

CONTRATOS DE GESTÃO NO BRASIL: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL OU FUGA DO ESTADO?

*MANAGEMENT CONTRACTS IN BRAZIL: PUBLIC ADMINISTRATION
CONSENSUS OR TRAIL STATE?*

Júlio de Melo Ribeiro

Advogado da União

Consultor Jurídico Adjunto do Ministério da Educação

Pós-graduado em Direito Constitucional

SUMÁRIO: Introdução; 1 A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923; 2 A recusa constitucional ao “Estado subsidiário” na prestação de serviços públicos; 3 Os tipos de contrato de gestão; 4 As experiências francesa e inglesa de renovação do Estado; 5 O modelo brasileiro de contratos de gestão como cópia imperfeita das reformas administrativas da França e da Inglaterra; 6 Conclusão; Referências.

RESUMO: Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923, o Supremo Tribunal Federal aprecia a constitucionalidade de vários dispositivos da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e sobre a absorção, por essas organizações, das atividades de órgãos e entidades públicos extintos. No contraste entre os votos dos ministros Ayres Britto e Luiz Fux, emerge nítido o debate acerca do papel do Estado na prestação dos serviços públicos (Estado protagonista x Estado subsidiário). O presente artigo, que se posiciona, de logo, a favor das razões expostas pelo ministro Ayres Britto, passa a analisar como o modelo brasileiro de contratos de gestão se desvirtuou. Como, por exemplo, os contratos de gestão com organizações sociais, de importante ferramenta à complementação da atuação estatal, se transformaram em veículo de fuga do Estado.

PALAVRAS-CHAVE: Contrato de Gestão. Organizações Sociais. Estado Subsidiário. Serviço Público. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923.

ABSTRACT: In the Direct Action of Unconstitutionality 1.923, the Supreme Court appreciates the constitutionality of various provisions of Law nº 9.637, of May 15, 1998, which provides for the qualification of entities as social organizations and the absorption, by these organizations, the activities of public bodies and entities extinct. The contrast between the votes of ministers Ayres Britto and Luiz Fux, emerges sharp debate about the role of the state in the provision of public services (State protagonist x State subsidiary). This article, which is positioned in right in favor of the reasons given by Justice Ayres Britto, will now examine how the Brazilian model of management contracts is distorted. How, for example, management contracts with social organizations, an important tool to complement the action of the State, became the State getaway vehicle.

KEYWORDS: Management Contract. Social Organizations. Subsidiary State. Public Service. Direct Action of Unconstitutionality 1.923.

INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 5 de junho de 1998, o princípio da eficiência passou a constar, expressamente, do *caput* do art. 37 da Constituição Federal. Ao lado de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, a eficiência recebeu o reconhecimento explícito de princípio fundante da administração pública. Longe de caracterizar alteração apenas retórica, a positivação constitucional do princípio da eficiência bem resumiu o objetivo central da reforma administrativa empreendida pela Emenda Constitucional nº 19/1998: transitar de um “direito administrativo do clips” para um “direito administrativo dos negócios”. Expressões que, cunhadas por Carlos Ari Sunfeld, significam o seguinte:

Direito administrativo do clips (DAC) é o da Administração de papelaria, que age por autos e atos, trata direitos e deveres em papel, é estatista, desconfia dos privados, despreza a relação tempo, custos e resultados, não assume prioridades. [...].

Ao *DAC* se opõe o *direito administrativo dos negócios (DAN)*, o dos que se focam em resultados e, para obtê-los, fixam prioridades, e com base nelas gerenciam a escassez de tempo e de recursos. Para esse âmbito, valem práticas opostas às do *DAC*: aumenta a informalidade nos procedimentos; a inação é o pior comportamento possível do agente; soluções devem ser encontradas o mais rápido; acordos são desejáveis; evitar e eliminar custos é fundamental; só se envolvem na decisão agentes e órgãos indispensáveis; riscos devem ser assumidos sempre que boa a relação custo-benefício, etc.¹ (grifos do autor)

Assim, nesse novo “direito administrativo dos negócios”, eficiência se tornou a palavra-chave. Ganharam ainda mais importância a consensualidade, a ênfase nos resultados e a desburocratização do agir administrativo. A propósito, afirma Diogo de Figueiredo Moreira Neto que há “[...] vários níveis de influência da consensualidade na administração Pública [...]”: tal influência vai desde uma maior adoção do regime privado na administração pública até a descentralização da atividade administrativa para entidades independentes privadas ou semi-públicas, passando pelo fomento governamental às ações privadas de

1 SUNDFELD, Carlos Ari. O direito administrativo entre os clips e os negócios. *Revista de Direito Público da Economia - RDPE*, ano 5, n. 18, abr./jun. 2007. p. 35.

interesse público e pela maior utilização de contratos e acordos de direito público.²

Pois bem, foi no cenário da administração pública consensual que se inseriram os contratos de gestão. Segundo Gustavo Justino de Oliveira, “[...] *contratos de gestão são acordos administrativos organizatórios ou colaborativos*. [...]”³ Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a “[...] expressão [contrato de gestão] é utilizada tanto para designar parcerias do Poder Público com órgão da própria Administração direta e com entidades da Administração indireta, como parceria com entidade do terceiro setor, no caso, a chamada organização social.”⁴ Este último tipo de contrato de gestão é que será objeto de focada análise neste artigo. Mais exatamente uma controvérsia que já se instaurou no Supremo Tribunal Federal: pode a administração pública traspasar às organizações sociais toda a prestação dos serviços públicos relacionados ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde?⁵ Em que ponto o manejo dos contratos de gestão com organizações sociais passou (se é que passou) de instrumento da moderna administração pública consensual para veículo de fuga do Estado em relação aos serviços cuja prestação a Constituição Federal lhe incumbiu?

1 A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.923

Conforme dito, a questão está em análise no Supremo Tribunal Federal. Trata-se da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923, proposta por partidos políticos com representação no Congresso Nacional, e que visa à declaração de inconstitucionalidade de toda a Lei nº 9.637/98, bem como do inciso XXIV do art. 24 da Lei nº 8.666/93. Embora proposta em 1998, somente em março de 2011 o STF iniciou o julgamento de mérito da ação.⁵ Em meio às importantes discussões sobre a necessidade ou não de licitação para a assinatura de contrato de gestão com organizações sociais e sobre o próprio processo de qualificação dessas entidades, um relevante dissenso se materializou entre os ministros Ayres Britto (relator) e Luiz Fux (que proferiu voto-vista) acerca da constitucionalidade do art.

2 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Administração pública consensual. In: _____. *Mutações do direito administrativo*, 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 43.

3 OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Contrato de gestão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 262.

4 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*, 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 250.

5 A ação direta de inconstitucionalidade se encontra com vista ao ministro Marco Aurélio, após os ministros Ayres Britto (relator) e Luiz Fux haverem proferido seus votos.

20 da referida lei. Esse dispositivo legal previu a criação, “[...] mediante decreto do Poder Executivo [...]”, de um “[...] Programa Nacional de Publicização - PNP, com o objetivo de estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, [...], por organizações sociais [...]”. Enquanto o ministro Ayres Britto declarou, enfaticamente, a inconstitucionalidade de tal “absorção”, o ministro Luiz Fux, com igual ênfase, defendeu o modelo legal. Confirmaram-se trechos dos respectivos votos:

Voto do ministro Ayres Britto:

25. Têm razão os autores quando impugnam o que se convencionou chamar de *‘Programa Nacional de Publicização’*. Programa que, nos termos da Lei 9.637/98, consiste na *‘absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, que atuem nas atividades referidas no art. 1º, por organizações sociais, qualificadas na forma desta Lei’* (art. 20). Em outras palavras, órgãos e entidades públicos são extintos ou desativados e repassados todos os seus bens à gestão das organizações sociais, assim como servidores e recursos orçamentários são igualmente repassados a tais aparelhos ou instituições do setor privado. Fácil notar, então, que se trata mesmo é de um programa de *privatização*. Privatização, cuja inconstitucionalidade, para mim, é manifesta. Conforme concluí acima, a Constituição determina, quanto aos serviços estritamente públicos, que o Estado os preste diretamente, ou, então, sob regime de concessão, permissão ou autorização. Isto por oposição ao regime jurídico das atividades econômicas, área em que o Poder Público deve atuar, em regra, apenas como agente indutor e fiscalizador. [...] Ora, o que faz a Lei 9.637/98, em seus arts. 18, 19, 20, 21 e 22, é estabelecer um mecanismo pelo qual o Estado pode transferir para a iniciativa privada *toda a* prestação de serviços públicos de saúde, educação, meio ambiente, cultura, ciência e tecnologia. A iniciativa privada a *substituir* o Poder Público, e não simplesmente a *complementar* a performance estatal. É dizer, o Estado a, globalmente, terceirizar funções que lhe são típicas. O que me parece juridicamente aberrante, pois não se pode forçar o Estado a desaprender o fazimento daquilo que é da sua própria compostura operacional: a prestação de serviços públicos.

Voto do ministro Luiz Fux:

Antes, porém, cabe analisar, a alegação de que a Lei das Organizações Sociais representaria um abandono, pelo Poder Público, de seus

deveres constitucionais de atuação nos setores elencados no art. 1º da Lei. Não é isto o que ocorre, na realidade. Com efeito, a intervenção do Estado no domínio econômico e social pode ocorrer de forma *direta* ou *indireta*, como ensina Floriano Azevedo Marques Neto: enquanto na primeira hipótese cabe ao aparelho estatal a disponibilização de utilidades materiais aos beneficiários, na segunda hipótese o Estado faz uso de seu instrumental jurídico para estimular a que os próprios particulares executem atividades de interesses públicos, seja através da regulação, com coercitividade, seja através do fomento, fazendo uso de incentivos e estímulos a comportamentos voluntários.

Como regra, cabe aos agentes eleitos a definição de qual modelo de intervenção, direta ou indireta, será mais eficaz no atingimento das metas coletivas conclamadas pela sociedade brasileira, definindo o modelo de atuação que se mostre mais consentâneo com o projeto político vencedor do pleito eleitoral. [...].

Que a atividade de fomento estatal a entidades privadas, prestadoras de serviços de relevância pública e sem fins lucrativos, é constitucionalmente permitida e incentivada parece fora de dúvida. A controvérsia está em se admitir ou não que esse fomento seja o instrumento por excelência (ou até único) de atuação do Estado nas áreas do ensino, da pesquisa científica, do desenvolvimento tecnológico, da proteção e preservação do meio ambiente, da cultura e da saúde.

A razão está, ao que parece, com o ministro Ayres Britto. Não porque a Constituição Federal adotou um modelo estático, burocrático e ineficiente de administração pública, mas porque o papel do Estado na prestação dos serviços públicos é o de protagonista, e não o de coadjuvante. Entendimento até mesmo confirmado pela reforma dita privatista empreendida pela Emenda Constitucional nº 19/98. Eis o porquê.

2 A RECUSA CONSTITUCIONAL AO “ESTADO SUBSIDIÁRIO” NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Juan Carlos Cassagne afirma que:

La quiebra del modelo que caracterizó al denominado “Estado Benefactor” está a la vista de todos. La sociedad no acepta ya, que el Estado intervenga activa y directamente en el campo económico-

social asumiendo actividades que corresponde realizar a los particulares *iure proprio*. [...].

[...]

Corresponde advertir, sin embargo, que aun con ser profundos y radicales los câmbios descriptos, ellos no implican la eliminación de ciertas funciones que cumplía el “Estado de Bienestar” ni tampoco un retorno a la época dorada y romântica del Estado liberal del siglo XIX. Es, quizás, la síntesis de ambos o, mejor aún, un nuevo modelo de Estado donde la realidad predomina sobre la ideología. En definitiva, es un modelo tan distinto y opuesto a los anteriores como éstos lo fueron entre sí.⁶ (grifos do autor)

O novo modelo de Estado a que se refere o jurista argentino é o Estado subsidiário. Não é um Estado liberal, porque não relega os particulares à própria sorte (à sorte do livre mercado, frise-se), mas também não é um Estado de bem-estar social, que toma para si o exercício de toda a atividade industrial, comercial e social. Cabe, assim, ao Estado subsidiário uma “[...]” función supletoria, exclusiva o concurrente con la actuación privada, en materia de previsión social, salud, educación, etcétera, cuando estas actividades no resultan cubiertas suficientemente por los particulares [...].”⁷

Ora, tendo em vista a Constituição brasileira de 1988, é correto dizer que essa lógica da subsidiariedade se aplica à prestação de serviços públicos? Compete ao Estado, em matéria de previdência social, saúde, educação, etc, apenas suprir as deficiências da iniciativa privada? A não ser que se ignorem diversas normas constitucionais, a resposta é negativa. No ordenamento jurídico brasileiro, o princípio da subsidiariedade, tal qual posto por Juan Carlos Cassagne, aplica-se, sem dúvida nenhuma, à exploração de atividade econômica, mas não à prestação de serviços públicos. Aqui, o subsidiário, o complementar é a atividade privada, não a estatal.

Não fosse assim, como bem observou o ministro Ayres Britto, ao votar na ADI 1.923, a Constituição Federal não instituiria um sistema único de saúde, em que a participação de instituições privadas se dá “[...]” de forma complementar [...].” (§ 1º do art. 199 da CF). Também não haveria a

6 CASSAGNE, Juan Carlos. *La intervención administrativa*. 2. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1994. p. 109-110.

7 *Ibidem*, p. 111.

expressa previsão de um “[...] ensino público em estabelecimentos oficiais” (inciso IV do art. 206 da CF). Estabelecimentos da “[...] rede pública [...]”, inclusive, que são os destinatários por excelência dos recursos públicos (art. 213 e seu § 1º da CF).⁸ Se a previsão constitucional brasileira fosse a do Estado subsidiário, como explicar ainda o “[...] caráter complementar [...]” (art. 202 da CF) do regime de previdência privada em relação ao “[...] regime geral [...]” (art. 201 da CF), de natureza pública?

Sendo assim, parece mesmo inconstitucional o repasse às organizações sociais de toda a atividade estatal relacionada ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. É também o que pensa Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

[...] Dependendo da extensão que a medida venha a alcançar na prática, o Estado, paulatinamente, deixará de prestar determinados serviços públicos na área social, limitando-se a incentivar a iniciativa privada por meio dessa nova forma de parceria. Em muitos casos, poderá esbarrar em óbices constitucionais, já que é a Constituição que prevê os serviços sociais como *dever do Estado* e, portanto, como serviço público.⁹ (grifo do autor)

No mesmo sentido, confira-se a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

[...] no caso em que se pretenda promover a absorção de serviços públicos por organizações sociais, irrompe uma aberrante ofensa ao art. 175 da Constituição, segundo o qual “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, *sempre através de licitação*, a prestação de serviços públicos”. Demais disso, cumpre tomar tento para o fato de que no art. 196 a Constituição prescreve que a saúde é “dever do Estado” e nos arts. 205, 206 e 208 configura a educação e o ensino como deveres do Estado, circunstâncias que o impedem de se despedir dos

8 Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

[...]

§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

9 DI PIETRO, op. cit., p. 264.

correspondentes encargos de prestação pelo processo de transpassá-los a organizações sociais.¹⁰ (grifo do autor)

Por mais que se busquem eufemismos com expressões do tipo “público não-estatal”, a atividade das organizações sociais é privada (pelo menos na conformação jurídica que lhe deu a Lei nº 9.637/98). Ação de relevância pública, mas ainda assim privada, como o serviço prestado por um banco ou por uma farmácia. Tem razão Paulo Modesto quando afirma que “[...] o Estado não deve nem tem condições de *monopolizar* a prestação direta, executiva, dos serviços públicos e dos serviços de assistência social de interesse coletivo [...]”.¹¹ Tanto isso é verdade que a iniciativa, agora sim, subsidiária e complementar dos particulares é incentivada pelo Estado (até mesmo mediante contratos de gestão com organizações sociais). O que não parece correto é dizer que o Estado deve prestar diretamente os serviços públicos apenas “[...] quando não encontre na comunidade interessados que os efetivem de modo mais eficiente ou econômico ou quando razões ponderáveis de justiça social ou segurança pública determinem sua intervenção [...]”.¹² Isso é sim “[...] reduzir o Estado a mero ente regulador [...]” e indutor, papel, este, que lhe cabe quanto à exploração de atividade econômica (arts. 173 e 174 da Constituição Federal), não no que se refere aos serviços públicos.

Pois bem, voltando a Juan Carlos Cassagne, diz ele que o princípio da subsidiariedade é pressuposto indispensável para o exercício das liberdades do homem. Mais:

[...] esa pretensión de diluir la sociedad en el Estado contiene una buena dosis totalitaria en cuanto elimina la espontaneidad, que es la base indispensable para el desarrollo de la iniciativa privada, dejando exclusivamente a cargo del Estado la configuración del orden social mediante la inversión del principio de subsidiariedad.¹³

Essa advertência, porém, não se aplica à prestação de serviços públicos. A atuação destacada (não subsidiária) do Estado na prestação dos serviços públicos está longe de embaraçar o exercício das liberdades do

10 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*, 27. ed. revista e atualizada, São Paulo: Malheiros, 2010. p. 241.

11 MODESTO, Paulo. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, v. 34, n. 136, p. 323, out./dez. 1997.

12 *Ibidem*, p. 323.

13 CASSAGNE, op. cit., p. 115-116.

homem, de tolher a espontaneidade e de significar a diluição da sociedade no Estado. É que, em tema de serviços públicos, os direitos fundamentais a ser concretizados são os sociais ou de segunda geração. Direitos que, diferentemente dos de liberdade ou de primeira geração, reclamam uma atuação positiva do Estado. Ademais, o dever de prestação direta de serviços públicos pelo Estado (faz-se referência aqui aos serviços relacionados ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde) não impede os particulares de atuar na mesma seara. E não há, na Constituição brasileira, nenhuma inversão de princípios: quando trata do exercício de atividade econômica, campo por excelência da livre iniciativa, o princípio da subsidiariedade incide tal como propugnado por Cassagne: assegurando-se “[...] a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei” (parágrafo único do art. 170 da CF), reservando-se ao Estado o papel de “[...] agente normativo e regulador [...]” (art. 174 da CF).

Em resumo, a mesma Constituição Federal que adotou o “Estado subsidiário” para a regência da exploração de atividade econômica, recusou esse modelo quanto à prestação de serviços públicos. Isso não significa, porém, que a Constituição de 1988 enclausurou o Estado no “direito administrativo do clips”, com tudo de ruim e atrasado que a expressão evoca. O Poder Público está constitucionalmente proibido de se esquivar da prestação direta dos serviços públicos, é certo, mas não de reformar suas estruturas internas, em busca de maior agilidade e eficiência, nem de obter a colaboração complementar da sociedade organizada. Foi esse o caminho, inclusive, trilhado pela Emenda Constitucional nº 19/98. E o contrato de gestão assumiu papel de destaque nesse processo de modernização da administração pública brasileira. Mas o fato é que algo, na prática, não deu muito certo e a linha divisória entre o contrato de gestão como instrumento da moderna administração pública consensual e esse mesmo contrato como veículo de fuga do Estado em relação aos serviços públicos se tornou muito tênue. Para explicar esse ponto, é necessário proceder à distinção dos três tipos de contratos de gestão previstos no ordenamento jurídico brasileiro e resgatar as experiências francesa e inglesa de renovação do Estado.

3 OS TIPOS DE CONTRATO DE GESTÃO

Em 27 de maio de 1991, o Presidente da República, mediante o Decreto nº 137, instituiu o Programa de Gestão das Empresas Estatais. Em seu art. 8º, o decreto possibilitou a assinatura de “[...] contratos

individuais de gestão [...]” entre a União e a empresa, “[...] objetivando o aumento de sua [da empresa] eficiência e competitividade.” Para tanto, o contrato deveria prever, entre outras cláusulas, os objetivos, as metas, os indicadores de produtividade e os critérios de avaliação de desempenho (§ 1º). Em contrapartida, a empresa estatal ficava isenta de alguns controles prévios (§ 3º). Esses contratos de gestão não ficaram restritos, porém, às empresas estatais. Em 2 de fevereiro de 1998, os Decretos nºs 2.487 e 2.488 estenderam o modelo às autarquias e fundações integrantes da administração pública federal. Após a celebração de contrato de gestão, essas entidades recebiam a qualificação de agências executivas e passavam a ser “[...] objeto de medidas específicas de organização administrativa, com a finalidade de ampliar a eficiência na utilização dos recursos públicos, melhorar o desempenho e a qualidade dos serviços prestados, assegurar maior autonomia de gestão orçamentária, financeira, operacional e de recursos humanos e eliminar fatores restritivos à sua atuação institucional” (art. 1º do Decreto nº 2.488/98). Um pouco depois, em 27 de maio de 1998, a qualificação de autarquias e fundações como agências executivas e a celebração de contratos de gestão ganharam status legal (Lei nº 9.649/98). Eis, portanto, o primeiro tipo de contrato de gestão: *aquele firmado entre a administração pública direta e suas entidades da administração indireta*, a fim de garantir a estas maior autonomia gerencial e, com isso, atingir melhores resultados.

Em 5 de junho de 1998, a Emenda Constitucional nº 19, ao tempo em que constitucionalizou o contrato de gestão celebrado entre a administração pública direta e suas entidades da administração indireta, trouxe a inovadora figura do *contrato de gestão firmado entre órgãos da administração pública direta*. Assim dispôs o § 8º do art. 37 da Constituição Federal:

§ 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. (grifos nossos)

Esse novo tipo de contrato de gestão foi objeto de ampla controvérsia na doutrina brasileira. Para Celso Antônio Bandeira de Mello, “[...] o dislate supremo reside em que é juridicamente inexecutável um contrato entre órgãos, pois estes são apenas repartições internas de competências do próprio Estado [...]”.¹⁴ Já Marçal Justen Filho defendeu que a “[...] figura do contrato de gestão pode ser compreendida no contexto da *soft-law* [...]”. Isto por se tratar “[...] de um instrumento de controle da conduta intersubjetiva, mas destituído das características típicas da normatização jurídica tradicional.”¹⁵ Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a seu turno, negou a natureza contratual do contrato de gestão firmado entre órgãos da administração pública direta. Segundo ela, “[...] esses contratos correspondem, na realidade, quando muito, a termos de compromissos assumidos por dirigentes de órgãos, para lograrem maior autonomia e se obrigarem a cumprir metas [...]”.¹⁶ Seja como for,¹⁷ o importante, para os fins deste trabalho, é reforçar o juízo de que os contratos de gestão celebrados entre órgãos da administração pública direta, assim como aqueles firmados com entidades da administração indireta, visaram a transformar, internamente, o aparelho administrativo, mediante: a) a concessão de maior autonomia gerencial a órgãos e entidades; b) a ênfase no controle dos resultados. Transformação que teve por objetivo aperfeiçoar a máquina estatal, a fim de que ela bem desempenhasse as numerosas tarefas que o Estado social, inaugurado pela Constituição brasileira de 1988, impôs-lhe.

Um tanto quanto diversa é a terceira e última espécie de contrato de gestão no direito brasileiro: *contrato de gestão com organizações sociais*. A primeira experiência, no Brasil, deu-se com o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais (mais conhecida como Rede Sarah), “[...] pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública [...]”, com a qual o Estado celebrou contrato de gestão “[...] com o objetivo de prestar assistência médica qualificada e gratuita a todos os níveis da população e de desenvolver atividades educacionais e de pesquisa no campo da saúde, em cooperação com o Poder Público.” (art. 1º da Lei nº 8.246, de 22 de outubro de 1991). Foi, porém, com a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que esse novo modelo de contrato de gestão se difundiu. Segundo seu art. 5º, “[...] entende-se

14 BANDEIRA DE MELLO, op. cit., p. 234.

15 JUSTEN FILHO, Marçal. *O direito das agências reguladoras independentes*, São Paulo: Dialética, 2002. p. 410.

16 DI PIETRO, op. cit., p. 260.

17 Para se ter um bom panorama do debate doutrinário acerca da natureza jurídica do contrato de gestão, cf. OLIVEIRA, Gustavo Justino de. op. cit., p. 223-264.

por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º. Áreas que vêm a ser as de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. Diferentemente dos outros dois tipos de contrato de gestão, neste o Poder Público pactua com pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, não integrantes da administração pública.¹⁸ Como adverte Maria Sylvania Zanella Di Pietro, o que se dá com a Lei nº 9.637/98 é fomento, e não descentralização. Enquanto o contrato de gestão, “[...] quando celebrado com entidades da Administração indireta, tem por objetivo ampliar a sua autonomia [...], quando celebrado com organizações sociais, restringe sua autonomia, pois, embora entidades privadas, terão que sujeitar-se a exigências contidas no contrato [...]”.¹⁹

4 AS EXPERIÊNCIAS FRANCESA E INGLESA DE RENOVAÇÃO DO ESTADO

Assim como se deu no Brasil a partir da década de noventa do século passado, também a França, em busca de maior eficiência administrativa, empreendeu ampla reforma do aparelho estatal. Nesse país europeu, o processo teve início com o Relatório Nora, publicado em abril de 1967. Conforme narra Gustavo Justino de Oliveira, o referido documento continha, basicamente, quatro recomendações:

- (i) reconhecimento às empresas públicas de uma verdadeira autonomia de gestão; (ii) incentivo à avaliação e à compensação das obrigações de serviço público impostas às empresas públicas; (iii) melhoria da situação financeira das empresas públicas e (iv) contratualização das relações entre o Estado e as empresas públicas.²⁰

A partir dessas recomendações, iniciou-se na França o processo de contratualização da administração pública. Processo que incidiu, num primeiro momento, sobre as empresas públicas e seu controle por parte do Estado. Contratos de programa, de empresa, de plano e de objetivos se sucederam ao longo dos anos como instrumento principal da reforma

18 As organizações sociais não integram a administração pública, ainda que de vinte a quarenta por cento dos membros de seu conselho de administração devam ser representantes do Poder Público (alínea “a” do inciso I do art. 3º da Lei nº 9.637/98).

19 DI PIETRO, op. cit., p. 263-264.

20 OLIVEIRA, op. cit., p. 77.

da administração pública francesa.²¹ Como observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro,

[...] em todos os modelos citados há uma preocupação em submeter as empresas estatais aos objetivos governamentais, quer por sua adequação a planos nacionais, quer por sua submissão a objetivos prioritários fixados pelas partes interessadas; paralelamente, confere-se maior autonomia às empresas, diante do compromisso que assumem contratualmente, reduzindo-se o controle por parte da Administração Pública. Daí falar-se em “*contratualização do controle*”.²² (grifo do autor)

Pois bem, esse processo de contratualização da gestão pública chegou aos órgãos centrais do governo. Com a política de “Renovação do Serviço Público”, instituída pelo Primeiro-Ministro Michel Rocard (Circular de 23 de fevereiro de 1989), a administração pública da França deu mais um passo no sentido da modernização de suas estruturas internas. Em 25 de janeiro de 1990, através de nova circular, disciplinaram-se contratos e convenções a ser celebrados entre os *centros de responsabilidade* e os respectivos Ministérios.

O que vinham a ser, propriamente, os centros de responsabilidade? Consistiam em órgãos do Estado dotados de maior autonomia gerencial, em que o controle administrativo era flexibilizado. E o instrumento dessa flexibilização era um contrato, celebrado entre os dirigentes do centro de responsabilidade e os respectivos superiores hierárquicos. A uma maior autonomia administrativa correspondia, porém, maior responsabilidade. Daí porque tais órgãos eram obrigados a elaborar, previamente, um *projeto de serviço*, contendo metas a serem alcançadas e métodos objetivos de avaliação dos resultados. Segundo a Escola Nacional de Administração Pública,

O projeto de serviço permite que o órgão identifique o futuro desejado e prepare um programa de medidas para chegar a ele. Esse quadro, em que cada funcionário pode situar claramente o sentido da sua atividade, orienta o trabalho para a busca de mais eficiência. Além disso, a aplicação do projeto, que se baseia principalmente

21 Para maior detalhamento sobre cada um dos tipos de contrato, cf. FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *O contrato de gestão no serviço público*, Brasília: ENAP, 1993. p. 51-56.

22 DI PIETRO, op. cit., p. 253.

na participação dos funcionários, faz aumentar a autonomia e a responsabilidade de todos.²³

A partir de 1995, com a Circular Juppé, generalizou-se o modelo de gestão dos centros de responsabilidade. Modelo que se estendeu a outros órgãos, mediante os contratos de serviço e os contratos de estabelecimento público.

Já na Inglaterra, todo esse processo de reforma do Estado se iniciou em 1979, com a nomeação de Lord Rayner para o posto de Conselheiro da Primeira-Ministra Margareth Thatcher. A partir de então, foi concebida a Unidade de Eficiência (*Efficiency Unity*). Tratava-se “[...] de uma pequena estrutura (dez pessoas), vinculada à Primeira-Ministra, [que] deveria catalisar o deslanche das avaliações nos ministérios, assegurar que essas avaliações fossem seguidas de ações e garantir a síntese e a difusão de ensinamentos de interesse geral [...]”.²⁴ Conforme relata o estudo da Escola Nacional de Administração Pública:

Uma das principais hipóteses da estratégia Rayner era que o processo de reforma deveria ser, em grande parte, interno, e que era necessário implementar ações específicas para promover a mobilização dos funcionários em favor das reformas. Essa hipótese explica a estrutura adotada para *The Efficient Unity* (EU) e seu método de trabalho.²⁵ (grifo do autor)

Tal estratégia culminou, em 1982, com a Iniciativa de Gerenciamento Financeiro (*Financial Management Initiative*), que, segundo Gustavo Justino de Oliveira, “[...] tinha por meta introduzir em cada ministério sistemas e estruturas que possibilitassem a seus agentes uma percepção de suas atribuições, bem como dos objetivos, desempenho e resultados a serem alcançados pelo órgão.”²⁶ Foi, então, que se deu, na Inglaterra, a consolidação de princípios fundamentais da boa administração (divulgação do *White Paper on Efficiency in the Civil Service*): informação precisa, fixação de responsabilidades dos agentes públicos, desde os escalões mais altos até os mais baixos, e tendência de descentralização das atividades executivas a níveis hierárquicos inferiores. Nas palavras de Kate Jenkins, “[...] foram desenvolvidos em

23 FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. op. cit., p. 62-64.

24 FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. op. cit., p. 28.

25 Ibidem, p. 28.

26 OLIVEIRA, op. cit., p. 99.

cada ministério sistemas de informações computadorizados, baseados num desenvolvimento interno da informação, de baixo para cima [...].²⁷ Daí para a criação das agências executivas (*Executive Agencies*) foi um passo. A propósito, foi o relatório intitulado “*Improving Management in Government: The Next Steps*” que estabeleceu as bases do que veio a se chamar de Nova Administração Pública (*New Public Management*).

O modelo inglês das agências executivas teve por eixo central a separação dos órgãos formuladores das políticas públicas daqueles que as executam. Separação, claro, que não implicou desvinculação total, mas que visou a conferir maior autonomia às agências para um facilitado cumprimento dos deveres a seu cargo. A Escola Nacional de Administração Pública assim resume o funcionamento das agências executivas na Inglaterra:

As responsabilidades de cada agência foram definidas em um documento básico explicitando a política a ser seguida, o orçamento e outros recursos concedidos à agência, bem como os objetivos e resultados a serem alcançados, na forma como tinham sido negociados com o ministério tutelar. Esse documento estabelecia também a forma como deveriam ser tratadas as questões políticas delicadas e a amplitude da delegação dada aos responsáveis. O documento básico deveria ser objeto de exame anual, permitindo sua atualização, a longo prazo, após os resultados do relatório anual da agência.

Assegurou-se que a natureza e a definição das agências eram da responsabilidade dos altos funcionários e ministros. A administração central exerceria um controle estratégico sobre as mesmas, mas o responsável pela agência teria liberdade para decidir seus objetivos dentro do documento básico definido.²⁸

Como se vê, tanto na França quanto na Inglaterra, buscou-se reformar o aparelho do Estado para atingir maior eficiência administrativa. Isso mediante instrumentos consensuais que, por um lado, deram maior autonomia aos agentes públicos e, por outro, deles cobraram mais responsabilidade. O controle de resultados passou, então, a prevalecer sobre outros controles administrativos ou orçamentários. Segundo Sylvie Trosa, as “[...] agências e os centros provaram a importância da delegação ou do ‘estabelecimento do poder’ dos agentes

27 JENKINS, Kate apud OLIVEIRA, Gustavo Justino de. op. cit., p. 100.

28 FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. op. cit., p. 29-30.

e da responsabilidade. Eficiência e eficácia só se verificam se os agentes têm a sensação de que eles têm algo a dizer e que dispõem de margens de manobra [...].”²⁹

Eis uma característica fundamental das reformas inglesa e francesa: ambas tiveram por base uma mudança profunda de mentalidade dos agentes públicos. Agentes que foram chamados, inclusive, a se apropriar das iniciativas inovadoras. Segundo Roger Barbe, a política de renovação do serviço público, na França, poderia ter sido imposta de cima para baixo na pirâmide hierárquica da administração pública. Não, porém, com o mesmo êxito. É que, como o contrato era um “[...] contrato de verdade, entre duas pessoas que [representavam], cada um, um serviço do Ministério e que se [empenhavam] pessoalmente para atingir objetivos [...]”, isso “[...] teria que ser voluntário para ser eficaz.”³⁰

Também se mostrou imprescindível o conhecimento detalhado acerca da máquina pública. Não por acaso a Iniciativa de Gerenciamento Financeiro (*Financial Management Initiative*), na Inglaterra, visava a que cada servidor tivesse a percepção de suas atribuições e dos objetivos a alcançar. Na França, sem um projeto de serviço em que se fizesse um diagnóstico do presente e um prognóstico do futuro, um órgão público não se qualificava como centro de responsabilidade. Tudo isso para que o controle dos resultados, de fato, funcionasse.

5 O MODELO BRASILEIRO DE CONTRATOS DE GESTÃO COMO CÓPIA IMPERFEITA DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DA FRANÇA E DA INGLATERRA

Da descrição, ainda que sumária, dos tipos de contrato de gestão instituídos no Brasil a partir de 1991 e do relato, mesmo resumido, das experiências francesa e inglesa de reforma do Estado, conclui-se que o modelo brasileiro de administração pública consensual foi fortemente influenciado pelas realidades desses países europeus (principalmente da França). É difícil não comparar os objetivos do Programa de Gestão das Empresas Estatais, instituído pelo Decreto nº 137/91, com as mudanças por que passaram as empresas estatais francesas depois do Relatório Nora. Também são evidentes as semelhanças entre o contrato de gestão

29 TROSA, Sylvie. *Gestão pública por resultados*: quando o Estado se compromete. tradução de Maria Lúzia de Carvalho, Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001. p. 139.

30 BARBE, Roger. A estratégia francesa de renovação do serviço público. In: *FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*. Os contratos de gestão e a experiência francesa de renovação do setor público: Seminário Brasil/França, Brasília: SAF/ENAP, 1993. p. 47-48.

firmado entre órgãos da administração pública direta, previsto no § 8º do art. 37 da Constituição brasileira, e os centros de responsabilidade da administração pública da França. Do modelo inglês, importaram-se (ou, pelo menos, tentou-se importar) as agências executivas, com seu propósito de descentralização administrativa. Um dos estudos da Escola Nacional de Administração Pública que se dedicaram à “busca da modernização da administração pública federal” não esconde a origem de suas inspirações. Confira-se:

Ante a perspectiva de pensar formas de melhorar o desempenho das organizações públicas da administração federal direta, autárquica e fundacional, parece que tanto a experiência francesa quanto a inglesa oferecem modelos interessantes e promissores. [...].³¹

Pois bem, inspirado na política francesa de Renovação do Setor Público, que significou uma “[...] reação às idéias liberais de que o Estado é mau gestor e [tentou] mobilizar a administração pública para uma modernização em busca da eficiência necessária à atuação do Estado”³², o Brasil buscou sair do impasse a que chegou sua administração pública: de um lado, uma nova Constituição (a de 1988) que exigiu (e ainda exige) cada vez mais do Poder Público na prestação de serviços à sociedade; de outro, uma estrutura burocrática e pouco eficiente herdada das décadas anteriores. Foi necessário, então, fazer como o Primeiro-Ministro francês Michel Rocard e proclamar, também no Brasil, que “[...] o Estado [estava] de volta.”³³ Foi o que almejou a Emenda Constitucional nº 19/98, ao inscrever no *caput* do art. 37 da Constituição Federal o princípio da eficiência. Eficiência a ser alcançada mediante uma administração cada vez mais consensual, em que fosse corriqueiro o manejo de contratos de gestão entre órgãos e entidades da administração pública para uma melhor prestação dos serviços estatais. Prestação que receberia, no que coubesse, a valiosa complementação da iniciativa privada, a ser, inclusive, objeto de fomento do Estado.

O que se esperava, principalmente após a Emenda Constitucional nº 19/98, era a concertação dos três tipos de contrato de gestão para o atingimento da tão almejada eficiência administrativa. O contrato de gestão entre órgãos da administração pública direta, a exemplo dos centros de responsabilidade franceses, daria mais agilidade à

31 FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. op. cit., p. 119.

32 Ibidem, p. 65.

33 BARBE, op. cit., p. 20.

administração central. A qualificação de autarquias e fundações como agências executivas garantiria mais liberdade aos entes da administração pública indireta. E como não havia a ilusão de que o Estado, pelo menos a médio prazo, satisfizesse, plenamente, todas as necessidades públicas de educação, saúde, previdência social, etc, os contratos de gestão com organizações sociais fomentariam a iniciativa privada, complementando, assim, a atividade estatal.

Acontece que, nesse processo de importação do modelo estrangeiro, esqueceu-se de alguns pontos fundamentais. O primeiro deles é o princípio constitucional da legalidade da administração pública. Ao contrário da França, onde as circulares do Primeiro-Ministro tinham o poder de flexibilizar controles e conferir autonomia a órgãos e empresas públicas, aqui no Brasil o contrato de gestão, por si só, não pode dispensar controles administrativos, financeiros, de gestão de pessoal, etc, sem que a lei autorize. E não se trata de uma autorização genérica, mas de uma disciplina que aponte quais controles não de ser flexibilizados e em que consiste a autonomia do órgão ou entidade públicos. É verdade que o § 8º do art. 37 da Constituição Federal, incluído pela Emenda nº 19/98, previu a edição dessa lei, mas ela nunca veio a ser editada. Ademais, em terras brasileiras, pretendeu-se a reforma do aparelho do Estado sem a mobilização e o engajamento dos servidores públicos. Enquanto na França “[...] a qualidade de seu quadro de pessoal em todos os escalões [...]” era um “[...] trunfo de que [dispunha] a administração para reagir”,³⁴ no Brasil, o que muitos queriam era apenas uma “[...] opção ao Regime Jurídico Único [...]”³⁵, recém-instituído pela Constituição de 1988.

Deu-se, então, uma paralisia nas duas bases mais importantes do tripé que pretendeu sustentar, via contrato de gestão, a nova administração pública consensual. Nem o contrato de gestão entre órgãos da administração pública direta nem aquele a ser celebrado com as autarquias e fundações se consolidou. Por ausência de disciplina legal e por falta do necessário suporte material e, principalmente, humano, o que se viu foi a autonomia apenas ilusória das agências executivas e o total abandono do modelo de órgãos mais independentes e responsáveis.

34 BARBE, op. cit., p. 22.

35 Assim expressou, textualmente, em 29 de outubro de 1991, Carlos Garcia, Secretário da Administração Federal. Cf. FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Os contratos de gestão e a experiência francesa de renovação do setor público*. Seminário Brasil/França, Brasília: SAF/ENAP, 1993. p. 13.

O caminho mais fácil passou, então, a ser o uso indiscriminado dos contratos de gestão com organizações sociais. Como forma de compensar o fracasso da reforma interna do aparelho do Estado, os contratos de gestão com organizações sociais, em vez de instrumento complementar da ação estatal, passaram a veículo principal de fuga do Estado. Fuga da ineficiência da administração pública em direção à agilidade da iniciativa privada. O que deveria consistir em complementação dos serviços públicos se transformou em “[...] absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, [...], por organizações sociais [...]”. O subsidiário passando a ser principal e o Estado, de social a subsidiário.

6 CONCLUSÃO

Em atenção às normas da Constituição brasileira de 1988 (normas exaustivamente analisadas pelo ministro Ayres Britto, do Supremo Tribunal Federal, na ADI 1.923) parece de difícil sustentação a tese da constitucionalidade de um “Estado subsidiário”, para utilizar a expressão de Juan Carlos Cassagne, no que se refere à prestação dos serviços públicos. Ao contrário do que se dá quanto à exploração de atividade econômica, nos campos do ensino, da pesquisa científica, do desenvolvimento tecnológico, da proteção e preservação do meio ambiente, da cultura e da saúde, a ação estatal não pode se limitar ao fomento da iniciativa privada. O que pode e deve ser feito é uma reforma interna da administração pública, para que esta passe a adotar instrumentos de gestão mais ágeis.

O contrato de gestão é, sem dúvida, um desses instrumentos. Inseridos nesse conjunto mais amplo que se convencionou chamar de administração pública consensual, os contratos de gestão entre órgãos e entidades da própria administração pública hão de ser, urgentemente, regulamentados e postos em prática. Isto para que os contratos com organizações sociais, também eles parte importante do processo de modernização do aparato estatal, não venham a se tornar o modo por excelência, ou até mesmo único, de atuação do Estado nas áreas do ensino, da pesquisa científica, do desenvolvimento tecnológico, da proteção e preservação do meio ambiente, da cultura e da saúde. O desafio da administração pública brasileira está – repita-se – na reforma institucional intramuros, e não na entrega de seus deveres constitucionais aos particulares.

A Emenda Constitucional nº 19/98, talvez por influência do confronto político que marcou sua discussão no Congresso Nacional, foi tachada de privatista, de neoliberal. E talvez tenha sido mesmo essa a intenção de seus idealizadores. Acontece que, do texto promulgado e que

se tornou norma jurídica, ressaltando a confiança de que o Estado pode, sim, reinventar-se, reformando suas estruturas internas em direção a uma administração pública mais consensual e eficiente.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*, 27. ed. revista e atualizada, São Paulo: Malheiros, 2010.

BARBE, Roger. A estratégia francesa de renovação do serviço público. In: *FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Os contratos de gestão e a experiência francesa de renovação do setor público: Seminário Brasil/França*, Brasília: SAF/ENAP, 1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923*. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, 31 de março de 2011 e 19 de maio de 2011. Diário da Justiça, Brasília, 8 abr. 2011 e 27 maio 2011.

CASSAGNE, Juan Carlos. *La intervencion administrativa*, 2. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1994.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*, 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *O contrato de gestão no serviço público*, Brasília: ENAP, 1993.

JUSTEN FILHO, Marçal. *O direito das agências reguladoras independentes* São Paulo: Dialética, 2002.

MODESTO, Paulo. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, v. 34, n. 136, out./dez. 1997.

_____. Contrato de gestão no interior da organização administrativa como contrato de autonomia. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 23, set./out./nov. 2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-23-SETEMBRO-2010-PAULO-MODESTO.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2012.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Administração pública consensual. In: _____. *Mutações do direito administrativo*, 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Contrato de gestão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SUNDFELD, Carlos Ari. O direito administrativo entre os clips e os negócios. *Revista de Direito Público da Economia - RDPE*, ano 5, n. 18, abr./jun. 2007.

TROSA, Sylvie. *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete*, tradução de Maria Luíza de Carvalho, Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001.