

FLEXIBILIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA COM UM MODELO HÍBRIDO DE ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL: O CONTRATO DE AUTONOMIA DE GESTÃO NA MARINHA DO BRASIL

JOSÉ ALCEU DE OLIVEIRA FILHO, Esp.

UNIFACS

Alceu277@hotmail.com

ÉLVIA FADUL, Dra.

UNIFACS

madm@unifacs.br

RESUMO

Na busca da autonomia de gestão e da flexibilização da administração pública brasileira, a reforma do Estado criou alguns mecanismos e instrumentos, dentre eles o contrato de gestão. Considerado como um instrumento que possibilita ao governo maior eficácia na elaboração de um planejamento de curto e médio prazos, com objetivos e metas prioritárias estabelecidas num processo de negociação, o contrato de gestão foi criado visando essencialmente Agências Executivas, Agências Reguladoras e Organizações Sociais. Sua implantação em órgão da administração direta, mais precisamente em organizações militares, é uma experiência inédita, pioneira e inovadora, que chama a atenção pela sua singularidade. Trabalhar com conceitos de autonomia e flexibilização em uma organização que por sua própria natureza é burocrática, inflexível e hierarquizada é, no mínimo, um desafio. Este artigo analisa a estratégia de implantação deste modelo de administração gerencial em organizações militares prestadoras de serviços, considerando as limitações desses órgãos para incorporação dos conceitos básicos relativos ao contrato de gestão e execução de todos os princípios que norteiam este modelo de gestão, utilizando a experiência do Contrato de Autonomia de Gestão da Marinha do Brasil, e ressaltando a pertinência e as possibilidades dessa experiência.

Palavras-chave: contrato de gestão, autonomia de gestão, administração gerencial

ABSTRACT

The State Reform in Brazil created the management contract as one of the news instruments for the public administration in the search of the autonomy administration and flexibility. Considered as an instrument for the government that makes possible a larger effectiveness in the elaboration of short and medium period planning, with objectives and priority goals established by a negotiation process, the management contract was created for seeking Executive, Regulatory and Social Organizations Agencies. The management contract implantation in the direct administration government organs, more precisely in military organizations, it is an unpublished experience, pioneer and innovative, that gets the attention for its singularity. Thinking about autonomy concepts and flexibility applied to a bureaucratic, inflexible and hierarchical organization it is possible to consider this experience, in the minimum, a challenge. This article analyzes the strategy of implantation of this managerial model of Making Services Military Organizations, considering the limitations of those organs to incorporate the basic concepts of the government management contract and execution of all the principles that orientate this managerial model, using the experience of the Brazilian Navy Management Autonomy Contract and emphasizing the pertinence and possibilities of that experience.

Key-words: management contract, management autonomy, managerial administration

1. INTRODUÇÃO

Os interesses marítimos, no caso do Brasil, são históricos e de larga escala. O mar tem sido a rota de descobrimentos, de invasões, de comércio e de defesa da soberania, inclusive em duas guerras mundiais. Sob o ponto de vista econômico, cerca de 95% do comércio exterior brasileiro (importações e exportações) é transportado por via marítima e 80% do petróleo nacional é extraído do subsolo marinho. Essa fonte de riquezas desperta interesses diversos e para tal o governo brasileiro estabelece uma Política de Defesa Nacional, sendo a componente marítima dessa política atribuída à Marinha, para orientar a aplicação do Poder Naval.

A Marinha, sendo uma instituição permanente, por efeito de dispositivo constitucional, é organizada com base na hierarquia e disciplina. Essas duas condicionantes, quais sejam, a Constituição e a Política de Defesa Nacional, determinam a sua missão, que é o preparo e aplicação do Poder Naval para a defesa da soberania da Pátria.

O preparo do Poder Naval cabe, em grande parte, aos órgãos responsáveis pela reparação dos meios navais (navios) e terrestres (viaturas anfíbias), de modo a mantê-los em condições de plena operação para o exercício do Poder Naval. Em 1995, a Marinha instituiu uma mudança significativa na forma de administração e apuração de custos dessas organizações, que passaram a chamar-se de Organizações Militares Prestadoras de Serviços (OMPS). No mesmo ano, o governo federal lança o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), tendo como um dos princípios norteadores a mudança da forma de administração, que passaria a ser por meio de um modelo gerencial em substituição ao burocrático patrimonialista, até então vigente.

O Sistema OMPS passou a ser visto, no âmbito da Marinha, como um modelo de administração gerencial que se aproximava bastante do modelo pretendido pelo governo federal, constituindo-se de processos de apuração e apropriação de custos, por intermédio das contas (contábeis) de compensado do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) do Governo Federal. Entretanto, em 1995, somente os órgãos responsáveis pelas atividades industriais (construção e reparação naval) foram qualificados como OMPS Indus-

triais (OMPS-I). Os estudos para o aprimoramento do sistema continuaram até que, em 1997 foram qualificadas, como OMPS-C, as organizações que efetuavam as atividades de Ciência e Tecnologia e, em 1998, as organizações hospitalares, devido à elevada importância da medicina operativa para a higidez daqueles que irão aplicar o Poder Naval.

Fruto do conhecimento adquirido nesses primeiros anos, do processo decisório instituído, com base nos registros contábeis, e do acompanhamento das experiências em outros Ministérios, com a implantação do controle por resultados por meio do Contrato de Gestão, a Marinha encaminhou ao Congresso Nacional um projeto de lei que criava, legalmente, as OMPS e o modelo de administração gerencial por elas exercido, chamado de Autonomia de Gestão. Em 01 de dezembro de 1998 foi sancionada a Lei nº 9.724, que consolidava todos os procedimentos até então instituídos e estabelecia que os objetivos, metas e indicadores de desempenho das OMPS seriam regidos por um Contrato de Autonomia de Gestão.

Em março de 1999 foi editado o Decreto nº 3.011, estabelecendo que OMPS poderiam se qualificar para a assinatura do Contrato de Autonomia de Gestão. Como seria um processo inovador exigindo, portanto, uma experiência piloto, a alta administração naval decidiu, com base na estrutura e complexidade de reparos existente, que a OMPS-I, Centro de Reparos e Suprimentos Especiais do Corpo de Fuzileiros Navais (conhecido como CRESUMAR), seria a primeira a se qualificar e assinar o contrato. O diagrama abaixo demonstra, sinteticamente, como se posiciona o CRESUMAR no organograma da Marinha, cuja principal atribuição é o reparo de viaturas anfíbias e armamento, portátil e terrestre.

O objetivo deste artigo é, portanto, contextualizar a experiência do Contrato de Autonomia de Gestão, que ainda se encontra em curso, e concluir quanto a sua pertinência no âmbito do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Levando em consideração a relevância das mudanças propostas, especialmente em seu aspecto inovador, tanto por estar se desenvolvendo em um serviço de Estado, quanto por estar atingindo toda a rede de Organizações Militares Prestadoras de Serviços da Marinha, sejam elas industriais, de ci-



Fonte: Organograma da Marinha

ência e tecnologia ou hospitalares. O artigo parte de uma breve apresentação no que diz respeito à Reforma do Estado, notadamente o caso brasileiro, situando alguns conceitos sobre contrato de gestão e, também, a estruturação da área da reparação e construção naval no contexto do Sistema OMPS. A seguir serão apresentadas as características, os princípios, as estratégias e fundamentos que são pertinentes ao modelo de administração gerencial, instituído por meio do Contrato de Autonomia de Gestão.

2. AS BASES DO NOVO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRO

Os desafios da globalização associados às chamadas crises do Estado no final do século passado, tornaram necessário empreender reformas administrativas para implantação de novas arquiteturas organizacionais e novas formas de gestão imprescindíveis ao ajustamento do aparelho do Estado. Esse debate sobre a crise do Estado, e a necessidade de sua reconstrução, teve início nos anos 80 nos países industrializados; no Brasil, essa discussão tomou vulto na década dos 90.

Em seu arcabouço ressaltam-se dois aspectos importantes: a necessidade de tornar o Estado mais eficiente, eficaz e efetivo nos aspectos administrativo e político (governança e governabilidade) e de efetuar a revisão das suas funções, ou seja, do seu papel nas relações com a sociedade e com o mercado, buscando a superação do Estado burocrático, com a introdução do Estado gerencial, regulador e, sobretudo, democrático.

O Estado brasileiro e sua administração pública são marcados, durante todo o século passado, por processos de reforma, mas a mais recente, do final da década de 1990, parece ter sido a que atingiu mais fortemente não apenas as organizações públicas, mas a sociedade como um todo. A trajetória das reformas no Brasil que tem início em 1936, com a criação do Departamento de Administração do Setor Público (DASP), durante o primeiro Governo Vargas, marca o começo da estruturação do aparelho do Estado, com caráter autoritário e centralizador, e com a implementação de uma burocracia nos moldes weberianos, na tentativa de suplantando a administração patrimonialista instalada com a colonização. Ainda assim, após a queda de Getúlio Vargas, em 1945, o Estado é tomado, mais uma vez, por práticas patrimonialistas deteriorando, de forma acentuada, o aparelho do Estado. Durante o regime militar o Decreto-Lei nº 200/67 surge como um instrumento que buscava dar maior efetividade à ação governamental, com a introdução de valores gerenciais, como a autonomia de gestão. Esse decreto promoveu, ainda, a descentralização administrativa do aparelho do Estado, com a expansão da administração indireta, sobretudo com a criação de empresas estatais, mas implementa o que se chamava de “administração para o desenvolvimento”, iniciando a expansão e consolidação do Estado Desenvolvimentista, que conserva forte centralização política na União.

Em 1995, tem início uma nova tentativa de reconstrução do Estado, com redefinição de suas funções, na expectativa de estabelecer as bases para um Estado regulador e promotor do desenvolvimento do país, mediante implantação de modelos organizacionais e a introdução de uma cultura gerencial, ambos associados a mecanismos que privilegiem valores como transparência, participação e controle social. É elaborado o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE) que é aprovado pela Câmara da Reforma do Estado, vinculada ao Conselho de Governo da Presidência da República. Esse plano apresenta, na perspectiva do governo, um diagnóstico da crise do Estado (crise fiscal, crise do modo de intervenção no mercado e crise do próprio aparelho do Estado) e delineia as suas funções necessárias num contexto de globalização econômica, para viabilizar o atendimento das demandas sociais e a inserção competitiva do país

nos mercados internacionais, preconizando: a revisão de sua estrutura, ajustando-a ao papel de promotor e regulador do desenvolvimento social e econômico e fortalecendo sua capacidade de formulação e avaliação de políticas públicas; e o aumento de sua governança, ou seja, sua capacidade de implementação de políticas públicas, sob a ótica de eficiência, eficácia e efetividade, mediante a introdução de novos modelos organizacionais, novas parcerias com a sociedade civil, o estabelecimento dos contratos de gestão e, finalmente, a modernização da gestão.

É importante ressaltar, no âmbito deste trabalho, a descrição do PDRAE (1995) em relação ao aspecto da modernização da gestão:

“Trata-se da superação da administração burocrática e dos traços do patrimonialismo existentes no setor público com a introdução da administração gerencial, contemplando:

- a) autonomia gerencial, com flexibilidade de gestão;
- b) alcance de resultados sob a ótica da eficiência, eficácia e efetividade, com a reorientação dos mecanismos de controle, no caso, de procedimentos para resultados;
- c) foco no cidadão, ao invés de auto-referida; e
- d) controle social, com a introdução de mecanismos e instrumentos que garantam a transparência e a publicidade da política e da ação governamental, assim como a participação e controle por parte do cidadão.”

A partir da identificação de quatro segmentos de atuação do Estado, o PDRAE redefine as bases da descentralização do aparelho do Estado, sendo entendida como desconcentração, ou seja, delegação de competência sem transferência de poder decisório e político, e estabelece proposta e estratégia de implementação de sua reconstrução, considerando a introdução de novos modelos organizacionais.

No caso do Núcleo Estratégico, primeiro segmento, trata-se de restabelecer a capacidade governamental na formulação e avaliação de políticas públicas, as quais atendam os objetivos mais gerais da sociedade e sejam compatíveis com o interesse nacional. Assim, o objetivo da proposta é aumentar sua efetividade mediante: a introdução de uma cultura gerencial, baseada na avaliação de

desempenho; a implantação de uma política de profissionalização do serviço público (carreiras, salários, concursos públicos anuais, educação continuada); a consolidação e convergência de sistemas de informações para instrumentalizar o núcleo estratégico na sua função de formulação e avaliação de políticas públicas; e a capacitação gerencial para definição e supervisão de contratos de gestão.

Nas Atividades Exclusivas e Serviços Não-Exclusivos do Estado, segundo e terceiro segmentos, o objetivo é aumentar a eficiência e eficácia na prestação de serviços. Dessa forma, nas Atividades Exclusivas, setor responsável por regulação, regulamentação, fiscalização, fomento, segurança pública, certificação etc., ou seja, atividades em que o poder extroverso do Estado é exercido, é proposta a implantação de Agências Autônomas, entendidas como Agências Executivas e Agências Reguladoras. Nos serviços não-exclusivos, setor que abrange atividades que garantem os direitos humanos e o atendimento às demandas sociais, é proposta a sua execução, com financiamento do Estado, por intermédio de entidades públicas não-estatais, ou seja, as organizações sociais e organizações não-governamentais.

Finalmente, o último segmento, voltado para a produção de bens e serviços para o mercado, é constituído de empresas estatais. Nesse caso, é proposta a privatização.

- a) a estratégia se completa, por um lado, na busca de qualidade, com foco nos Ministérios, num projeto que propõe a revisão de competências com base na visão sistêmica do setor e estimula a utilização de ferramentas de gestão para modernização organizacional, que incluem o planejamento estratégico, diagnóstico da gestão, implementação da qualidade da gestão e de melhoria de processos de trabalho. Por outro lado, concebe-se o modelo das Agências Executivas cuja implementação pressupõe: um núcleo estratégico forte, com políticas públicas definidas e com capacidade de estabelecer e avaliar contratos de gestão com suas instituições descentralizadas, contratos esses que traduzam a efetiva implementação de suas políticas,

- com resultados de eficiência, eficácia e efetividade;
- b) uma flexibilidade de gestão com controle de resultados a posteriori, com transparência e controle social, mediante a pactuação de resultados e de condições e meios para atingi-los, viabilizada com o contrato de gestão;
 - c) a introdução de novas técnicas de gestão privilegiando a gestão da qualidade, com definição de missão, visão de futuro, macroprocessos e objetivos estratégicos.
 - d) a qualificação do órgão por meio da assinatura do contrato de gestão, que contemple os objetivos do planejamento estratégico, resultados de eficiência, eficácia e efetividade, com prazo determinado para seu alcance, e respectivos indicadores de desempenho.

E, por fim, o modelo das Organizações Sociais, cuja implementação se dá com a extinção da entidade integrante do poder executivo federal e absorção de suas atividades por entidade pública não-estatal, não pertencente ao aparelho do Estado, qualificada como Organização Social, habilitando-se a gerir equipamentos e instalações do órgão extinto e receber recursos do Orçamento da União para execução de atividades mediante assinatura de contrato de gestão com o núcleo estratégico. Esse contrato deve estabelecer resultados de eficiência, eficácia e efetividade, e respectivos indicadores de desempenho, que a organização social deveria atender. Também, nesse caso, a entidade pública não-estatal deve implementar um planejamento estratégico e a reestruturação institucional, para capacitá-la à execução do contrato de gestão.

3. CONTRATO DE GESTÃO: ORIGENS E ASPECTOS JURÍDICOS

O Contrato de Gestão é um instrumento que possibilita ao governo maior eficácia na elaboração de um planejamento de curto e médio prazos, com objetivos e metas prioritárias dentro de um processo de negociação, que estabelece os relacionamentos entre as atividades desempenhadas pela instituição e os objetivos do Ministério, visando o alcance de resultados, dentro do conceito

de administração pública gerencial objetivada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Para a apuração do grau de cumprimento de objetivos e avaliação de desempenho institucional com a identificação dos problemas na execução do contrato, devem ser elaborados relatórios de acompanhamento que se transformam no principal instrumento de supervisão ministerial concernente à gestão estratégica da instituição.

A instituição do contrato de gestão traz alguns resultados positivos que podem ser destacados: a) permite a continuidade dos objetivos, mesmo em fases de mudança de governos; b) as negociações dos resultados, articuladas com o orçamento, levam a instituição a um planejamento mais realista, induzindo, também, a responsabilização dos custos; c) oferece uma base para se proceder à comparação entre o desempenho da instituição e o desempenho desejado; d) define níveis de responsabilidade; e) possibilita o controle, por resultados e por comparação com outras instituições.

Em 1997, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 19, que respaldava a implantação de Contrato de Gestão, por intermédio do seu Artigo 37 - Parágrafo 8º - que passou a ser escrito da seguinte forma:

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 objetivo a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: a) o prazo de duração do contrato; b) os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; c) a remuneração do pessoal.

Segundo o PDRAE (1995) os conteúdos básicos do Contrato de Gestão são: objetivos estratégicos – resultados gerais que a instituição pretende alcançar; metas de desempenho – ações necessárias ao alcance dos objetivos estratégicos; indicadores de desempenho – para medir o grau de alcance, tanto dos objetivos estratégicos, quanto das metas de desempenho, e que podem ser utilizados como avaliação e subsídio para tomada de decisão.

O Contrato de Gestão é, portanto, um tema novo na administração pública brasileira e no direito administrativo. É um modo de contratualização

que advém do direito estrangeiro e, portanto, de difícil adaptação ao que se chama de direito positivo. Além disso, o sistema jurídico-constitucional vigente no Brasil tende a dificultar qualquer flexibilização na forma de proceder da administração pública, segundo Di Pietro (2002, p.199).

O contrato de gestão foi idealizado no direito francês como meio de controle administrativo ou tutela sobre as suas empresas estatais. Entretanto, antes disso, o contrato de gestão já era utilizado como meio de vincular, a programas governamentais, determinadas empresas privadas que recebiam algum tipo de auxílio por parte do Estado. Esses contratos de gestão passaram, em seguida (1990), a serem celebrados com os próprios órgãos da administração direta, portanto, com entes sem personalidade jurídica própria. Segundo Di Pietro (2002, p.202) esses órgãos passaram a ser chamados de centros de responsabilidade, os quais se comprometem, por meio do contrato de gestão, a atingir determinados objetivos institucionais, fixados em consonância com programa de qualidade proposto pelo órgão interessado e aprovado pela autoridade competente, em troca, também, de maior autonomia de gestão.

Dessa forma, acredita-se que o fato de ser celebrado com um órgão sem personalidade jurídica já demonstra que o vocábulo “contrato” foi criado provavelmente porque não se conseguiu encontrar outro termo melhor, já que, na realidade, não se trata de um verdadeiro contrato, que supõe que ambas as partes tenham personalidade jurídica própria. Segundo Meirelles (2000, p.251), só é possível contrato com entidades da administração indireta dotadas de personalidade jurídica própria.

Segundo Di Pietro (2002, p.204), no direito brasileiro adotou-se o modelo francês, mas se optou pela denominação de “contratos de gestão”, já consagrada no direito positivo e em alguns trabalhos doutrinários. Assim, o controle de resultados torna-se essencial nesse tipo de contrato, porque é a única maneira de se verificar a consecução dos objetivos governamentais.

Não há dúvida, no entanto, de que no direito brasileiro as dificuldades de utilização desse tipo de contrato são imensas, em face do direito positivo atualmente em vigor em relação às entidades da administração indireta. Especialmente a partir da

Constituição de 1988, verificou-se a tendência de se publicizar o regime jurídico inerente às pessoas jurídicas de direito privado integrantes da administração indireta.

Considerando as dificuldades apontadas, é indispensável, para assegurar a almejada autonomia, mudar o direito positivo. Não se pode, por meio de contrato de gestão, descumprir normas legais e preceitos da própria Constituição. Assim, torna-se evidente que o contrato de gestão pode ser útil para o Estado, mas com a contrapartida de que a autonomia a ser concedida às entidades com as quais o Estado celebra esse tipo de contrato não pode ultrapassar os limites definidos em lei.

4. A EXPERIÊNCIA PIONEIRA DA MARINHA COM O CONTRATO DE AUTONOMIA DE GESTÃO

4.1 ANTECEDENTES

Até 1994, a Marinha, apesar de dispor, desde o início dos anos 60, de um sistema de planejamento, execução e controle (Plano Diretor), não conseguia avaliar os custos dos serviços e produtos desenvolvidos pelas suas organizações industriais e prestadoras de serviços, naquela época denominadas Organizações de Apoio Logístico (ORGAL). A idéia de custo, por diversos motivos, mas principalmente pelo processo inflacionário existente à época, não fazia parte de nossa cultura, quer em nível de país, quer na Marinha.

Necessitando conhecer os valores que estavam sendo gastos para manter uma determinada atividade e, em função disso, decidir pela sua continuação ou pela sua extinção, a Marinha decidiu pela implantação da contabilidade de custos como instrumento gerencial para apontar disfunções ou avaliar atividades.. O processo decisório não se basearia apenas nesse aspecto, pois, tornava-se necessário manter em funcionamento uma Organização Militar (OM), mesmo que deficitária, caso sua atividade fosse importante e indispensável para o cumprimento da Missão da Marinha. Tal fato, entretanto, não iria inibir o compromisso de se executar essas atividades com o menor custo possível.

Em 1995, a Marinha criou as Organizações Militares Prestadoras de Serviços (OMPS), em substituição às ORGAL, e o Sistema OMPS, que se cons-

titui dos processos inerentes a apuração e apropriação de custos. Visava, assim, instituir uma mudança de cultura de gestão, pautada na apuração e apropriação de custos por intermédio do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e em sistemas internos de informações gerenciais, que permitisse tornar as organizações industriais e prestadoras de serviços mais flexíveis e adaptáveis às rápidas mudanças que a dinâmica organizacional exige.

4.2 O SISTEMA OMPS

Para início da implantação da contabilidade de custos nas OMPS e, posteriormente, da contabilidade gerencial, a Marinha resolveu pautar-se em três pontos básicos:

- a) Apuração do custo para mensuração do resultado e do patrimônio;
- b) Controle das operações dos custos; e
- c) Análise dos custos para planejamento e tomada de decisões.

O primeiro item já era feito pela Marinha, por intermédio de comprovações para apurar o resultado e avaliar o patrimônio, em especial os estoques. É a avaliação decorrente de um período anterior, sempre para o cumprimento de preceitos e normas, ou seja, voltada para o ambiente externo e não para a melhoria de sua administração. Qualquer decisão, nesse ambiente, relativa ao futuro incorreria em um grau relevante de incertezas.

A novidade dentro desse contexto foi o uso do Plano de Contas do SIAFI para a montagem da contabilidade de custos, como medida para contornar os problemas de dupla execução de despesas e desconhecimento de outras posições econômico-patrimoniais. A Marinha e a Secretaria do Tesouro Nacional, por meio de constantes negociações, conseguiram efetuar alterações de contas-contábeis e eventos do SIAFI, de modo a tornar factível a execução da contabilidade de custos nas OMPS. Os destaques foram as criações: da Fonte de Recursos Escritural (FRE), fato que possibilitou a Marinha efetuar operações internas, somente por meio escritural, e utilizar recursos reais, somente quando houvesse a necessidade de efetuar desembolsos para órgãos extra-MB; e do Banco Naval (BN), que é um sistema de controle dos recursos

financeiros das diversas contas especiais e vinculadas ao Fundo Naval, entre as quais as contas das OMPS.

O passo subsequente foi a implantação da contabilidade gerencial, ou seja, o efetivo uso da informação contábil para fins gerenciais. Nesse estágio, as informações contábeis são valiosas para verificação do que está acontecendo numa determinada dimensão temporal, em função de dados históricos de momentos antecedentes, projetando-se um momento futuro que minimize as ocorrências negativas e o grau de incerteza das tomadas de decisões. O controle aparece nessa etapa acompanhando o que efetivamente ocorreu, desde o planejado até a execução, para efeito de comparação e fornecimento de dados para o estabelecimento de padrões de referência e orçamentos.

4.3 A EXPERIÊNCIA DO CONTRATO DE AUTONOMIA DE GESTÃO

No bojo do processo de Reforma da Administração Pública Brasileira, um dos instrumentos que o governo vem adotando para a melhoria da gestão pública, na administração direta, indireta e nas organizações sociais é, de fato, o Contrato de Gestão, apresentado como um esforço para a melhoria da capacidade operacional e da eficácia da gestão dos recursos públicos, com o propósito maior ou objetivo final de adequar o Estado para o atendimento efetivo das demandas sociais. Este instrumento permite a concessão de maior autonomia às organizações no gerenciamento de seus recursos, estipulando metas, resultados a serem atingidos e métodos de avaliação de desempenho.

Partindo da promulgação do suporte legal (Lei n.º 9.724/98), a Marinha do Brasil instituiu a Autonomia de Gestão como um modelo de administração gerencial para algumas Organizações Militares Prestadoras de Serviços, caracterizado por decisões e ações orientadas para resultados, tendo como foco as demandas dos clientes das organizações prestadoras de serviços, pautadas em um planejamento estratégico. Esse modelo objetivava implantar uma gestão empreendedora, visando à consecução de resultados, por meio de contratos de gestão.

Dessa forma, as organizações militares abrangidas, ou melhor, qualificadas, teriam auto-

nomia gerencial, financeira e orçamentária com a redução formal da burocracia. Dentre as medidas vislumbradas para a concretização dessas autonomias, poder-se-ia citar a flexibilização nas contratações/demissões do pessoal, inserta em artigo 7º da Lei n.º 9.724/98, e nas aquisições de materiais e contratações de obras/serviços; a redução de procedimentos formais de análise do processo e a reestruturação interna das atividades das organizações com a melhoria da gestão.

A implantação desse modelo gerencial híbrido, próprio da Marinha do Brasil, procurava dar uma maior liberdade ao gestor público para expressar a criatividade em contrapartida a uma maior responsabilidade desse gestor (“accountability”). Para tal, algumas providências são necessárias ao estabelecimento da Autonomia de Gestão, tais como:

- a) estabelecimento de um planejamento estratégico, compreendendo a definição de missão, objetivos e metas, conjugado à implantação de indicadores de desempenho e de processos contínuos de melhoria da gestão;
- b) implantação de um sistema de informações gerenciais, visando à melhoria da qualidade dos serviços públicos e a redução de custos;
- c) melhoria do desempenho gerencial da organização por meio de uma administração eficiente e com qualidade; e
- d) motivação dos gerentes e funcionários da organização, a fim de aumentar a eficácia e a eficiência dessas organizações.

Complementarmente, alguns requisitos foram instituídos para o estabelecimento da Autonomia de Gestão, tais como:

- a) fiscalização baseada na avaliação de resultados “a posteriori”, a partir de metas previamente negociadas, complementando o controle sobre procedimentos (“a priori”);
- b) administração gerencial voltada para a satisfação do cliente; e
- c) ampliação de recursos via parcerias.

A Marinha do Brasil definiu, então, em suas

normas sobre administração e contabilidade, o propósito da autonomia de gestão como sendo o de instituir uma mudança de cultura de gestão, pautada na utilização eficaz e eficiente dos recursos colocados à disposição das organizações. Com isso, estabelecia que pretendia instituir organizações que produzissem bens e serviços com alta qualidade ao menor custo possível, dirigidas ou comandadas por militares, com criatividade e autonomia para obtenção de resultados.

A primeira experiência para implantação da Autonomia de Gestão na Marinha e, posteriormente, para assinatura do contrato, teve início em 1999, quando um grupo de trabalho, constituído de oficiais e servidores civis, passou a efetuar estudos e realizar cursos na Escola Nacional de Administração Pública – ENAP - (Indicadores de Desempenho, Planejamento e Gestão Estratégica, além de outros) com o propósito de avaliar que organizações prestadoras de serviços industriais (OMPS-I), em escala gradativa, poderiam se candidatar à assinatura do contrato, bem como selecionar uma para início de um projeto piloto. Esse estudo foi submetido à aprovação da Alta Administração Naval, que escolheu o Centro de Reparos e Suprimentos Especiais do Corpo de Fuzileiros Navais (conhecido como CRESUMAR) para ser a OMPS precursora dessa inovação na Administração Direta, em especial na esfera militar.

Entretanto, a simples promulgação da Lei n.º 9.724/98 não era suficiente pois havia a necessidade de um decreto regulamentador, fato que só veio a ocorrer por meio do Decreto n.º 3.011, de 30 de março de 1999, onde foi descrito que OMPS poderiam se candidatar a qualificação e posterior assinatura do contrato, bem como os mecanismos necessários para tal. Essa data é o marco de referência para o início do processo – abril de 1999 - porque nesse momento diversos segmentos da Marinha se mobilizaram para cumprir o desafio de assinar um contrato, nos moldes estabelecidos para uma Força Armada, o mais breve possível. Em 08 de junho de 1999, o primeiro Contrato de Autonomia de Gestão foi assinado, tendo como contratante a Secretaria-Geral da Marinha, por delegação de competência do Comandante da Marinha, e como contratado o CRESUMAR. Diferentemente do processo de descentralização que os contratos de gestão geram, as OMPS devido às condicionantes consti-

tucional (instituição permanente) e de defesa (Política de Defesa Nacional) assinam o Contrato de Autonomia de Gestão com a Secretaria-Geral da Marinha, que é o órgão de Direção Setorial responsável pela normatização de procedimentos administrativos, financeiros, contábeis e orçamentários no âmbito do Comando da Marinha. O aspecto estratégico da existência dessas organizações, para o cumprimento da missão da Marinha, é um fator interessante que faz com elas otimizem suas estruturas administrativas e contábeis, de modo que as suas existências tenham o menor custo possível para a Marinha e, conseqüentemente, seus reparos também sejam eficazes, eficientes e com o menor índice de perdas e ociosidade de mão-de-obra possíveis.

O ponto de partida para esse trabalho pioneiro na Marinha do Brasil foi a definição da missão do CRESUMAR, que deveria levar em conta o marco referencial composto por suas competências legais, a Constituição Federal, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o Plano Plurianual, o Orçamento, os programas e objetivos do governo. Coube aos participantes do grupo de trabalho a tarefa de entender o posicionamento da Marinha como órgão governamental responsável pela elaboração de uma política inerente à preparação do Poder Naval. Para tal, fez-se necessário analisar minuciosamente o conteúdo dos seguintes documentos, em especial os itens descritos:

a) Política de Defesa Nacional (PDN) - subitem 4.7:

As Forças Armadas, que tem sua missão atribuída pela Carta Magna, cabe defender a Nação, sempre que necessário, assegurando a manutenção de sua integridade e soberania. Para tanto, é essencial manter o contínuo aprimoramento da integração das Forças Armadas, em seu preparo e emprego, bem como na racionalização das atividades fins.

b) Constituição Federal - Art. n.º 142:

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destina-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Foi efetuada, também, uma análise histórica da evolução da Administração Pública, no âmbito

internacional e nacional, bem como das experiências com contratos de gestão, atendo-se, em especial, as principais restrições à implementação das Agências Executivas (AE) e Organizações Sociais (OS), tais como: flexibilidades, perfeita definição e monitoramento de metas e indicadores de gestão e ao provimento de recursos para o alcance das metas pactuadas.

O preenchimento do Protocolo de Intenções da OMPS qualificada passou a ser a condição necessária para o início da negociação. A análise desse Protocolo visava avaliar se a OMPS preenchia as condições técnico-operacionais para assinatura do contrato. A negociação era, portanto, um processo formal, que envolvia representantes de diversos setores da Marinha e da OMPS qualificada para assinatura do Contrato de Autonomia de Gestão, com vistas à análise do conteúdo do Protocolo de Intenções e à elaboração da minuta do referido contrato.

A negociação dos valores do Contrato de Autonomia de Gestão e das flexibilidades a serem concedidas as OMPS qualificadas deveria ser entendida como uma etapa crítica no processo, na medida em que envolvia a definição de recursos orçamentários (montantes e níveis toleráveis de contingenciamento), as condições para repasse de recursos financeiros e o estabelecimento de recursos para contratação de pessoal.

Essas negociações resultaram na elaboração de um modelo de contrato inédito, um modelo “híbrido”, que respeitava as peculiaridades da Marinha e de seus órgãos subordinados, com a inserção do conceito de autonomia de gestão na sua organização administrativa, sem interferir na sua missão constitucional, em especial quanto à estrutura hierárquica e disciplinar. Outro aspecto considerado importante para a Marinha é a descentralização, ou seja, a mudança da subordinação do órgão prestador de serviço que, nesse caso, não seria possível de ser efetuada devido ao aspecto estratégico dessas organizações. A missão constitucional e o fato de ser uma instituição permanente, levaram à modelagem do modelo híbrido, porém com características semelhantes à proposição do contrato de gestão da administração pública civil.

Durante as discussões foi necessário definir o que seria a autonomia de gestão, partindo da premissa que a implementação de um regime contratual de gestão na Marinha iria requerer a estrita observância de três pontos críticos:

- a) O contratante está bem posicionado estrategicamente para saber o que contratar e ter condições de acompanhar e avaliar se está obtendo o que contratou;
- b) O contratado está em condições de implementar as metas pactuadas, ou seja, as condições organizacionais dão suporte ao desenvolvimento de um modelo de gestão adequado e alinhado com a complexidade do contexto onde atua; e
- c) O contexto é favorável no que se refere ao provimento de recursos, aos controles internos e externos e aos incentivos à transformação organizacional.

Esses estudos preliminares permitiram concluir que a estrutura militar, que tem como pilares a hierarquia e a disciplina, não permitiria a dispensa desses preceitos para o alcance de resultados desejados e preestabelecidos. Autonomia passou, então, a ser entendida como a capacidade de criatividade, geração de parcerias que possa trazer benefícios para ambos os lados, gerenciamento de atividades com maior flexibilidade e estímulo à participação coletiva.

A sociedade brasileira, como outras, passava por um período de transição para a era do conhecimento, onde as incertezas, a instabilidade e a quebra de paradigmas seriam aspectos relevantes a ser inseridos nas negociações de um modelo de contrato, com características diferentes do preconizado no PDRAE para a Administração Direta. As ameaças em um mundo globalizado, principalmente as externas, não são previsíveis e podem se tornar concretas rapidamente, requerendo respostas rápidas e com muita sabedoria.

O direcionamento estratégico nesse complexo de variáveis que se interpunham entre o CRESUMAR e seus clientes, era uma preocupação que precisava ser superada, visando tornar todo esse trabalho congruente com as análises e estudos até então efetuados. A formulação de metas e indicadores contou com a participação de repre-

sentantes de toda a cadeia hierárquica do CRESUMAR, chegando até o seu nível mais alto, além de representantes de todos os setores do controle interno da Marinha. Essa foi a forma encontrada para não se incorrer nas mesmas restrições identificadas por ocasião da implementação das Agências Executivas e das Organizações Sociais.

Dentre as principais dificuldades vislumbradas para implantação da autonomia de gestão e para a assinatura do contrato, destaca-se o fato de que a administração do Centro de Reparos sofreria uma significativa mudança em seu processo decisório, que passaria a ser feito com base na análise dos resultados obtidos por meio dos indicadores, além de se tornar mais transparente. Essa mudança de postura obrigaria ao exercício de uma gestão participativa, onde todos os envolvidos na execução das atividades avaliadas poderiam apresentar idéias e sugestões para melhoria nos processos e, conseqüentemente, das avaliações. Isso representou apenas uma forma de administrar com maior flexibilidade, não interferindo na base estrutural de qualquer Força Armada (hierarquia e disciplina).

Decorrido algum tempo, desde a implantação dessa forma inédita de gestão dentro da Administração Direta, mensurada por resultados, muitas melhorias já foram observadas, destacando-se dentre elas:

- a) Melhoria nos prazos de prontificação dos serviços e redução dos custos, em especial os reparos em viaturas anfíbias;
- b) Maior satisfação dos clientes, em função dos índices observados nas avaliações, que passaram a fazer parte da certificação dos serviços;
- c) Desenvolvimento de parcerias com a iniciativa privada que geraram a otimização da capacidade instalada em algumas oficinas, por meio de treinamento e absorção de serviços de outros clientes, sem comprometimento do nível de aprestamento desejado. Além de prontificar com melhor qualidade e menor tempo algumas oficinas passaram a otimizar a sua capacidade instalada para execução de reparos em viaturas admi-

nistrativas, aumentando sua receita e reduzindo custos para a Marinha como um todo;

- d) Incremento da terceirização racional, ou seja, passou a ser avaliada a pertinência da subcontratação ou da capacitação de pessoal para determinadas atividades de reparação;
- e) Maior agilidade e melhoria da qualidade do gasto no processo de obtenção, decorrente de uma melhor coordenação entre as áreas industrial e de apoio. A análise do índice inerente ao giro de estoque passou a ser fator preponderante para imobilização de capital;
- f) Reengenharia do macro processo industrial, com a redefinição do fluxo do processo, desde o delineamento do serviço até a sua prontificação;
- g) Melhor gerenciamento da informação, gerando maior confiabilidade, melhor performance e agilidade nos procedimentos. ;
- h) Desenvolvimento de programas de premiação para aumento de desempenho; e
- i) Melhoria das condições de trabalho, decorrente do incremento da produtividade. Dentro do processo de custos era prevista uma taxa de contribuição operacional, que deveria ser aplicada para melhoria de instalações e do processo produtivo.

Entretanto, não foram observadas somente melhorias porque os significativos e constantes cortes orçamentários impediam a canalização de recursos financeiros para consecução de algumas metas acordadas. Além disso, a não regulamentação, por outros Ministérios, da contratação/demissão de pessoal e o retorno das receitas para própria OMPS, preconizados nos artigos 4º e 6º da Lei n.º 9.724/98, vem impedindo a plena implementação do contrato de autonomia de gestão, além de gerar um aspecto desmotivador para novas assinaturas.

5. CONCLUSÕES

A Autonomia de Gestão das Organizações Militares Prestadoras de Serviços (OMPS) da Marinha é, portanto, mais uma tentativa de flexibilização da gestão na Administração Pública. O sucesso da implementação deste projeto inovador dependeu do entendimento das diversas etapas concebidas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e suas adaptações para órgãos da administração direta, tendo em vista que os projetos desse plano foram concebidos, em sua quase totalidade, para a administração indireta, como pode ser observado neste trabalho. É fácil perceber o porquê da descentralização na administração indireta quando se observa o desenvolvimento da administração pública brasileira e seu crescimento desmesurado, especialmente nas décadas de 60 e 70.

Uma das maiores dificuldades identificadas, após a assinatura do contrato de autonomia de gestão, foi relativa a alocação de recursos para a efetivação dos vários objetivos acordados, que compunham a estrutura do contrato de uma maneira geral. Estes objetivos e metas foram concebidos para implementação a médio/longo prazo e, por isso, dependeriam de uma garantia de suporte ao planejamento estabelecido no protocolo de intenções amplamente discutido. Assim, verifica-se que nas suas intenções, o contratante, por conta dos cortes orçamentários e da falta de operacionalização do pleno retorno das receitas de serviços prestados pelo governo federal, não teve como assegurar a forma pela qual esses objetivos/metasp seriam alcançados.

Outra dificuldade observada refere-se a flexibilização dos instrumentos institucionais-legais, como a contratação/demissão de pessoal para situações temporárias relativas a alta demanda de serviços, que permitisse uma efetiva autonomia gerencial aos órgãos prestadores de serviços industriais qualificados, que assinaram o contrato. Cabe ressaltar que as flexibilidades propostas no PDRAE não atendem às singularidades das instituições militares, advindo daí a necessidade de adaptação do contrato de gestão para possibilitar sua aplicação no meio naval, de modo a que pudessem ser respeitados os dispositivos constitucionais e legais afetos à Marinha.

Finalmente, é importante ressaltar que o objetivo deste trabalho era o de demonstrar que é possível implantar modelos de administração gerencial em instituições não pertencentes a administração indireta. É fato que adaptações se fizeram necessárias, demonstrando que a filosofia do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado não deve ser rígida e inflexível, considerando a história da administração pública brasileira, essencialmente patrimonialista. É uma mudança de mentalidade e de postura que demanda tempo e a consciência de suas vantagens, que se tornam maiores à medida que os resultados são alcançados e confirmados pelos indicadores e relatórios de desempenho. O Contrato de Autonomia de Gestão é, portanto, um modelo híbrido de administração gerencial, aplicado somente em parcela das organizações da Marinha, responsáveis pela preparação do Poder Naval, mas que demonstra ser compatível com o propósito do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/legislacao/constituicao>. Acesso em: 27 fev. 2005.
- BRASIL. Lei 9.274/98 de 01 de novembro de 1998. Dispõe sobre a Autonomia de Gestão das Organizações Militares Prestadoras de Serviços da Marinha e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/legislacoes/leis>. Acesso em: 27 fev. 2005.
- BRASIL. Plano de Reestruturação e melhoria da Gestão do MARE. Programa de Reestruturação e Qualidade nos Ministérios. Brasília: Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 5, 1997.
- BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Imprensa Nacional, novembro de 1995. Plano aprovado pela Câmara de Reforma do Estado da Presidência da República. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/publicacoes/anteriores>. Acesso em 27 fev. 2005.
- BRASIL. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. Brasília: Revista do Serviço Público, 50(4), outubro, 1999.
- BRASIL. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. Brasília: Revista do Serviço Público, 47(1), jan-mar, 1998.
- BRASIL. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. Brasília: Revista do Serviço Público, 52(1), jan-mar, 2001.
- BRESSER PEREIRA, Luiz C. e SPINK, Peter K. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Tradução Carolina Andrade. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma brasileira na perspectiva internacional. São Paulo; Ed. 34; Brasília; ENAP, 1998.
- CANELLAS JUNIOR, Waldemar Nicolau. A importância do planejamento estratégico: a Sistemática de Planejamento de Alto Nível da Marinha. Transcrição de palestra proferida por ocasião na aula inaugural do Curso da Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 1998.
- DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. São Paulo: Atlas, 2002, 4. ed.
- MARINHA DO BRASIL. O mar e sua importância. Página do Comando da Marinha. Disponível em: <http://www.mar.mil.br>. Acesso em: 22 abr 2005
- MARTINS, Humberto Falcão. Rumo a uma nova gestão pública. Revista Reforma Gerencial, v.1. Brasília: SEGRAF – Gráfica da Polícia Federal, maio, 1998.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2000, 25. ed.
- MOTTA, Fernando C. Prestes; BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Introdução à organização burocrática. 2ª ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.
- RAMOS, Marcelo de Matos. Contratos de gestão: instrumentos de ligação entre os setores do aparelho do Estado. Revista do Serviço Público, 48 (2), mai-ago, 1997.
- REZENDE, Flávio da Cunha. Por que falham as reformas administrativas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- SECRETARIA GERAL DA MARINHA. Normas de Administração Financeira e Contabilidade (SGM-301). Volume IV, Brasília: Secretaria Geral da Marinha, 2004, 5ª rev.