

## **Contratos de gestão na administração pública federal: ainda em transição para uma administração pública gerencial**

**Regina Luna Santos de Souza**

### **INTRODUÇÃO**

A Crise do Estado ocupou a pauta central das decisões políticas na década de 90, conduzindo a uma ampla Reforma do Aparelho do Estado, com o objetivo de disponibilizar para a sociedade brasileira uma administração pública mais equilibrada e eficiente, aumentando a capacidade governamental de definir e implementar políticas públicas sem comprometimento de suas finanças.

Os projetos de Reforma do Estado e da administração pública que começaram a ser implementados na América Latina na década de 1990 tratavam, em parte, de transformar as estruturas burocráticas em gerenciais. À época, avaliava-se que o sucesso de diversas iniciativas de Reforma dependeria de implantação adequada, nas organizações públicas, de sistemas de controle e acompanhamento voltados menos para si próprios (controle dos meios) e mais para o desempenho da instituição (controle dos resultados da gestão).

Outro achado importante foi a necessidade de instituição de mecanismos, ferramentas e processos para imprimir mais eficiência e efetividade às últimas: planejamento estratégico, *tableau de bord*, acordos de desempenho, planos de trabalho, todos voltados para o mesmo objetivo – melhorar o desempenho da organização.

Tipicamente, a relação contratual ocorre entre uma instância do governo central, que será o órgão supervisor do contrato, e uma agência governamental (que pode ser empresa pública ou agência executora). Esse fenômeno manifesta-se de diversas formas: privatização de serviços públicos, terceirização para a oferta dos serviços, implementação de processos de Gerência pela Qualidade Total e a própria contratação entre Estado e organizações públicas (Kirkpatrick & Lucio, 1996; Deakin & Walsh, 1996), aqui denominada “Contratualização” (*Performance Agreement, Performance Contract*).

Inegavelmente existem obstáculos para a implementação desse sistema, tanto no ambiente interno às organizações quanto no externo. No ambiente interno, percebe-se que a escolha de indicadores e critérios de sucesso adequados às condições das organizações públicas são prejudicados por interesses múltiplos e conflitantes, ambiguidade de objetivos, interdependência entre organizações afins, resistência à avaliação e à mensuração, além de efeitos não previstos no comportamento das pessoas. No ambiente externo, muitas vezes o cenário dinâmico e complexo, a instabilidade das decisões, a interdependência, a diversidade e a incerteza formam o cotidiano dos gerentes e gestores responsáveis pela implementação de programas e projetos governamentais. Há que se lembrar igualmente da atual situação de controle excessivo dos meios, que provoca, em diversos níveis, o “engessamento” da gestão.

Julga-se, pois, necessária a introdução de uma estrutura de incentivos que facilite colocar em prática um bom sistema de acompanhamento de resultados, de forma a promover a responsabilização pelas atividades administrativas e, alternativamente, flexibilidade nos diversos sistemas de controles, ênfase no cumprimento de resultados da gestão e fomento a maior consciência e responsabilidade.

Neste artigo, entendemos por contratualização o procedimento de ajuste de condições específicas no relacionamento entre o Poder Público e seus órgãos e entidades de direito público e privado ou entre o Poder Público e entidades da sociedade civil, em que há a negociação e o estabelecimento de metas de desempenho. A característica central dos instrumentos de contratualização de desempenho é o pacto que se estabelece entre o Poder Público e a entidade signatária da pactuação de resultados, pois os instrumentos do gênero podem variar quanto às suas finalidades.

Uma das principais medidas utilizadas pelo Poder Público para alcançar tais objetivos, ao mesmo tempo que também é utilizada para transferir a execução de serviços públicos a entidades privadas, é o Contrato de Gestão, instituído pela Lei nº 9.637, de 1998, que visa a *"instituir parceria entre o poder público e uma organização não governamental qualificada pelo poder público, sob certas condições, para prestar atividade de interesse público mediante variadas formas de fomento pelo Estado"*, conforme ensina Maria Sylvia Di Pietro.

Segundo pesquisa realizada por Letícia Schwarz em 2009, as experiências de constituição de contratos de gestão e de instrumentos similares, como Termos de Parceria, Acordos de Resultados e Contratos de Desempenho Institucional têm apresentado um movimento de crescimento, que pode ser verificado nos três níveis do Poder Executivo do setor público brasileiro. A experiência brasileira acompanha, de algum modo, o movimento internacional de adoção de instrumentos de contrato de gestão, promovido particularmente em países como Austrália, Bélgica, Espanha, Finlândia, Inglaterra, França, Dinamarca, Nova Zelândia e Noruega, conforme extensamente relatado por Sylvie Trosa ( e nos artigos publicados pela OCDE.

Ainda segundo Schwarz (2009), a implementação de experiências de contratualização de resultados busca promover uma série de benefícios que estes instrumentos alegada ou efetivamente possibilitam, tais como, a racionalização dos gastos do setor público, a melhora na coordenação e no acompanhamento do processo de descentralização, o aperfeiçoamento das informações disponíveis sobre o que as organizações públicas efetivamente fazem e a possibilidade de melhor definir o que deveriam fazer, o aperfeiçoamento dos procedimentos de transparência e *accountability* em seu funcionamento ou, ainda, alcançar um maior nível de flexibilidade e autonomia para o alcance de objetivos e resultados por parte das organizações que firmam seus compromissos com resultados.

O movimento mais recente de adoção de instrumentos de contratualização de resultados ganhou corpo no Brasil a partir do debate estabelecido pelo Plano Diretor da Reforma do Estado (1995) e pelo conjunto de legislações que se seguiram, com especial destaque à Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que inseriu o parágrafo 8º do Art. 37, dispositivo este que estabeleceu que a autonomia gerencial orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante o estabelecimento de contrato de gestão, instrumento que deverá definir metas de desempenho para o órgão ou entidade.

O contrato de gestão é compreendido como veículo de implantação de uma gestão pública por objetivos, como eixo central de um competente sistema de planejamento e controle da implantação de políticas públicas, cuja responsabilidade de execução couber à entidade assinante do compromisso. Faz parte do contrato o compromisso do Estado com a racionalização de controles burocráticos de meios, historicamente emperradores da eficácia gerencial e da eficiência de cada instituição pública e do Estado como um todo.

É essencial à supervisão da gestão de uma instituição pelo Estado, ou por quaisquer representantes da sociedade, que a implantação de contratos de gestão tenha por lastro um sistema eficaz de avaliação de desempenho. Em última instância, uma administração gerencial, da qual o contrato de gestão é instrumento, tem o propósito de induzir mudanças culturais que façam com que o Estado e cada uma das entidades de interesse social dele dependentes ou a ele vinculadas construam e mantenham níveis elevados de efetividade (atingindo os resultados sociais aspirados pela sociedade, inclusive oferecendo-lhe serviços de interesse social compatíveis com suas necessidades em extensão, qualidade e preços); de eficácia (comprometendo-se política e institucionalmente com um competente planejamento e com o cumprimento responsável da sua execução); e de eficiência (usando com economia, zelo e dedicação os bens e os recursos públicos).

Quando firmada dentro do próprio Poder Público, a contratualização visa a ampliar a capacidade interna do governo de implantar políticas públicas setoriais, de forma coordenada e sinérgica. Quando ocorre entre o Poder Público e terceiros, visa a estabelecer uma relação de fomento e parceria entre Estado e Sociedade Civil, para a execução de atividades que, por sua essencialidade ou relevância para a coletividade, possam ser assumidas de forma compartilhada, observadas a eficácia, a eficiência e a efetividade da ação pública.

O processo de contratualização de desempenho é um importante mecanismo de apoio à descentralização administrativa – o processo de negociação e estabelecimento de metas favorece o alinhamento da atividade descentralizada com os objetivos prioritários de governo e o monitoramento e avaliação sistemáticos contribuem para o aperfeiçoamento da gestão e das relações entre as instâncias de formulação e implementação das políticas públicas.

Estejam ou não formalizados em instrumentos jurídicos, os contratos de gestão, ou, amplamente falando, os contratos que visam acordos em torno de resultados a serem atingidos pelas contratadas, aparentam ser bons instrumentos para a gestão de parcerias entre os entes, bem como para o estabelecimento de metas de desempenho institucionais.

Este artigo visa a analisar mais detalhadamente a adoção dessa medida no Brasil e averiguar se a ideia de instalação da Cultura do Desempenho prevista pela Administração Gerencial via implementação dos contratos de gestão ainda está em processo ou se já alcançou um estágio maduro. Para tanto, optou-se por segmentar o trabalho em três seções. Na primeira, recapitula-se a literatura e a experiência internacional com a Contratualização. Na segunda, são feitas algumas considerações sobre a figura do contrato de gestão e da contratualização no setor público, para situar a discussão teórica a respeito da experiência brasileira (Governo Federal), documentada nos arquivos da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Nesta seção, consta ainda um breve resumo de sua utilização em pactuação entre entidades públicas (contratos de gestão firmados entre os Ministérios Supervisores e Agências Executivas – INMETRO – e Agências Reguladoras) e entre Governo e entidades de direito privado (pactuação de desempenho entre Ministérios e Organizações Sociais e Serviços Sociais Autônomos). Finalmente, na última seção, discutem-se as perspectivas e tendências para a continuação da experiência de pactuação de desempenho e da implementação de contratos de gestão.

## **CONTRATOS DE GESTÃO: UMA RECAPITULAÇÃO DA LITERATURA**

Segundo estudo do consultor John Nellis (1989) para o Banco Mundial, os contratos de gestão surgiram na França, com os nomes de contrato de programa, contrato de plano e contrato de serviços. Os dois primeiros se aplicavam a empresas estatais e de economia mista (desde 1969) e o terceiro a “centros de responsabilidade”, entidades da administração direta do Estado (desde 1990). Também na Espanha vêm sendo utilizados contratos de gestão com estatais prestadoras de serviços industriais de utilidade pública desde a década de 70.

A experiência francesa inspirou fortemente os projetos de contratualização em diversos outros países. Isso tem algumas razões bem objetivas: na primeira metade do período de contrato, os resultados foram positivos. Houve ótimo desempenho financeiro das empresas e os aumentos das tarifas de eletricidade foram suficientes para permitir às companhias a cobertura de seus custos variáveis, no período 1970/73.

As autoridades governamentais concordaram que as metas haviam sido suficientemente esclarecidas e que havia mais transparência das operações; os analistas do governo concluíram que maior autonomia de gestão não significaria, automaticamente, aumento de desperdícios.

Em 1973, todos os contratos foram interrompidos, em decorrência da primeira crise do petróleo. O sistema contratual só voltou a funcionar a partir de 1977, por meio de uma resolução do Conselho de Ministros, criando o Comitê Interministerial de Orientação das Empresas Públicas. Os instrumentos passaram, então, a se chamar contratos de empresas.<sup>23</sup> Em 1978/79, quatro empresas públicas foram submetidas ao processo: a Companhia Federal de Carvão, a Air France, a Empresa Geral marítima e a Rede Ferroviária, novamente. Como tentativa de administrar as dificuldades encontradas na primeira vez, o calendário do segundo grupo de Contratos foi reduzido de 60 para 36 meses e foi incluída uma revisão anual.

Os objetivos básicos foram repetidos: permitir gestão empresarial mais livre para fixar preços, reduzir a força de trabalho, fechar linhas de produtos deficitárias e encerrar operações continuamente dispendiosas. Enfatizou-se, também, a lucratividade e a remuneração para objetivos socialmente impostos. Além desses, foram introduzidas inovações técnicas, basicamente indicadores financeiros e físicos, quantificados para servir de medida de desempenho em empresas públicas monopolizadas.

Novamente, a implementação teve um início promissor. A Companhia de Carvão conseguiu equilíbrio financeiro em 1980, pela primeira vez desde 1951. As operações ferroviárias tornaram-se mais transparentes com a aplicação de indicadores de desempenho. A Companhia de Navegação foi compelida a reduzir sua mão-de-obra e a reduzir sua frota em mais de um terço. A Air France teve igualmente uma experiência positiva com os contratos.

A vitória socialista em 1981 interrompeu a implementação de diversos aspectos dos Contratos, dando menos ênfase a objetivos financeiros e à produtividade e mais às linhas de novos produtos, a esforços em pesquisa e desenvolvimento, a participações no mercado, à harmonização geral dos esforços dessas companhias com os objetivos gerais de modernização tecnológica e ao aumento da competitividade internacional. A partir de 1982, os contratos, agora com a denominação de Contratos de Plano, passaram a ser regulados pela Lei Nacional de Planificação, que reformulou o planejamento na França e, assim, concedeu-lhes respaldo institucional. Em 1984, o governo francês reviu sua experiência e ofereceu cinco principais lições: (1) manter os contratos de plano curtos e simples; (2) deixá-los

flexíveis; (3) valorizar mais o plano do contrato que seu conteúdo; (4) quanto mais fraco o desempenho da empresa, maior a dificuldade de negociar e implementar um Contrato de Plano; e (5) o acordo não é, de fato, um contrato pela razão de que o Estado não pode ficar sujeito a prescrições legais por parte da empresa, no caso de esta deixar de honrar suas obrigações.

A partir dessa época, a França também adotou a contratação na Administração direta, como parte de um plano de modernização do Estado (1989-1992) desenvolvido a partir da indagação de “como reforçar e renovar a eficácia do Estado”. Uma comissão especial, composta de altos funcionários, parceiros econômicos e sociais, universitários e especialistas foi designada para refletir sobre a questão e traçar as orientações estratégicas gerais.

A comissão escolheu como foco da análise os problemas de organização do aparelho público, considerado como os menos estudados, apesar da sua importância. Aí se encontram os centros de comando e os sistemas de ação capazes de impulsionar ou frear as mudanças necessárias, assim como graves questões às quais a Comissão não se furtou, correndo o risco de sofrer críticas, restrições ou opiniões divergentes. Uma das conseqüências desse processo de contratação, em relação à estrutura do setor público, foi a descentralização da administração francesa, com a criação, a partir de 1986, de diversos centros de responsabilidade, além da exigência de relatórios detalhados de desempenho, graus variáveis de controle do governo central sobre os orçamentos e o pessoal. Por volta de abril de 1995, houve tendências à centralização (Flynn & Strehl, 1996); no entanto, mantiveram-se as disposições anteriores.

No que se refere a processos de gerenciamento, o planejamento e a definição de metas e objetivos ficou por conta dos centros de responsabilidade, com um plano anual baseado em metas a serem atingidas em prazos de três anos. Há tendência de utilizar orçamentos globais e centralizados, em muitas áreas. No entanto, o grau de sistematização da avaliação das políticas públicas não é alto. A modernização administrativa se deu mediante o uso da tecnologia da informação, com implantação de um processo de avaliação de políticas públicas baseada em princípios de rigor, pluralismo e transparência, de modo a obter o estreitamento das relações Estado-Sociedade, valorizando-se os direitos e deveres dos usuários, a democratização da informação, do atendimento, ao lado de uma política de desenvolvimento das responsabilidades. Privilegiou-se, também, a questão da qualidade dos serviços públicos.

No que se refere a modelos de gestão e mudanças organizacionais adotadas para a implementação desse instrumento, a adoção dos Projetos de Serviço deve ser mencionada. Trata-se de uma forma de planejamento prospectivo que visa à projeção do serviço a médio prazo (3-4 anos) e busca resgatar as finalidades da organização cobrindo, ao mesmo tempo, o interior dos serviços (recursos humanos, métodos, condições de trabalho e a própria organização) e o exterior (usuários, administradores, clientes e parceiros), visando à produção e à qualidade dos serviços. A vantagem desse modelo é a possibilidade de realização de estudos para a redefinição de organização e métodos.

Essa experiência de contratualização, particularmente, propiciou o fortalecimento de uma outra prática tão vital para o alcance de melhores resultados organizacional quanto a contratualização: a Gestão Provisional dos Efetivos, dos Empregos e das Competências (GPEEC). Introduzido no início dos anos 1990 e reestruturado em 2001, o GPEEC é uma ambiciosa e ampla estratégia de governo que analisa o quadro atual de pessoal por funções e categorias (corpos e famílias do trabalho).

Destina-se à previsão de ajustes das necessidades de pessoal a fim de melhorar a eficiência dos serviços públicos, adaptar o recrutamento ao contexto demográfico, aumentar a transparência do governo perante os cidadãos sobre as mudanças na quantidade de trabalhadores públicos, e, finalmente, fomentar o diálogo social por meio da abertura de conversações com os sindicatos.

O GPEEC é uma metodologia interdepartamental que estabeleceu um quadro comum em todo o governo, embora cada departamento ministerial seja responsável por seus próprios planos GPEEC, sob a supervisão do órgão central de gestão de recursos humanos. No setor público, o GPEEC tornou-se uma alavanca essencial da agenda de reformas da gestão de recursos humanos e uma estratégia-chave ministerial. A avaliação dos planos GPEEC atuais mostra que todos os ministérios têm feito progressos no alinhamento da equipe com as missões e na integração das estratégias de gestão de recursos humanos em seus planos GPEEC. Em 2006, o processo GPEEC foi reforçado pela adição de conferências anuais sobre o planejamento da força de trabalho de recursos humanos (CGPRH), que visam estabelecer um diálogo entre o corpo central de gestão dos recursos humanos e cada departamento em planos GPEEC específicos.

As discussões focam nas estratégias de longo prazo sobre o planejamento da força de trabalho e as prioridades de gestão para o ano. O resultado é um mapa que estabelece compromissos mútuos no planejamento da força de trabalho. Grupos de trabalho temáticos estão sendo criados para identificar boas práticas que poderiam ser utilizadas em todos os ministérios.

Segundo John Nellis, a contribuição do uso de contratos de gestão com empresas foram uma maior clareza nas relações da empresa com o Estado e a transparência na especificação de objetivos e metas de governo nos campos de atuação da empresa. As autonomias gerenciais foram concedidas pelo Estado na política de pessoal e, secundariamente, na de preços e tarifas. Em países em desenvolvimento, os frutos foram clareza nas relações, indução à construção de sistemas de informações gerenciais, de indicadores de desempenho físico e financeiro e ainda o aperfeiçoamento de sistemas de contabilidade e de auditoria.

A prática de contratos de gestão com empresas estatais foi exportada para países como Senegal, Marrocos, Nigéria, Tunísia, Madagáscar, Congo, Gâmbia, México, Argentina, Índia e Bangladesh. A Coreia do Sul deu grande destaque ao gerenciamento por contratos, aplicando-os a todas as estatais do país sob a supervisão de um órgão interministerial. O Banco Mundial passou a apoiar a implantação desse instrumento em 10 países e em mais de 50 empresas, inclusive condicionando a concessão de apoio financeiro a empresas à vigência de tais contratos, o que chegou a ser adotado para estatais como a Fepasa (1992-1994), em São Paulo.

A experiência de contratualização na Inglaterra, por outro lado, tem características peculiares. Houve, desde 1979, uma significativa reforma do setor público, envolvendo tanto o governo central quanto o *National Health Service* e o governo local. A estrutura do setor público, no entanto, já era descentralizada, por agências. As autoridades e agências locais são sujeitas ao controle do governo central, o que é definido por acordos.

No centro de diversas iniciativas de reformas no setor público na Inglaterra está a filosofia de que o valor do dinheiro (*value for money*) pode ser melhor alcançado com a separação dos papéis entre aqueles que definem a política e os que a executam, ou sejam, entre o agente e o principal.

Essa mudança rumo a um sistema mais baseado em contratos confere aos gerentes maior liberdade de gerir a execução dos serviços, dentro da política e do quadro de recursos estabelecido pelas autoridades políticas. Ter uma clara definição dos papéis e das responsabilidades provaram igualmente ser um fator importante para facilitar a melhoria do desempenho.

Dentro desse esquema, os gerentes devem ter, porém, incentivos para usar suas prerrogativas de imprimir maior eficiência e efetividade às suas organizações. No setor privado, esses incentivos são garantidos pela natureza competitiva do mercado - organizações que não se adaptam ao mercado são excluídas do jogo. A maior parte do setor público, por outro lado, não opera em um ambiente competitivo e, assim, não experimentam essa pressão para melhorar.

A filosofia das mudanças se pautou pela elevação do padrão de qualidade dos serviços públicos e pelo estímulo à competitividade entre setor público e privado. Por outro lado, a característica predominante é a centralização da burocracia.

Criou-se o *Citizens' Charter* para o conjunto dos serviços públicos, incluindo as atividades privatizadas. Esse modelo de gestão envolve mais privatização, ampliação da competição e contratação de serviços externos (privados). Instituiu-se um sistema de premiação pela qualidade da prestação dos serviços públicos e estabeleceram-se critérios de avaliação dos serviços e publicização dos resultados, ampla informação sobre serviços prestados, consulta aos usuários, reparações mais justas aos cidadãos pelos erros cometidos, inspetorias e auditorias rígidas e mais independentes.

Adotaram-se novas medidas para ampliar a margem de escolha na prestação de serviços públicos; houve redução de gastos, estimulada por meio de tomadas de preços no mercado e de abertura de concorrência pública para a execução de serviços prestados por agências de governo e contratação de serviços das agências privadas em caso de menores preços. A remuneração do funcionário público também se vincula à qualidade dos serviços.

Uma das mais importantes iniciativas de reforma foi a criação das *Next Steps Agencies*, em 1988. O objetivo desse projeto é o de prestar serviços públicos mais eficiente e efetivamente, para o benefício dos contribuintes, dos clientes e do corpo funcional, dentro do quadro de recursos disponíveis, mediante a criação progressiva de agências designadas para realizar a maior parte das funções executivas do governo central, do teste de mercado e da implementação da "competição administrada". Sob a coordenação do Office of Public Service, por exemplo, encontravam-se sete agências executivas: a *Property Advisers to the Civil Estate* (PACE), a *Central Computer and Telecommunications Agency* (CCTA), o *Civil Service College*, a *Buying Agency*, a *Security Facilities Executive* (SAFE), *Government Car and Despatch Agency* e o *Central Office of Information*.

As agências eram avaliadas por níveis de desempenho e a ação ministerial era considerada mais importante que as normas legais. Em matéria de processos de gerenciamento, o planejamento é anual, com "alvos" ou metas numéricas sendo definidas para as agências. O orçamento sofre um input anual com projeções de três anos, com avaliação anual da eficiência e o conseqüente estabelecimento de metas de melhoria. A avaliação do desempenho é feita contrastando o desempenho real com o desempenho planejado, com pouca avaliação de políticas públicas.

No que se refere aos controles da gestão, o que se enfatiza é mais o desempenho (Economicidade, eficiência e efetividade) e menos o cumprimento dos processos e regulamentações recomendados. Isso requer tirar o foco da gestão de recursos humanos, capital e outros insumos e reposicioná-lo na identificação e na mensuração dos produtos da organização, garantir maior flexibilidade aos gerentes, reduzindo os controles sobre eles e conferindo-lhes maior autonomia pela tomada das decisões referentes aos “seus” programas e recursos e, em troca dessa flexibilidade, garantir mecanismos de accountability, tais como contratação de desempenho e relatórios de desempenho (OECD, 1996).

Esta abordagem tem dois componentes: há uma espécie de *trade-off* entre a aceitação de regras e procedimentos definidos e a implementação de medidas para incrementar o desempenho de uma organização; e os mecanismos de controle interno e a supervisão externa (auditorias) deveriam mudar a ênfase de seu trabalho do trabalho de “remar” para o de “guiar”.

Com a iniciativa das agências executivas *Next Steps*, ocorreu uma visível modificação nos sistemas de controle, cujas características principais são: a crença de que os departamentos governamentais deveriam concentrar-se no gerenciamento estratégico, e não nas questões mais cotidianas do controle; a indicação dos executivos chefes para as agências, de dentro ou fora do serviço público, para a execução da tarefa; o incentivo, tanto pelos departamentos quanto pelas agências, à total utilização das liberdades gerenciais, com o máximo de delegação possível de sua atuação no governo local; e o estabelecimento, para cada agência, de um marco referencial que define os objetivos e metas das agências e os produtos e resultados esperados tanto em termos de quantidade e qualidade, com indicadores de desempenho explícitos.

Além disso, o uso de contratos de gestão evidenciou as graves inadequações dos sistemas de planejamento e controle governamentais e a inconsistente manifestação da vontade política de governantes e mandatários por uma administração pública por objetivos. Melhores diagnósticos não levaram necessariamente à superação dos problemas; nem sempre os compromissos do Estado para com a empresa foram honrados.

Outros problemas foram percebidos ao longo da experiência. Os órgãos de controle perceberam que houve diversas falhas de gerenciamento: controles financeiros inadequados, não-cumprimento de regras, inadequada condução dos recursos públicos e incapacidade de garantir o valor do dinheiro. Além disso, alguns relatórios também apontaram para as falhas dos departamentos governamentais em estabelecer monitoramento efetivo dos órgãos públicos descentralizados que eles financiam, o que dificultou sobremaneira a apuração de desperdícios e irregularidades. Há que se atentar igualmente para os casos em que os executivos comissionados nas agências, especialmente aqueles visivelmente dominadores, saibam exatamente quais são as suas responsabilidades individuais.(OCDE, 1997).

Ademais, percebeu-se que há falta de clareza na relação entre as agências e os seus departamentos (“principal”). No caso da Inglaterra, percebeu-se que os papéis das agências *Next Steps* e seus ministérios ficam, na maior parte das vezes, não muito claros devido aos problemas inerentes ao processo de delinear responsabilidades (Trosa, 1994; Massey, 1995). Por exemplo, enquanto os departamentos deveriam fazer as políticas e as agências, implementá-las, uma avaliação mostrou que isso não tem acontecido na prática: por vezes, as decisões tomadas pelas agências causaram impacto nas escolhas das políticas. Se uma agência tem por meta reduzir um déficit operacional, pode propor a criação de uma taxa para os usuários do serviço.



Enquanto essa proposta pode ser vista como uma decisão da agência de implementar uma política de reduzir custos, pode também significar uma decisão sobre os tipos de programas públicos cujo financiamento será feito pelo usuário.

Em períodos de maior estabilidade política e econômica, a eficácia do uso dos contratos foi maior, evidenciando-se ainda mais em países desenvolvidos e com tradição de serviço público. Os recentes contratos franceses com “centros de responsabilidade” – no âmbito da administração direta, ainda merecem maior avaliação – trazem indicações de estímulo a sistemas de planejamento e gestão institucional, à produtividade e à implantação de processos de qualidade total, tendo os funcionários recebido benefícios por eficiência. A transposição da experiência para outros países é mais limitada que no caso de empresas.

Com efeito, a solução para Crise do Estado não era ignorar a crise ou promover uma radical redução do tamanho do Estado, mas sim a maximização do aparato estatal (ajuste de tamanho e fortalecimento de sua capacidade gerencial). A resposta ideal para um Estado Intervencionista não era o "absentismo estatal", mas sim a adequação do seu tamanho e do seu papel para o aumento de sua capacidade de governar, implementar leis e políticas públicas (**governança**).

O Brasil acompanhou, em grande medida, essas experiências, ora inspirando-se nos contratos franceses (empresas), ora inspirando-se na contratualização inglesa (entre organizações públicas e com as organizações sociais). Na seção seguinte, vamos recapitular a experiência brasileira.

## **CONTRATUALIZAÇÃO DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

Em reação à crise dos anos 1990, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE elaborou à época o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, tendo como principal ideólogo o Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, como resposta à proposição neoliberal do Estado Mínimo, por entender que os motivos da crise residiam em três pontos básicos (BRASIL, 1995a): a **crise fiscal**, os evidentes sinais de fadiga do **modelo intervencionista de desenvolvimento** e a inadequação do **modelo burocrático de administração pública** para atender às crescentes demandas da sociedade (BRASIL, 1995b, p. 10-11).

O *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* preconizava a necessidade de superação do modelo burocrático de administração pública, com a implementação de instrumentos gerenciais na condução da atividade administrativa estatal, considerando a necessidade de **reformulação do controle** da atuação governamental, pugnando no sentido de que, paralelamente aos mecanismos tradicionais de controle prévio dos meios de atuação da máquina administrativa, deveriam ser implementados mecanismos de controle *a posteriori* da atividade pública, ou seja, **avaliação de resultados das políticas públicas**.

O crescimento da demanda da sociedade por serviços públicos mais eficientes e de maior qualidade, bem como o aperfeiçoamento das instituições democráticas e o aumento dos canais legítimos de participação popular impõem uma administração pública que atue impulsionada pela necessidade de obtenção de **resultados**, mediante a superação de alguns dos paradigmas da administração pública burocrática.

Na medida em que o cidadão passa a ser identificado como destinatário final dos serviços estatais (invertendo-se uma suposta relação de vassalagem entre o cidadão e o Estado, sendo aquele considerado a *ultima ratio* deste), a administração pública necessita se utilizar de instrumentos e práticas de nítida inspiração na gestão empresarial (descentralização decisória, flexibilidade, inovação, etc.), contrapondo-se aos rigores típicos da administração burocrática, sem, contudo, abandonar os avanços históricos oriundos do racionalismo weberiano (legalidade, impessoalidade, moralidade, etc.).

Para um salto de qualidade na oferta de serviços públicos à sociedade, que, em última análise, custeia o funcionamento do aparato estatal, há a necessidade de **deslocar a ênfase do controle** dos procedimentos (**meios**) para os resultados (**fins**), ou seja, a prestação de serviços de qualidade aos cidadãos, com níveis crescentes de eficiência (redução de custos com ampliação da oferta e da qualidade dos serviços públicos).

Não se ignora a importância dos mecanismos de controle prévio da atividade estatal, porém não se olvida que **o excesso de controle não conduz, por si só e necessariamente, a um aumento da eficiência da atuação estatal**, podendo, na maioria das vezes, redundar em simples "**ineficiência controlada**" e não em um efetivo "**controle de eficiência**".

A reformulação do enfoque do controle na atividade estatal, o aumento da autonomia dos gestores públicos sobre os meios e recursos postos à sua disposição para movimentar a máquina administrativa e a existência mecanismos efetivos de controle de resultados das políticas públicas, são os pontos cruciais para a implementação de uma administração pública verdadeiramente gerencial, ágil e eficiente.

A Reforma do Aparelho do Estado criou institutos jurídicos novos para dotar a administração pública de instituições mais adequadas a dar conta aos desafios que se impõem ao setor estatal, sendo necessária uma análise das premissas básicas do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* para entender a finalidade e o campo de atuação de cada um destes modernos arranjos institucionais.

Para este efeito, o *Plano Diretor da Reforma* (BRASIL, 1995a, p. 42-43) concebeu a existência de **quatro setores no Aparelho do Estado**, a fim de responder a questionamentos sobre que atividades devem ser desempenhadas pelo *setor estatal*, quais devem ser transferidas para o *setor público não-estatal* e quais devem ser transferidas para o *setor privado*, bem como que instituições devem ser criadas para que o alcance de cada um dos objetivos da reforma, quais sejam: **(1) núcleo estratégico** (corresponde diretamente ao exercício dos Três Poderes e o Ministério Público, situando-se na esfera das decisões políticas fundamentais), **(2) serviços/atividades exclusivas** (somente podem ser prestadas pelo Estado, sendo, por essência, atividade estatais, nas quais o Estado exerce o seu poder extroverso - ex. tributação, policiamento, regulação, fiscalização, fomento, etc.); **(3) serviços não exclusivos** (atividades em que existe um interesse público subjacente que legitima a atuação estatal, porém sem eliminar a possibilidade de que estes serviços sejam desempenhados por prestadores privados - saúde, educação, cultura, pesquisa, preservação ambiental, desporto, etc.); e, **(4) produção de bens e serviços para o mercado** (hipóteses excepcionais em que é legítima a exploração direta de atividade econômica pelo Estado – imperativo da segurança nacional ou relevante interesse coletivo – por se tratar de atividades que, em princípio, devem ser realizadas pelo mercado, segundo os princípios da iniciativa privada e da livre concorrência).

O *Plano Diretor da Reforma* (BRASIL, 1995a, p. 40-44) concebeu estes setores estatais para evidenciar a forma de propriedade necessária para o desempenho de suas funções e a forma de gestão que deve ser empregada, a fim de atender às peculiaridades de cada uma destas esferas de atuação.

Em relação ao setor de atividades e serviços exclusivos do Estado, o *Plano Diretor da Reforma* idealizou um modelo de gestão que fosse mais consentâneo com as exigências de eficiência que marcam este setor (qualidade dos serviços e dos gastos públicos), propugnado pela necessidade da implementação de uma administração gerencial. Para pôr em prática esta estratégia, o MARE concebeu a criação de **agências autônomas**, ou seja, de corpos estatais com maior autonomia gerencial, administradas segundo um **contrato de gestão** (compromisso de resultados), com substituição da rigidez burocrática dos controles *a priori* pela concepção gerencialista de controles *a posteriori* de resultados pelo núcleo estratégico. Esta modalidade de controle, segundo Meirelles (1996, p. 576), tem a característica de controle finalístico de entidades autônomas.

O principal marco legal da *Reforma do Aparelho do Estado* é a **Emenda Constitucional nº 19, de 1998**, que alçou o princípio da eficiência a **princípio explícito** da administração pública, passando a atuação estatal a ser analisada sob os prismas dos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e da eficiência. Além disso, a aludida Emenda Constitucional possibilitou a ampliação da autonomia de órgãos e entidades mediante **contrato de gestão**, conferindo aplicabilidade às *agências autônomas* concebidas pelo MARE.

Entre as principais instituições jurídicas criadas pela Reforma do Aparelho do Estado se destacam as **Organizações Sociais (OS)**, as **Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)**, as **Agências Reguladoras** e as **Agências Executivas**.

Cada um desses arranjos institucionais tem um campo de atuação **próprio**, que varia de acordo com a sua finalidade e o setor de atuação estatal em que se encontra inserido, de acordo com as diretrizes traçadas pelo *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Visando racionalizar a máquina estatal, o *Plano Diretor da Reforma* delimitou o campo de atuação de cada um dos setores do Estado, dos Poderes Públicos, dos órgãos administrativos, das entidades administrativas, das organizações e das empresas estatais (BRASIL, 1995a):

Seguindo as premissas do *Plano Diretor da Reforma* já existem implementadas em todo País, tanto na esfera da administração federal quanto estadual, organizações sociais (OS), organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) e agências reguladoras, sendo que em relação às agências executivas as iniciativas foram muito tímidas, frente às potencialidades deste arranjo institucional nitidamente gerencial para o aumento da governança.

Ao contrário das agências reguladoras, que proliferaram em virtude das privatizações de setores de grande importância econômica, as administrações públicas brasileiras parecem não ter se apercebido da importância das Agências Executivas como instrumento de modernização da gestão pública, criando uma espécie de "*autismo*" entre o aparato institucional existente, que ainda segue os rígidos princípios burocráticos (excesso de controles e pouca, ou nenhuma, avaliação de desempenho) e o discurso gerencialista em voga.

De acordo com as experiências de monitoramento de contratos de gestão arquivadas na SEGEP, existem no Brasil situações diferenciadas de contratualização, formalizadas por meio de acordos de desempenho, termos de compromisso, termos de parceria, contratos de gestão e outros. A contratualização decorre, normalmente, de uma autorização legal prévia, que estabelece, entre outras disposições, as finalidades do ajuste, os partícipes e as condições em que deve ser realizado. Não há uma lei específica que trate, de forma geral, sobre o tema e conceitue contrato de gestão. Esse conceito tem sido tratado, no ordenamento jurídico brasileiro, de diversas formas, relacionado sempre à categoria jurídica da entidade com a qual o Poder Público estabelece a pactuação de metas.

No âmbito dessa reflexão, serão consideradas duas tipologias abrangentes de contratualizações, inventariadas por Schwarz (2009):

a. **Contratualização interna:** O contrato assinado dentro da própria administração, entre o Poder Público e os administradores de seus órgãos e entidades tem, geralmente, o objetivo específico de conceder autonomias em contrapartida ao alcance de resultados, mensurados objetivamente por meio de indicadores. Esse contrato está fundamentado no art. 37, § 8º da Constituição Brasileira que dispõe que sobre a possibilidade de ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, fixando metas de desempenho para o órgão ou entidade. Embora a matéria ainda não tenha sido regulamentada, existem, no Poder Executivo Federal, algumas ocorrências de concessão de autonomias administrativas, orçamentárias e financeiras, por meio de instrumento legal ou normativo específico, vinculadas à assinatura de contratos de gestão. Nesses casos, as autonomias são vinculadas à assinatura de ou entidade contratada, em troca de autonomias administrativas, na forma do dispositivo constitucional.

b. **Entre Poder Público e entidades do Terceiro Setor:** A contratualização de desempenho institucional entre o Poder Público e entidades civis sem fins lucrativos é utilizada para estabelecer o vínculo formal de cooperação entre o Governo e a Sociedade Civil Organizada, para o desenvolvimento de atividades de interesse público. Nesse caso, o contrato de gestão é o instrumento legal que estabelece a parceria e estipula as condições do fomento, atrelando o pagamento dos recursos financeiros pelo Poder Público ao cumprimento das metas de desempenho da entidade. No ordenamento jurídico do Governo Federal, a assinatura de contrato de gestão entre o Estado e entidades civis está prevista na qualificação de organizações sociais; na qualificação das agências de águas e na instituição de serviços sociais autônomos. Há, também, o caso das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, que têm sua relação de fomento e parceria com o Poder Público estabelecida por meio da assinatura de “termo de parceria”, cuja natureza e objetivo são semelhantes aos do contrato de gestão.

O instrumento de contratualização de desempenho deve ser negociado e celebrado entre a contratada e a autoridade supervisora - que, normalmente, corresponde ao ministério responsável pela área de atividades objeto da contratualização. Outros órgãos podem participar do instrumento, na qualidade de intervenientes, em decorrência de determinação expressa em documento legal ou normativo ou, ainda, por decisão política do Governo Federal. A SEGEP, no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é o órgão responsável pela orientação, acompanhamento e avaliação dos contratos de gestão em andamento, bem como proposição de aperfeiçoamentos nos instrumentos e processos de contratualização de desempenho institucional.

O contrato de gestão é celebrado entre o Poder Público e as organizações públicas (no caso da Agência Executiva e das Agências Reguladoras) ou com as entidades privadas (organizações sociais – entidades sem fins lucrativos cuja qualificação lhes é atribuída por ato estatal, nos termos do disposto na referida Lei, com as OSCIP ou com os Serviços Sociais Autônomos).

A falta de disciplina genérica, no direito positivo, dos contratos de gestão dificulta uma conceituação uniforme desta multifacetada realidade, uma vez que os contratos de gestão se aplicam a situações diversas: (a) às empresas estatais integrantes do Programa de Gestão das Empresas Estatais; (b) ao Serviço Social Autônomo das Pioneiras Sociais, da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI - e à Agência Brasileira de Promoção das Exportações – APEX-BRASIL, (c) às Organizações Sociais - OS, (d) Agências Reguladoras <sup>[11]</sup>; e, (e) às Agências Executivas - INMETRO.

Gasparini (2002, p. 602-6032) define os contratos de gestão do seguinte modo: ajuste celebrado pelo Poder Público com órgãos e entidades da Administração direta, indireta e entidades privadas qualificadas como organizações sociais, para lhes ampliar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira ou para lhes prestar variados auxílios e lhes fixar metas de desempenho na consecução de seus objetivos.

Portanto, é possível verificar a existência de contratos de gestão de caráter endógeno à administração (disciplina da tutela administrativa de órgão e entidades da própria administração, como ocorrem com as agências reguladoras) e contratos de gestão de natureza exógenos (disciplina da parceria com a iniciativa privada, sendo os contratos referentes às Organizações Sociais o principal exemplo).

No caso dos contratos de gestão de caráter endógeno, mais especificamente àqueles que dizem respeito às *Agências Executivas*, pode-se destacar alguns pontos mais relevantes. O contrato de gestão se constitui num instrumento/garantia de que as políticas públicas formuladas pelo núcleo estratégico sejam implementadas pelos órgãos e entidades do setor de atividades exclusivas do Estado, por implicar no estabelecimento de objetivos e metas a serem atendidos durante a vigência do contrato, com o estabelecimento dos indicadores adequados para a avaliação objetiva dos resultados, permitindo, deste modo, um monitoramento efetivo destas políticas, verificando se as mesmas atenderam às demandas e expectativas da sociedade (BRASIL, 1995b).

No âmbito federal, com a edição do Decreto nº 2.487, de 02 de fevereiro de 1998, passou a ser disciplinada a possibilidade das autarquias e fundações federais que tenham assinado um contrato de gestão serem qualificadas como *agências executivas*. Em 27 de maio de 1998, com a promulgação da Lei Federal nº 9.649, a matéria passou a ser disciplinada por lei, suprimindo-se o hiato legal, haja vista que a ordem natural de que o regulamento deve suceder a lei a ser regulada foi invertido, suscitando questionamentos acerca da constitucionalidade destes contratos.

A Emenda Constitucional nº19, de 04 de junho de 1998, seguindo as diretrizes delineadas pelo *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, elevou ao *status* constitucional a possibilidade de ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração mediante "contrato" a ser firmado entre a instituição e o poder central, no qual se estabelecerão as metas de desempenho a serem cumpridas para a manutenção da sua autonomia (contratualização do controle).

Este dispositivo constitucional autoriza a celebração de contratos de gestão com órgãos e entidades da administração pública, conferindo-lhes maior agilidade e flexibilidade para o desempenho de suas atividades, contratualizando a tutela da administração direta sobre os órgãos e entidades que lhe são vinculados.

O contrato de gestão relativo às Agências Executivas e as Agências Reguladoras é um mecanismo de incremento da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração, visando o deslocamento da ênfase do controle dos meios para o controle dos resultados, de acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. A ampliação da capacidade gerencial dos órgãos e entidades estatais demanda a existência de um "pacto de resultados" e que as instituições tenham efetivamente maior poder de decisão sobre os meios que lhes são disponibilizados para o atingimento dos resultados esperados e metas pactuadas.

No caso das Agências Reguladoras, o contrato de gestão, como instrumento adicional de controle social e de aperfeiçoamento da gestão e desempenho das agências, visa a assegurar a compatibilidade entre meios e fins, viabilizando melhores condições operacionais às próprias agências reguladoras. As próprias agências reguladoras já criadas estão, em alguns casos, obrigadas a firmar contratos de gestão, como a Aneel, a ANA, a Anvisa e a ANS. Nenhuma delas foi "cerceada" em sua autonomia por força de contrato de gestão já firmado, nem tampouco esses contratos se tornaram garrotes à sua ação, mesmo que tenham, em alguns casos, fixado metas de desempenho que envolvem, como é adequado, a melhoria da própria qualidade da regulação e fiscalização feitas pela agência.

Além disso, se a autonomia das agências é essencial para os investidores, também o é uma análise de custo e benefício das agências reguladoras para os contribuintes e usuários de serviços - que são quem mantém as agências. O contrato de gestão é meio capaz de permitir a análise dessa adequação.

O contrato de gestão, é evidente, não é condição suficiente para o bom desempenho das agências, sendo necessárias mudanças que vão além do plano jurídico-institucional. Entre os requisitos adicionais, é necessário o efetivo compromisso por parte da direção e do corpo funcional da agência, o que demandaria um processo de preparação contemplando a sensibilização da direção e servidores para a mudança proposta, programas de treinamento e capacitação.

Quanto aos contratos de gestão firmados entre o Poder Público e entidades de direito privado, Di Pietro afirma que a intenção é a mesma que já se concretizou no direito francês e em outros países que seguiram o mesmo modelo. Não é possível afirmar que a contratualização com as Organizações Sociais seja o padrão para todas as entidades paraestatais, mas a lógica por trás da pactuação é bem nítida. O projeto original das organizações sociais previa criar uma nova forma de delegação de serviço público, reservada para atividades sociais não exclusivas do Estado, como é o caso do ensino universitário, do serviço hospitalar, da pesquisa e outras. E aqui também há uma diferença grande em relação aos serviços sociais autônomos. Estes também exercem atividades sociais não exclusivas do Estado, porém em colaboração com o poder público e sem perder, o serviço, a natureza de atividade privada de interesse público.

Com relação a essa categoria de entidade — serviço social autônomo — escreveu Hely Lopes Meirelles (Direito administrativo brasileiro, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, p. 338) que

*"são todos aqueles instituídos por lei, com personalidade de Direito Privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais. São entes paraestatais, de cooperação com o Poder Público, com administração e patrimônio próprios, revestindo a forma de instituições particulares convencionais (fundações, sociedades civis ou associações) ou peculiares ao desempenho de suas incumbências estatutárias."*

Como exemplo, ele cita o SENAI, SENAC, SESC, SESI, "com estrutura e organização especiais, genuinamente brasileiras".

Acrescenta o autor que tais entidades,

*"embora oficializadas pelo Estado, não integram a Administração direta nem a indireta, mas trabalham ao lado do Estado, sob seu amparo, cooperando nos setores, atividades e serviços que lhes são atribuídos, por considerados de interesse específico de determinados beneficiários. Recebem, por isso, oficialização do Poder Público e autorização legal para arrecadarem e utilizarem na sua manutenção contribuições parafiscais, quando não são subsidiadas diretamente por recursos orçamentários da entidade que as criou."*

Voltando à discussão da contratualização com as Organizações Sociais, não se pode esquecer que, por conta dos benefícios considerados excessivos e atípicos a elas concedidos por intermédio do contrato de gestão, tem-se discutido a constitucionalidade de diversas disposições da Lei nº 9.637, de 1998, isso porque, conforme defende grande número de juristas, as vantagens auferidas pelas entidades privadas através do mencionado contrato e a liberalidade na utilização dos recursos auferidos contrariam frontalmente princípios da Administração Pública como a impessoalidade, moralidade e eficiência, princípios esses cuja observância não pode ser afastada, haja vista, principalmente, a utilização de receitas e bens públicos na consecução dos serviços. Afora a discussão doutrinária sobre o tema, tramita perante o Supremo Tribunal Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade onde se busca o reconhecimento da inaplicabilidade de vários dispositivos da Lei em análise.

Apesar de todas essas questões, não se discute que os contratos de gestão são um importante instrumento de ação do poder público, na medida em que exige dos órgãos e entidades que "pensem" e "ajam" estrategicamente, cumpram um programa de desenvolvimento institucional a ser cumprido, concedendo-lhes, em troca, a oportunidade de aumentar do grau de autonomia (DI PIETRO, 2002, p. 225). O propósito deste aumento do grau de autonomia é dotar os órgãos e entidades da administração de maior flexibilidade administrativa para possibilitá-las a atingir níveis de performance institucional de excelência, não se tratando de concessão graciosa de autonomia ou com base em critérios subjetivos, mas sim um benefício decorrente de um "*pacto de resultados*", com fundamento em critérios técnicos e democráticos, na medida em que possibilita a todos os órgãos e entidades que se enquadrem no campo de atuação das *agências executivas* o acesso aos benefícios previstos em lei.

Essa variedade de contratos também apresenta uma considerável variação no que se refere aos graus de formalidade. Schwarz (2009) inventariou experiências que vão de instrumentos de pactuação de resultados sem a configuração de um contrato formal, como representado pelo caso dos acordos de resultado do MAPA, do MMA, os termos de responsabilidade do Pacto pela Gestão do Ministério da Saúde mantidos com os entes do SUS e os Termos de Compromisso de Gestão, mantidos pelo MCT com os seus institutos de pesquisa, passando por instrumentos formalizados (contratos propriamente ditos, com suas cláusulas definidas), com níveis variados de rigidez jurídico-administrativa, exemplificados pelos casos de contratos de gestão do MDIC com a ABDI, APEX e INMETRO; da ANA com os dois consórcios de bacias e do MCT com as suas 5 Organizações Sociais vinculadas (ABTLuz, Instituto Mamirauá, CGEE, IMPA, RNP).

Sob a ótica da “natureza jurídica” dos entes com os quais a organização central mantém formas de contratualização de resultados, Schwarz (2009) identificou três subgrupos de contratualizações. O primeiro subgrupo é formado pelas contratualizações internas de resultados mantidas entre o núcleo decisório central da organização e suas unidades vinculadas, como é o caso do Ministério da Saúde com seus contratos de gestão com o INCA e a ANVISA, e o MCT, com seus contratos de gestão com seus institutos de pesquisa. Compõem, ainda, este subgrupo as formas de pactuação mantidas entre o núcleo decisório central e o conjunto de suas unidades, incluindo secretarias e organizações vinculadas, como exemplificado pelo MAPA, ministério que mantém um amplo sistema de pactuação e monitoramento de resultados com o conjunto de suas secretarias e unidades vinculadas e o MMA, embora a experiência de pactuação de resultados com o conjunto de suas unidades (secretarias e autarquias como o IBAMA e o Instituto Nacional Jardim Botânico) tenha sido suspensa após a última troca de dirigentes.

Um segundo subgrupo, embora com um número bem maior de “contratos” monitorados, é composto por modalidades de contratualizações externas, como é o caso da Agência Nacional de Águas, que mantém contratos de gestão com consórcios regionais de bacias, e do Ministério da Saúde, com seus “contratos de gestão” com os entes que integram o SUS. Há indícios de que um terceiro possível exemplo desta modalidade de contratos com entes “externos” possa ser encontrado no caso do MDS com os Pactos de Aprimoramento da Gestão Estadual no Contexto do SUAS e do Programa Bolsa Família.

Pode-se identificar, ainda, um terceiro subconjunto, composto por formas de contratualizações mantidos pelo órgão central com organizações “híbridas”, isto é, cujos estatutos jurídicos mantêm características híbridas entre o direito público e o privado, como é o caso dos contratos de gestão mantidos pelo MDIC e as agências ABDI e a APEX, identificadas normalmente como “serviço social autônomo”.

A mesma pesquisadora também analisou, em seu trabalho, a formalização dos contratos e a percepção dos atores envolvidos no monitoramento sobre a possível qualidade da definição dos itens dos contratos formalizados. Os itens de um contrato de gestão, identificados pela autora, não se aplicariam integralmente aos casos em que não ocorre a formalização de um contrato propriamente dito, como nos casos do MAPA e do MMA, embora neste último caso, o nível de formalização até surpreenda considerando o caráter eminentemente de pactuação política da experiência levada adiante naquele ministério. Estes dois casos de pactuação e de “contratualização parcial”, são expressivos de situações em que acordos político-administrativos firmados em torno de objetivos estratégicos, resultados e metas das organizações são efetuados, mas não se convertem em instrumentos contratuais formais.



O caso dos Termos de Compromisso de Gestão (TCG) implementados pelo Ministério da Saúde com as secretarias estaduais e do DF no âmbito do Sistema Único de Saúde também foram avaliados pela pesquisadora, que o considerou um caso de pacto político-administrativo, com características especiais, na medida em que esta forma de “contratualização” está inserida no contexto das regras constitucionais que estruturam o sistema federativo brasileiro, expressas nas regras do Sistema Único de Saúde, e que resguardam apreciável autonomia para os entes federados. Deste modo, os TCG partem do princípio da adesão voluntária dos representantes dos governos estaduais, ao mesmo tempo em que suas cláusulas não são propriamente “monitoradas”: a autonomia dos entes – assegurada constitucionalmente – aparece como um impedimento de formas de atuação que poderiam representar (efetiva ou alegadamente) “intervenções” nas atribuições dos entes federados.

Isto fez com que aspectos como o estabelecimento de penalidades e sanções e mesmo de incentivos pelo bom cumprimento dos termos acordados não estejam presentes na contratualização mantida, e mesmo a definição das responsabilidades, direitos e obrigações dos responsáveis seja algo de definição bem mais complicada. O fato de que os TCG são assinados apenas pelos representantes dos governos subnacionais e não são assinados por nenhum representante do Ministério da Saúde. Estas características impactam sobremaneira o caráter do monitoramento, pois trata-se muito mais de prestar orientação e facilitação para o alcance das pactuações que “dão concretude ao SUS”, do que propriamente de um monitoramento mais “duro”. Colocando-se em outros termos, os TCG exercem formas de monitoramento mais sutis, caminhando para formas muito mais de estímulo e incentivos (por exemplo, encontra-se em formulação uma premiação aos signatários com melhor desempenho, abrindo-se caminho para formas de “competição administrada” entre os partícipes) mais do que de monitoramento sistemático e de possíveis intervenções corretivas.

Já no caso da ANA, os contratos firmados com OSCIPs constituídas por entes locais para o desenvolvimento das atividades de gerenciamento de bacias hidrográficas, não constam apenas 3 dos itens listados, conforme quadro comparativo ao final. O caso do MDIC, com o INMETRO, assim como o do Ministério da Saúde, com os hospitais universitários, rede Sarah e INCA, são exemplares de avaliações de que todos os itens listados estão presentes e, em sua maioria, bem definidos.

Outro ponto que mereceu atenção de Schwarz foi a qualidade do Monitoramento ou do Acompanhamento dos Contratos de Gestão. Em parte dos casos (MCTI) o acompanhamento é efetuado por unidade centralizada exclusiva, na Subsecretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa, ligada à Secretaria- Executiva do MCT , dividida em Coordenação Geral das Unidades de Pesquisa (principal atividade é o monitoramento dos termos de compromisso de gestão) e Coordenação Geral das Organizações Sociais. Essa configuração foi apontada como sendo adequada.

Em que pese Unidades de Pesquisa e Organizações Sociais possuírem estatuto jurídicos diferentes, as rotinas de acompanhamento são semelhantes, com a ressalva de que a CGOS dedica boa parte de suas atividades com as articulações necessárias com os órgãos de controle e com as prestações de contas das OS. Como coordenadora do processo mais amplo, a CGUP apoiou o desenvolvimento de indicadores de duas classes: os gerais, que se aplicam a todas as unidades e os específicos.

Os indicadores foram ainda subdivididos em quatro grupos: físico-operacionais (mais ligados às atividades finalísticas das unidades, como número de publicações indexadas por pesquisador, projetos de cooperação firmados etc); os administrativo-financeiros (como a relação entre receita própria e OCC); os ligados a área de recursos humanos (índice de investimento em capacitação e treinamento); e os de inclusão social (ainda está em desenvolvimento).

Os indicadores são fixos. As metas para cada indicador são definidas anualmente, propostas pelas unidades e avaliadas pela CGUP. Tanto a SCUP quanto a CGOS avaliam os objetivos e metas como desafiadores e consideram que as metas cobrem a maior parte das atividades das supervisionadas. Em geral, não ocorrem alterações durante a vigência dos contratos e o processo e aferição dos indicadores resulta de uma construção, pois tinham dificuldades no início.

No caso dos institutos de pesquisa do MCT, o PDU (Plano Diretor da Unidade) resultado do Planejamento Estratégico da Unidade é de quatro anos, mas o termo de compromisso é de um ano.. O Ministro do MCT e o Presidente da Unidade com testemunho do Secretário-Executivo do MCT e do Subsecretário da SCUP/MCT.

Tanto os termos como os contratos são acompanhados. No início do ano (fevereiro e março) fazem as reuniões presenciais com cada unidade, nas quais avaliam o ano anterior e estipulam as metas para o ano seguinte. Dessa reunião saem os números que gerarão a nota final da unidade, de acordo com modelo de cálculo pré-definido, no caso dos institutos. No meio do ano (julho/agosto), fazem as reuniões via vídeo-conferência para acompanhar a evolução das metas.

Os contatos são feitos em nível de presidência e diretoria, e há facilidade na obtenção de respostas, que atualmente apresentam alta qualidade. Os instrumentos de monitoramento incluem relatórios e as já mencionadas reuniões semestrais (mas as metas são anuais). Antes das reuniões do início do ano, as unidades enviam seus relatórios relatando a evolução dos indicadores.

Além desse relatório, enviam outro documento listando os itens cumpridos (cada publicação, cada acordo, cada projeto) de forma a explicar detalhadamente cada número. Esses itens podem ser eventualmente checados pela CGUP (e o são), bem como pela CGOS. A CGUP produz ainda dois outros relatórios síntese, agregando as informações de todas as unidades para subsidiar o Ministro e o Secretário Executivo. O primeiro relatório gera uma série histórica dos indicadores para cada unidade. O segundo documento informa comparativamente todos os indicadores gerais e alguns específicos. A CGOS acompanha os relatórios de gestão das OS.

As metas são conferidas semestralmente, período geralmente previsto tanto nos termos como nos contratos. Cumpre mencionar que o MCT tem como responsabilidades no Termo vários itens no sentido de assegurar o cumprimento das metas apoiando a unidade em questão. Dessa forma, as metas não são alteradas, mas a CGUP funciona como “representante” das unidades dentro do MCT, As informações referentes aos termos e aos contratos são registradas e sistematizadas e são acompanhados principalmente as metas e os indicadores, bem como o orçamento. Possuem um sistema específico para o registro, desenvolvido internamente. As unidades alimentam o sistema com apoio da CGUP, que processa e agrega as informações, produzindo relatórios gerenciais.

Existem Comissões de Acompanhamento e Avaliação tanto para as unidades de pesquisa como para as cada uma das organizações sociais. As instâncias de monitoramento fazem parte dessas Comissões. No caso das unidades de pesquisa, constam dos termos de compromisso a definição e composição dos membros da CAA.

Os contratos referentes ao INMETRO, a ABDI e APEX, entidades vinculadas ao MDIC, por sua vez, são acompanhados, mas não propriamente monitorados. Para cada contrato, o MDIC tem uma CAA (classificada como grupo de trabalho pelos interlocutores) e a Secretaria-Executiva é designada como supervisora dos Contratos.

Formalmente, o acompanhamento é anual, conforme previsto nos contratos. Informalmente, verificam em reuniões semestrais, nas quais avaliam e fazem recomendações (as supervisionadas fazem parte das CAA). Em geral, apontaram que os membros das supervisionadas nas CAA são representativos e respondem com eficiência, mas apontaram que a participação das outras áreas de governo na CAA poderia ficar mais clara.

Somente para o caso do INMETRO as atividades da CAA estão definidas em Regimento Interno. Para os demais, existem portarias designando os representantes, mas não as atividades. As informações referentes aos contratos são disponibilizadas pelas contratadas, nos seus respectivos sítios.

### **PERSPECTIVAS PARA A CONTINUAÇÃO DA EXPERIÊNCIA COM OS CONTRATOS DE GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO BRASILEIRA**

O artigo procurou demonstrar que o contrato de gestão é uma ferramenta de planejamento e controle onde são pactuadas as metas a serem atingidas, as ações e recursos necessários ao cumprimento da missão a que se destina.

Como desvantagem do ponto de vista do órgão ou entidade que firmar contrato, aponta-se o fato de que o mesmo perde sua autonomia para definição de metas, devendo limitar-se sob o risco de sofrer penalidades, a execução das metas estabelecidas pelo governo, metas essas que poderão ser impostas ao órgão ou entidade, com base em critérios políticos.

O contrato de gestão apresenta ainda limitações para sua execução, como a falta de uma legislação específica e abrangente, a falta de vontade política e de comprometimento por parte do governo, do corporativismo existente nas próprias agências, além da falta de conhecimento sobre o assunto, o que vem a dificultar e retardar a implementação das medidas necessárias para utilização do contrato de gestão de maneira plena.

O Contrato de Gestão, na forma como foi previsto no Decreto n.º 2.487 de 02 de fevereiro de 1998, institui o comprometimento com o resultado, objetivando agregar melhorias na qualidade dos serviços públicos, através da utilização racional de recursos, do aumento do controle e da transparência dos atos administrativos. Porém essa é uma realidade distante da situação atual, sendo necessário um amadurecimento da discussão em torno do Contrato de Gestão, a fim de que possa ser utilizado de maneira plena, contribuindo desse modo com a eficácia da Administração Pública.

Um aspecto que necessita de aperfeiçoamento na experiência brasileira diz respeito ao Controle Social (Schwarz, 2009). Apesar de grande preocupação dos órgãos de controle interno e externo (CGU, TCU) com os acordos firmados, não se percebeu cobrança de relatórios e/ou informações por parte de outros agentes como o Ministério Público, a Sociedade Civil ou o Legislativo, com exceção dos TCG do Ministério da Saúde (os Ministérios Públicos Estaduais solicitam informações com alguma frequência, os Conselhos de Saúde e os Legislativos poucas vezes).

Da mesma forma, não foram encontrados sinais de que exista interlocução com comissões parlamentares, imprensa e fóruns da sociedade, mais uma vez com exceção dos TCG do Ministério da Saúde (que têm interlocução com fóruns do campo da saúde no âmbito do Ministério com o Congresso Nacional e com o Conselho Nacional das Secretarias Estaduais de Saúde – CONASES e Conselho Nacional das Secretarias Municipais de Saúde – CONASSEMS). Isso não significa, no entanto, que não haja qualquer controle social – de fato, a composição dos conselhos gestores das instituições contratadas sempre conta com participação da Sociedade Civil (caso dos consórcios da ANA, da ABDI, da APEX, das OSs do MCT) e esses conselhos avaliam os contratos de gestão.

De um modo geral, a experiência de contratualização brasileira pode ser avaliada como positiva. Entre os principais impactos positivos, constam menor burocracia em controle de processos e a busca incessante de resultados. As dificuldades apresentadas são relativas ao aumento da governabilidade das metas e à cultura de controle de processos pela administração pública. Os contratos de gestão ou similares podem ser considerados bons instrumentos para a gestão de parcerias, ainda que haja espaço para aperfeiçoamentos: intensificação do controle social pelos comitês e do controle por resultados, aumento da transparência e garantia de apoio político (da alta direção), por exemplo.

Finalmente, não se pode deixar de considerar que a contratualização traz ganhos de aprendizado para supervisores e supervisionadas: as organizações supervisionadas conhecem melhor sua missão e aprendem a otimizar seus recursos; as supervisoras conseguem enxergar com mais clareza o que se espera de uma determinada Política Pública de sua responsabilidade, além de aprender a trabalhar com resultados.

O contrato de gestão, fica claro, não é a única condição para o bom desempenho das organizações públicas. É preciso fortalecer as instituições, estruturando e articulando boas metodologias de planejamento estratégico, instituindo sistemas de monitoramento de resultados, fortalecendo o quadro de pessoal, de modo a ter uma organização que aprende com o processo e introduz mudanças e inovações de melhoria de desempenho.

O contrato de gestão somente se tornará uma alternativa concreta para o aperfeiçoamento da gestão pública se conseguir superar a tendência ao formalismo reinante na administração pública brasileira. Da mesma maneira, a avaliação de desempenho e o aperfeiçoamento da *accountability* das instituições públicas requer mais do que instrumentos normativos e técnicas, mas também exige o desenvolvimento de competências nesse sentido, tornando o processo significativo e voltado para o interesse público.

## BIBLIOGRAFIA

- DEAKIN, Nicholas & WALSH, Kieron. “The Enabling State: The Role of Markets and Contracts”, **Public Administration**, 74, Spring, 1996.
- DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. Contratos de Gestão. Contratualização do Controle Administrativo sobre a Administração Indireta e sobre as Organizações Sociais. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br>. Acesso em 08.09.2010.
- KIRKPATRICK, Ian & LUCIO, Miguel Martínez. “Introduction: The Contract State and the Future of Public Management”, **Public Administration**, 74, Spring, 1996.
- MASSEY, R. **After next Steps: the Massey Report**, mimeo (jan.), 1995.
- MÔNACO, Gabriel Santana. Agências executivas e contratos de gestão. A possibilidade de ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira deve ficar restrita apenas às autarquias e fundações?. Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1539, 18 set. 2007 . Disponível em:<<http://jus.com.br/revista/texto/10423>>. Acesso em: 30 jul. 2012.
- NELLIS, John R. Contract plans and public enterprise performance. Washington: World Bank, 1989. (Bank Discussion Papers 46, 48.)
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. Performance Benchmarking in the Public Sector: Some Comparative Practices. OCDE/GD (97) 27, mimeo, 1997
- OCDE Public Management Department, Norway. Use of performance contracting in Norway. <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/1902765.pdf>
- OCDE-PUMA. Performance Management in Government: Contemporary Illustrations, Public Management Occasional Papers No. 9 <http://www.oecd.org/dataoecd/17/54/36144776.pdf>
- OCDE, PUMA/PAC(99)2 Performance Contracting: Lessons from Performance Contracting Case-Studies OCDE, PUMA. A Framework for Public Sector Performance Contracting, and to the other related case-studies of Australia, Belgium, Canada, Denmark, Finland, France, New Zealand and Spain, all available on the OECD netsite (<http://www.oecd.org/puma/>).
- PEDERSEN, Peter K., Hanne Dorthe Sørensen and Jakob Buhl Vestergaard, The contract management project in Denmark. OCDE (PUMA Working Papers). <http://www.oecd.org/dataoecd/12/11/1902922.pdf>
- POLLIT, Christopher & BOUCKAERT, G. Avaliando reformas de gestão pública: uma perspectiva internacional. Revista do Serviço Público/ Escola Nacional de Administração Pública. Ano 53, n.3 (Jul. – Set. 2002). Brasília:ENAP, 2002.
- SANTOS, Luiz Alberto dos. “Contratos de gestão e agências reguladoras” São Paulo: Folha de São Paulo, 05 de dezembro de 2003.
- SCHWARZ, Letícia. A Experiência de Contratualização de Resultados no Governo Federal Brasileiro. Pesquisa com Órgãos Supervisores de Contratos de Gestão – Produto 1: Contratos de Gestão no Governo Federal. Programa de Estratégia e Plano de Ação para a Efetividade do Desenvolvimento no Brasil – PRODEV. Brasília, 2009. Disponível em <http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2010-12-08.3617032145/>. Último acesso em 30 de julho de 2012.
- \_\_\_\_\_. A Experiência de Contratualização de Resultados no Governo Federal Brasileiro. Pesquisa com Órgãos Supervisores de Contratos de Gestão – Produto 2: Relatório de Caracterização e Análise de Iniciativas Seleccionadas. Programa de Estratégia e Plano de Ação para a Efetividade do Desenvolvimento no Brasil – PRODEV. Brasília, 2009. Disponível em <http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2010-12-08.3617032145/>. Último acesso em 30 de julho de 2012.

\_\_\_\_\_. A Experiência de Contratualização de Resultados no Governo Federal Brasileiro. Pesquisa com Órgãos Supervisores de Contratos de Gestão – Produto 3: Banco de Dados – Roteiros Respondidos. Programa de Estratégia e Plano de Ação para a Efetividade do Desenvolvimento no Brasil – PRODEV. Brasília, 2009. Disponível em <http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2010-12-08.3617032145/>. Último acesso em 30 de julho de 2012.

TROSA, Sylvie. **Next Steps: Moving On**. Mimeo (Feb.), 1994

TROSA, Sylvie. **Gestão Pública por Resultados – Quando o Estado se Compromete**. Brasília – ENAP/REVAN, 2001.

ZOLET, Rachel. O contrato de gestão entre o poder público e organizações sociais como instrumento de fuga do regime jurídico administrativo. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2792, 22 fev. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/18550>>. Acesso em: 30 jul. 2012.

## RESENHA BIOGRÁFICA

Regina Luna Santos de Souza

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

Coordenadora-Geral de Gestão por Resultados

Departamento de Desenvolvimento e Desempenho Institucional - Secretaria de Gestão Pública

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Esplanada dos Ministérios, Bloco C, 8 andar – s. 862 – 70000-900 - Brasília – DF

55 61 2020-1152

[Regina.Souza@planejamento.gov.br](mailto:Regina.Souza@planejamento.gov.br) ou [Regina.Souza@gmail.com](mailto:Regina.Souza@gmail.com)

Graduada em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela Escola Nacional de Administração Pública, Mestre em Ciência Política pela UnB e Doutora em Comunicação pela UnB e integrante do grupo de Pesquisa do Laboratório de Políticas de Comunicação – LapCom.

Desde 1996, faz parte da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Em atividades de Direção e Administração, atuou no Centro de Estudos Estratégicos, foi Coordenadora de Estudos e Pesquisas -INEP/MEC, Coordenadora de Cursos na ENAP, Assistente no Programa Nacional de Informática na Educação, Diretora do Departamento de Análise e Monitoramento da Força de Trabalho no Ministério do Planejamento, Assessora Especial do Ministério de Minas e Energia, em exercício na Secretaria-Executiva/MME, Assessora da Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e na Secretaria de Gestão do mesmo Ministério. Atualmente, é Coordenadora-Geral de Gestão por Resultados do Departamento de Desenvolvimento e Desempenho Institucional – DEDDI – da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Autora de livros e diversos artigos em Políticas Públicas, Organizações Públicas, Política e Planejamento Governamentais, dos quais destaca “Instrumentos para a implantação do modelo gerencial na administração pública: Observações iniciais sobre a implementação de contratos de gestão no Brasil”, monografia premiada no concurso de monografias e ensaios do CLAD em 1997, publicado no livro *El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública: perspectivas, posibilidades y limitaciones*. UNESCO/CLAD, Caracas, Venezuela, 1998; “Avaliação de Desempenho

da Ação Governamental no Brasil: Problemas e Perspectivas”, em co-autoria com Luiz Alberto dos Santos, com a qual foram agraciados com o 1º lugar no XV Concurso de Monografias do CLAD; e “Corrupção, nepotismo e gestão predatória: um estudo do caso brasileiro e alternativas para seu enfrentamento”, também em co-autoria com Luiz Alberto dos Santos, com a qual foram agraciados com o 3º prêmio no XVIII Concurso de Monografias do CLAD, em 2005.