência da contratualização. Instituto Municipal de Administração Pública. Curitiba. 2009

<sup>1</sup> Até hoje não houve nenhum avanço em relação à referida Emenda, uma vez que não foi aprovada nenhuma Lei para dispor sobre o assunto. O governo Lula retomou a discussão e elaborou um Ante-Projeto de Lei, entretanto, não foi apreciado pelo Congresso até hoje.

<sup>2</sup> As flexibilidades, regulamentadas pelo Decreto n° 2.488/98 e IN MARE n° 7/97, tratam de aspectos relacionados à gestão de pessoal, contratação de serviços, aquisição de bens, alteração da estrutura organizacional, viagens, contingenciamento de recursos e gestão de convênios, dentre outros.