

MINISTERIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

SECRETARIA DE GESTÃO

**A EXPERIÊNCIA DE CONTRATUALIZAÇÃO DE
RESULTADOS NO GOVERNO FEDERAL
BRASILEIRO**

PESQUISA COM ÓRGÃOS SUPERVISORES DE CONTRATOS DE GESTAO

RELATÓRIO DE PESQUISA II

**RELATÓRIO DE CARACTERIZAÇÃO E ANÁLISE DE INICIATIVAS
SELECIONADAS**

**Letícia Schwarz
Consultora**

Brasília, dezembro de 2009.

PESQUISA
A EXPERIÊNCIA DE CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS NO
GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO
Pesquisa com Órgão Supervisores de Contratos de Gestão

SUMÁRIO

1. Introdução	03
2.Contextualização da experiência brasileira recente de contratualização de resultados na esfera federal	09
3. Definições básicas sobre a contratualização.....	10
4. Amostra da pesquisa e tipos de contratualização de resultados encontrados na APF brasileira	14
5. Análise das Entrevistas e o Monitoramento.....	16
6. Atores externos e considerações finais	62
Bibliografia	65
7. Anexos	68

**A EXPERIÊNCIA DE CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS NO
GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO
Pesquisa com Órgão Supervisores de Contratos de Gestão**

Consultora: Letícia Schwarz

1. INTRODUÇÃO

As experiências de contratualização de resultados, expressos em instrumentos como Contratos de Gestão, Termos de Parceria, Acordos de Resultados e Contratos de Desempenho Institucional, têm apresentado um movimento de razoável crescimento no interesse e na implementação de experiências no setor público brasileiro a partir da segunda metade dos anos 1990. Deste modo, a experiência brasileira acompanha, em algumas características mas com as suas especificidades, o movimento internacional de adoção de instrumentos de contratualização de resultados, promovido particularmente em países como Austrália, Bélgica, Espanha, Finlândia, Inglaterra, França, Dinamarca, Nova Zelândia e Noruega.

Em geral, 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.

Esta pesquisa visa apresentar um primeiro diagnóstico sobre a experiência brasileira recente de implementação e monitoramento de contratos

de gestão e formas similares de contratualização de resultados em curso no governo federal, com ênfase nas atividades de monitoramento exercidas pelas unidades supervisoras. Portanto, dentre os diversos públicos e atores envolvidos e/ou interessados no processo de contratualização (entre dirigentes e funcionários de órgãos públicos centrais e descentralizados, dirigentes e funcionários de organizações do terceiro setor, representantes do poder legislativo, órgãos de controle interno e externo, imprensa e demais organizações da sociedade civil) esta pesquisa concentrou seu foco de observação – seguindo as orientações do contratante deste estudo – nas *áreas responsáveis pelo monitoramento das experiências de contratualização de resultados* no interior dos órgãos supervisores. Portanto, não apenas a maior parte das questões orientaram-se para a compreensão do funcionamento concreto dessas “unidades” de monitoramento, como os principais entrevistados/respondentes desta pesquisa foram, em geral, os responsáveis pela coordenação dos trabalhos de monitoramento nas organizações supervisoras. No mesmo sentido, o foco de análise centrou-se no acompanhamento de contratos efetuado pela Administração Direta (Ministérios), e apenas uma Agência.¹

Este relatório apresenta os resultados da pesquisa realizada entre os meses de julho a novembro de 2009 junto a dez Ministérios e uma Agência Reguladora (especificados no quadro 1), sobre as respectivas experiências de monitoramento de experiências de “contratualização de resultados”. De um total de 26 ministérios e uma Agência Reguladora (AR) para os quais o MPOG solicitou por correspondência e email a confirmação se o órgão possuía alguma forma de experiência de contratualização de resultados, os dez ministérios que foram entrevistados constituem, portanto, mais de um terço deste universo. É importante frisar que dos 16 ministérios que não foram entrevistados, apenas 4

¹ Isso porque a ANA celebra, como contratante e supervisora, contratos de resultados com outras organizações. Trata-se, ao que tudo indica, de uma exceção dentre as Agências Reguladoras. As demais AR não foram consultadas, pois o foco da pesquisa consistiu na supervisão/ acompanhamento de experiências de contratualização de resultados, e o monitoramento dos contratos das agências, quando existe, é feito pelo respectivo Ministério supervisor.

responderam oficialmente que não possuíam experiências de contratualização a relatar², enquanto que os demais 12 ministérios não responderam à solicitação efetuada pelo MPOG.

Dentre os ministérios que não informaram, há, contudo, indícios de que existam experiências de contratualização de resultados em alguns deles, como por exemplo, naqueles ministérios que supervisionam Agências Reguladoras, como o Ministério dos Transportes, o Ministério da Cultura e o Ministério das Comunicações. Um caso que se sobressai é o do Ministério de Minas e Energias, que informou que não monitora contratualizações de resultado, embora possua agências reguladoras (ANP, ANEEL) e a atribuição formal de monitoramento de contratos de gestão esteja definida na sua estrutura organizacional (como competência da sua Assessoria Especial de Gestão Estratégica).

De todo modo, o universo de organizações supervisoras de experiências de contratualização é substantivo, abarcando, se não a totalidade, certamente as principais experiências em curso. Considerando que alguns dos dez ministérios que realizaram entrevistas possuíam mais de uma experiência para relatar (casos do Ministério de Ciência e Tecnologia, com duas entrevistas relatadas para duas modalidades de experiências de contratualização, do Ministério da Saúde, com quatro entrevistas realizadas, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, com 3 entrevistas realizadas e do Ministério da Educação, com duas entrevistas), o número final de entrevistas realizadas, 18, ultrapassou, deste modo, o total de organizações supervisoras (10 ministérios + 1 AR). Apenas duas dessas consultas foram realizadas por e-mail (Ministério da Defesa, cujo respondente estava sediado no Rio de Janeiro e Ministério da Saúde, por problemas de agenda), e as demais foram realizadas por meio de entrevistas presenciais realizadas pela consultora, em geral, com o responsável pela unidade de monitoramento na organização supervisora.

² O Ministério da Fazenda informou que participava de comissões de acompanhamento e avaliação, mas que não era supervisor direto de nenhum.

As entrevistas foram realizadas com base num roteiro de questões (em anexo) entregue ao respondente. Contudo, características pessoais dos entrevistados, assim como certas características das experiências e dos contextos de contratualização fizeram com que este roteiro nem sempre fosse plenamente seguido. Além disso, por se tratarem de agentes públicos com agendas de trabalho bastante sobrecarregadas, algumas vezes os tempos disponibilizados para a entrevista foram insuficientes para que todas as questões previamente formuladas fossem devidamente consideradas. Contudo, tais características não diminuem o valor das entrevistas realizadas. Por mais que o roteiro induzisse a um determinado nível de padronização das informações a serem coletadas, a pluralidade e as idiosincrasias dos contextos e das experiências nas diferentes áreas faziam com que as informações prestadas não se enquadrassem previamente ao roteiro previamente concebido. Em alguns casos foi necessário que a consultora reenviasse o questionário ao respondente para que fosse validado ou completado pelo responsável.

Quadro de entrevistas realizadas com organizações federais supervisoras de contratualizações de resultado

Órgão Supervisor		Unidade	Situação
1. Ministério da Ciência e Tecnologia	Contratos de Gestão com OSs	Cordenação Geral das OS - CGOS/ Subsecretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa - SCUP/SE	Entrevista realizada em 24/06 Roteiro enviado na mesma data
	Termos de Compromisso de Gestão com Unidades de pesquisa	Subsecretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa - SCUP/SE	Entrevista realizada. Sem retorno
2. Ministério da Defesa			Roteiro respondido por email
3. Ministério da Saúde	Contratos de Gestão Rede Sarah, INCA, Hospitais Universitários.		Roteiro respondido por e-mail
	Pactos de Gestão SUS Termos de Compromisso de Gestão Municipal, Estadual e Federal	Diretoria de Apoio à Descentralização – DAD/SE Coordenadora de Apoio Técnico a Estados e Municípios	Entrevista realizada. Sem retorno.
	ANVISA e ANS		Entrevista realizada
	Mais Saúde		Entrevista realizada
4. Ministério do Trabalho e Emprego – Programa Microcrédito			Entrevista realizada
5. Ministério do Desenvolvimento,	ABDI	Secretaria de Tecnologia Industrial	Entrevista realizada e retornada.

Indústria e Comércio Exterior	APEX	Secretaria de Comércio Exterior	Entrevista realizada e retornada
	INMETRO	Secretaria de Desenvolvimento Industrial	Entrevista realizada*
6. Ministério da Previdência Social			Entrevista realizada
7. Ministério da Educação	Reuni	Diretoria IFES (Reuni)	Entrevista realizada*
	Hospitais Universitários	Diretoria Hospitais Universitários	Entrevista realizada*
8. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento			Entrevista realizada e retomada
9. Ministério do Meio Ambiente			Entrevista realizada e retornada
10. Casa Civil			Entrevista realizada e retomada
11. Agência Nacional de Águas			Entrevista realizada e retomada
12. Ministério de Minas e Energia			Assessoria Especial de Gestão Estratégica
13. Ministério da Integração Nacional (ADA e ADENE)			Diretoria de Gestão Estratégica/SE
14. Controladoria Geral da União			Informaram não ter contratos.
15. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Aprimoramento da Gestão no SUAS			O Diretor de Gestão Estratégica informou, em ofício, que não há práticas de contratualização de desempenho no MI
16. Ministério dos Esportes			Informou não ter contratualização
17. Ministério do Turismo			Sem indicação
18. Ministério das Comunicações			Sem indicação**
19. Ministério da Fazenda			Coordenação de Planejamento Estratégico – DGE/ SE
20. Ministério das Cidades			Sem indicação
21. Ministério da Cultura			Sem indicação
22. Ministério do Desenvolvimento Agrário			Sem indicação
23. Ministério dos Transportes			Sem indicação
24. MPOG			Sem indicação
25. MRE			Sem indicação
26. Ministério da Justiça			Sem indicação
27. Ministério da Previdência Social			Sem indicação

Cumprir registrar – ainda sobre o universo das organizações pesquisadas – que as entrevistas realizadas foram algo além das unidades previamente definidas pela contratante para serem pesquisadas. Originalmente, o contratante havia estipulado que as experiências a serem pesquisadas seriam aquelas que se destacassem na observação de três critérios fundamentais, a saber, (a) a dimensão e importância – número de casos e volume de recursos envolvidos; (b) tempo de implantação e (c) institucionalização – existência de estruturas de

suporte, monitoramento e/ou avaliação. Com base nestes critérios, haviam sido inicialmente selecionados para a pesquisa os seguintes Ministérios:

Ministério de Ciência e Tecnologia – contratos com ABTLus, RNP, CGEE, Mamirauá, IMPA (Matemática), INPA (Amazônia)

Ministério de Minas e Energia – contratos ANEEL, ANP

Ministério da Saúde – contratos ANVISA, ANS, SUS

Ministério das Comunicações – contrato ANATEL

Secretaria de Comunicação/PR – contrato ACERP

Ministério da Educação – contratos IFES

Ministério do Meio Ambiente – contrato ANA Agência Nacional de Água

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio – InMetro

Ministério da Defesa – ONPs

ANA – contratos com os consórcios gestores de bacias hidrográficas.

Note-se que todos ministérios e a AR originalmente definidos como o universo de investigação desta pesquisa foram contemplados, e a pesquisa foi além, incorporando outros casos, inclusive de difícil enquadramento nos moldes convencionais (exemplificado pelos acordos de resultado do MAPA, do Mais Saúde e do MMA, este, inclusive, suspenso em decorrência da mudança dos dirigentes daquele ministério).

Adiante, apresentamos uma tentativa de tipologia para as modalidades de contratualização encontradas nesta pesquisa. A apresentação desta tipologia de contratualizações é relevante porque esta diversidade tem correlação com as práticas de monitoramento detectadas.

De um modo ainda mais específico, esta pesquisa apresenta as formas de acompanhamento e monitoramento que o Governo Federal vêm promovendo para lidar com processos de contratualização de resultados, tanto do ponto de vista de melhorias de desempenho institucional – casos em que o Governo acerta contratos com suas instituições internas, quanto do ponto de vista de resultados de serviços contratados – casos em que o Governo federal pactua com setores da sociedade a criação e/ou manutenção de serviços de interesse

público. Ou seja, como os diferentes ministérios tem conduzido o monitoramento de contratos de resultados.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO DA EXPERIENCIA BRASILEIRA RECENTE DE CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS NA ESFERA FEDERAL

No Brasil, o movimento recente de adoção de instrumentos de contratualização de resultados ganhou corpo em grande parte a partir do debate estabelecido pelo Plano Diretor da Reforma do Estado (1995) e pelo conjunto de legislações que se seguiram, como as iniciativas de criação dos modelos de Organizações Sociais (Lei 9.637/1998), de Agências Executivas (Lei 9.649/1998) e das Agências Regulatórias.³

Neste processo, especial destaque deve ser dado à Emenda Constitucional nº 19/1998, que no parágrafo 8º do Art. 37 por ela inserido, 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 § 8º do Art. 37 da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98, assim estabelece:

"§ 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

³ Uma larga polêmica reina na questão da regulamentação das Agências Reguladoras. Considerando que ainda não há uma legislação específica que regule o funcionamento dessas agências, estas modalidades de autarquias estão sendo criadas com base em leis esparsas, tais como a Lei 9.472, de 16.07.1997 (Lei Geral das Comunicações) que criou a ANATEL, a Lei 9.478, de 06/08.1997, que criou a Agência Nacional do Petróleo e a Lei 9.427, de 26.12.1996, que instituiu a ANEEL. Sendo importante ressaltar que a ANATEL e a ANP detêm fundamento constitucional para a sua existência (arts. 21, XI e 177, §2º, III), apresentados na CF como "órgão regulador". Visando sanar esta lacuna institucional, o Executivo brasileiro propôs um anteprojeto de lei para regulamentar a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras, assim como a alterar a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, cujo escopo se limitava a regulamentar a gestão dos recursos humanos das ARs. Um longo debate vem sendo mantido com base neste anteprojeto. Do ponto de vista desta pesquisa, é importante ressaltar que este anteprojeto proposto durante o Governo Lula sinaliza claramente a inclinação de seus dirigentes no sentido de estabelecer e normatizar o modelo dos contratos de gestão como instrumento fundamental para reger o funcionamento dessas agências.

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."

A inscrição da possibilidade do estabelecimento de contratos de gestão entre os administradores públicos e o poder público na Constituição Federal estabelece um novo patamar de legitimidade para este instrumento, deixando para atrás o contexto de maior fragilidade jurídica e institucional presenciada em tentativas anteriores de estabelecimento deste instrumento de gestão por institutos infra-legais, como, por exemplo, nos termos expressos no Decreto 137/1991 (Governo Collor), e no seu sucedâneo, o decreto 3.735, de janeiro de 2001. A EC 19/1998 possibilita um provável novo ciclo de formatação e incorporação de instrumentos de contratualização de resultados ou de desempenho na administração pública brasileira. No mês de março de 2009, o debate em torno da regulamentação do parágrafo 8º do Art. 37 da Constituição ganhou novo impulso com a disponibilização pelo governo federal para consulta pública de Minuta de Projeto de Lei que propõe a regulamentação dos agora denominados contratos de desempenho institucional. A minuta pode ser acessada no seguinte sitio:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/consulta_publica/contratos_desempenho.htm.

Uma apresentação sintética e não exaustiva dos principais instrumentos jurídicos envolvendo a contratualização de resultados e similares encontra-se no Anexo *Legislações envolvendo a contratualização de resultados na APF brasileira*, adiante.

Antes de avançarmos na análise das entrevistas realizadas com os responsáveis nos órgãos supervisores pelo monitoramento das modalidades de contratualizações de resultados no governo federal, é importante que registremos algumas definições básicas sobre a contratualização.

3. DEFINIÇÕES BÁSICAS SOBRE A CONTRATUALIZAÇÃO

Segundo a definição da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, contratualização é 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 contratos de gestão, termos de parceria e outros instrumentos do gênero é o pacto que se estabelece entre o Poder Público e a entidade signatária da pactuação de resultados, pois os contratos de gestão, termos de parceria e outros instrumentos do gênero podem variar quanto às suas finalidades.

Ainda segundo a SEGES, quando firmada dentro do próprio Poder Público, a contratualização visa 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 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. No entanto, ainda há

muito que investigar nesse campo.

Tipos de contratualização segundo a SEGES

De acordo com a SEGES, 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, dentre 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.

Para os objetivos dessa pesquisa, e de forma a ser coerente com as categorias e interesse de investigação apresentados pela SEGES, serão consideradas duas tipologias abrangentes de contratualizações:

i. 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 “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”.

Embora a matéria ainda não tenha sido regulamentada, existe, 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 contratos de gestão e o objetivo claro do contrato é fixar metas de desempenho para o órgão ou entidade contratada, em troca de autonomias administrativas, na forma do dispositivo constitucional.

ii. Contratualização entre o 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.

Escopo

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 Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é o órgão responsável pela orientação, acompanhamento e avaliação dos contratos de gestão em andamento, bem como, a proposição de aperfeiçoamentos nos instrumentos e processos de contratualização de desempenho institucional. □

4. AMOSTRA DA PESQUISA E TIPOS DE CONTRATUALIZACAO DE RESULTADOS ENCONTRADOS NA APF BRASILEIRA

A amostra desta pesquisa encontrou uma razoável multiplicidade de contratualizações mantidas e monitoradas pelos dez ministério e uma agência reguladora entrevistados. Há pelo menos duas chaves de leitura mais evidentes para a tipificação desta multiplicidade: uma primeira, relacionada à natureza jurídica dos entes com que a unidade central firma seus acordos de resultado e uma segunda, relacionada aos graus de formalidade das formas de contratualização encontradas.

Com relação aos *graus de formalidade*, temos um gradiente de formas que vão de instrumentos de pactuação de resultados sem a configuração de um contrato formal, como representado pelo casos 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 OS (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, pode-se identificar três

subgrupos de contratualizações. O primeiro subgrupo formado pelas contratualizações de resultado interna, mantidos 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 seus 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.⁴

Pode-se identificar, ainda, um terceiro subconjunto, composto por formas de contratualizações mantidos pelo órgão central com organizações “híbridas”, isto é, cujos estatutos jurídicos mantém 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”.

⁴ Infelizmente, não foi possível realizar entrevista com representante

5. ANÁLISE DAS ENTREVISTAS E MONITORAMENTO

1. Contexto das entrevistas e algumas informações prévias sobre as organizações

Agência Nacional de Águas

Breve contextualização: A Lei nº. 10.881/04 dispõe sobre o contrato de gestão entre a Agência Nacional de Águas e as Entidades delegatárias das Funções de Agências de Águas. A ANA poderá firmar contratos de gestão, por prazo determinado, com entidades sem fins lucrativos que se enquadrem no disposto pelo art. 47 da Lei nº. 9.433, que receberem delegação do CNRH para exercer funções de competência das Agências de Água. Instituída uma Agência de Água, esta assumirá as competências estabelecidas pelos arts. 41 e 44 da Lei nº. 9.433, encerrando-se, em consequência, o contrato de gestão referente à sua área de atuação.

A ANA e a Agevap, celebraram um contrato de gestão com a interveniência do CEIVAP, visando o exercício das funções de competência da Agência de Águas da Bacia: Contrato ANA/Agevap nº 014/2004.

As entidades delegatárias gerenciam recursos financeiros, derivados da cobrança recebida pela ANA e por ela repassados, em consonância com as deliberações dos Comitês (CEIVAT e Consórcio PCJ), o que geralmente envolve articulações estaduais.

A ANA separou as atividades de monitoramento e avaliação (uma gerência cuida de um e outra cuida de outro), com o intuito de evitar “contaminação” no processo de avaliação. A Avaliação tende a ser mais “dura”. O monitoramento é muito intenso nas questões orçamentárias (verificar os repasses).

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Breve contextualização: O MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento instituiu processo de contratualização via cobrança de resultados, definidos com base em intensa Gestão Estratégica, baseada no

método *Balance Scorecard*. Todas as áreas do Ministério, inclusive Secretaria-Executiva e Gabinete do Ministro, têm metas e objetivos, que foram convertidos em resultados em 2007 para dar conformação política à Gestão Estratégica em face da mudança de gestão do titular da Pasta.

Os resultados/objetivos tem endereço certo no organograma, no entanto não há instrumento isolado de contrato, pacto, ou acordo para cada unidade/conjunto de resultados.

A conferência dos resultados é feita em reunião de dirigentes, trimestralmente, e os pontos críticos e principais resultados são levados para discussão, semestralmente, com o Ministro.

A Assessoria de Gestão Estratégica, subordinada diretamente ao Ministro é responsável pela condução do processo. Existem instrumentos legais institucionalizando o modelo (portarias), mas garantem a adesão principalmente com base nos seguintes pressupostos: o modelo deve ser compartilhado, apropriado e “apropriável” pelas unidades; o modelo deve ser útil para que as unidades monitorem suas atividades; a dimensão política deve ser considerada; o modelo oferece flexibilidades e adaptações que o controle via Programas e Ações do PPA não oferece; a sustentação política é fundamental.

Ocorreram discussões intensas, com alto nível de engajamento político, ganhos de conhecimento em relação ao trabalho da área como um todo, reconhecimento e validação das unidades, transparência em relação ao desempenho desejado e esclarecimento dos resultados esperados não só do Ministério em relação às suas unidades, mas também das unidades entre si, explicitando uma visão sistêmica da área de Governo ligada às Políticas de meio Ambiente.

O sistema informatizado de acompanhamento para monitoramento dos objetivos estratégicos e indicadores está em fase de implantação, porém desde 2006 já foram executados 11 ciclos de acompanhamento dos resultados com o apoio de planilhas Excel. As metas e as fórmulas de cálculo dos indicadores são ajustadas a medida em que boas justificativas para tal sejam apresentadas, mas

com mais aderência à realidade e tempestividade do que as oferecidas pelo modelo de monitoramento do PPA.

O modelo não traz sanções em caso de descumprimento. É implícito que a apresentação pública (entre dirigentes) de descumprimento já é uma sanção. Seria desejável maior engajamento da alta liderança no sentido de pressionar pelo alcance dos resultados.

O ideal seria que o não cumprimento de metas acarretasse em “repasses de contingenciamento” em maior magnitude para os não cumpridores. Ou até mesmo, em casos mais sérios, poderia implicar em substituição de dirigentes.

A experiência do MAPA revela o quanto é importante a conjunção definição conjunta e compartilhada dos resultados/apoio político/base legal para a sustentação da contratualização de resultados realizados no âmbito interno das pastas.

Cabe ainda registrar a importância de equipe especificamente incumbida do acompanhamento, que chega a preparar os dirigentes para a apresentação dos resultados nas reuniões trimestrais / semestrais, especialmente em virtude da manutenção/supervisão da Gestão Estratégica. Contratos de Gestão em sentido mais estrito parecem necessitar de menos estrutura, pois os parâmetros de medição e avaliação são mais estáticos e o relacionamento é mais formal (os limites de autonomia e independência dos partícipes do contrato parecem estar definidos de antemão, o que não ocorre com unidades finalísticas de um mesmo Ministério).

Foram cinco resultados gerais para cada Secretaria, Gabinete do Ministro, Secretaria Executiva e para a própria Assessoria de Gestão Estratégica (reorientação feita em 2007): SDA – Secretaria de Defesa Agropecuária; SPA – Secretaria de Política Agrícola; SDC – Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo; SRI – Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio; e SPAE – Secretaria de Produção e Agroenergia.

Ao final, restaram 38 resultados estratégicos e 86 tarefas (slides 10 a 20 do documento anexo – Sistema Gestão Resultados)

Ministério da Ciência e Tecnologia – Organizações Sociais

Breve Contextualização: a Coordenação Geral das Organizações Sociais (CGOS), subordinada à Subsecretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa (SCUP), por sua vez, ligada a Secretaria Executiva do MCT, monitora somente os contratos de gestão ligados às Organizações Sociais estreitamente conectas ao MCT. Além disso, analisa as propostas de qualificações de OSs ligadas à C&T. Os termos de Compromisso de Gestão, das 12 Unidades de Pesquisas são monitorados pela SCUP, mas em outra coordenação. Os Termos de Parceria, por sua vez, são de responsabilidade de outra unidade da SE.

Ministério da Ciência e Tecnologia – Termos de Compromisso de Gestão

Breve Contextualização: a Coordenação Geral das Unidades de Pesquisa (CGUP), subordinada à Subsecretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa (SCUP), ligada à SE do MCT, monitora os Termos de Compromisso de Gestão – TCGs das 13 Unidades de Pesquisa do MCT.

No ano 2000, o MCT promoveu um estudo sobre a situação das Unidades de Pesquisa sob sua supervisão. O relatório desse estudo ficou conhecido como relatório da Comissão Tundisi e estabeleceu o diagnóstico dos principais problemas que eram então enfrentados e as diretrizes para enfrentamento da situação. Cinco campos de problemas foram listados: orçamento, infra-estrutura, recursos humanos, gestão e interação. Os TCGs foram desenhados como instrumentos de pactuação entre o Ministério e cada unidade de pesquisa, e tinham como objetivo comum o enfrentamento dos problemas listados, além de criar mecanismos que permitissem ao Ministério e suas unidades a gestão por resultados, organizados em metas e medidos por indicadores construídos de forma transparente, participativa e democrática.

A partir de 2002, o MCT criou, em parceria com cada unidade, linhas de atuação obrigatórias para cada unidade e foi estabelecido, em Regimento Interno de

cada unidade, que deveriam estabelecer Termo de Compromisso de Gestão anualmente. Em 2004, o MCT promoveu o Planejamento Estratégico em cada Unidade, aprimorando o instrumento. Em 2006, o MCT fez o seu próprio Planejamento Estratégico e parte das metas dos TCGs foram “incorporadas” nesse Planejamento.

Fatores de sucesso

Boa parte do sucesso da experiência repousa no processo de negociação inicial com as unidades. Durante os dois primeiros anos (2002 a 2004), as metas podiam ser definidas pela unidade, que ao longo do tempo, percebeu quais metas eram realmente aderentes à missão da unidade. A partir de 2004, no entanto, os indicadores foram fixados, e as metas são definidas anualmente, sem permissão de alteração ao longo do ano. Essa medida fortalece o planejamento e os compromissos assumidos.

Outro fator de sucesso é a atribuição de notas ao desempenho de cada uma, conforme ponderação anteriormente pactuada, que são divulgadas pela internet. Mais um fator diz respeito a premiação, inclusive na forma de orçamento ou concessão de bolsas, em caso de superação das metas. É a CGUP quem negocia as fatias orçamentárias das unidades junto a Subsecretaria de Orçamento do MCT.

Outro incentivo é o fato de que o relatório de metas de cada TCG é tomado como base de análise pela CGU, efetivando o controle por desempenho em lugar do controle por conformidade. A cada ano, três unidades são sorteadas para serem auditadas.

Cumprir ainda mencionar com destaque que dos cinco campos de problemas listados no relatório da Comissão Tundisi, o único que ainda não foi satisfatoriamente resolvido é o relacionado a Recursos Humanos, vez que a autorização para realização de concursos na área depende do Ministério do Planejamento. Boa parte dos pesquisadores está em idade de aposentadoria e o quadro está sem perspectiva de renovação e transmissão de conhecimento.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial

Breve contextualização: A ABDI foi criada em 2005 (Lei 11.080 e Decreto 5352), por iniciativa do MDIC, de forma a ser o braço executivo de políticas formuladas no âmbito do Ministério. Foi estruturada como Serviço Social Autônomo, entidade paraestatal, e tem seu orçamento baseado em contribuições sociais. Dessa forma, nem a ABDI faz parte do orçamento (PPA) do MDIC, nem o MDIC faz repasses orçamentários (convênios) à ABDI. Tanto na Lei que autoriza sua criação (11.080), quanto no Decreto (5352), está mencionada a exigência de Contrato de Gestão.

O interlocutor é ligado à Secretaria de Desenvolvimento da Produção do MDIC. Mas o monitoramento do Contrato de Gestão com a ABDI é feito pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação, que tem a responsabilidade da Secretaria-Executiva e tem participação de mais duas Secretarias do MDIC, além da ABDI e do MPOG. O interlocutor respondeu ao questionário como membro da CAA.

Ministério do Meio Ambiente – Acordos de Gestão

Breve Contextualização: Fruto de elaborado trabalho de Planejamento Estratégico pelo colegiado de dirigentes do órgão, os Acordos de Gestão do Ministério do Meio Ambiente foram assinados ao final de 2007, com validade de 2008 a 2010. O planejamento estratégico considerou tanto os órgãos específicos singulares (secretarias do MMA) como as organizações da Administração Indireta vinculadas ao órgão (IBAMA, ICMBio, ANA, Jardim Botânico). As metas de cada um dos acordos explicitavam ou detalhavam metas já constantes no PPA, dando relevância para quais seriam mais significativas dentro do Planejamento das áreas.

O Planejamento Estratégico foi elaborado com base em discussões coletivas. A primeira delas, definiu seis temas prioritários – que embora não esgotassem o

trabalho do MMA, ocupavam suas atividades mais importantes. No segundo grupo de discussões, foram definidos dez temas de interface, que envolviam mais de uma das unidades e foram incluídas algumas das atribuições legais (competências exclusivas e mandatos) em cada um dos Acordos. No terceiro grupo de discussões, todas as unidades conferiram as metas de todas, ajustando as interfaces e impactos das atividades e esclarecendo as relações de dependência que tinham entre si (se uma unidade não desempenhasse determinada meta, outra unidade sofreria as implicações; ou a inclusão de uma meta para uma unidade, significaria a inclusão de meta semelhante para outra unidade).

Ou seja, ocorreram discussões intensas, com alto nível de engajamento político, ganhos de conhecimento em relação ao trabalho da área como um todo, reconhecimento e validação das unidades, transparência em relação ao desempenho desejado e esclarecimento dos resultados esperados não só do Ministério em relação às suas unidades, mas também das unidades entre si, explicitando uma visão sistêmica da área de Governo ligada às Políticas de meio Ambiente.

Os acordos foram celebrados com as autarquias (IBAMA, ICMBio e ANA - autarquia especial), fundações (Jardim Botânico) e Secretarias (SBF - Secretaria de Biodiversidade e Florestas, SAIC – Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental -, SEDR – Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável, SMCQ – Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental, SRHU – Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano e SFB – Serviço Florestal Brasileiro).

Foi desenvolvido um sistema de acompanhamento para monitoramento das metas (MAP), em meio eletrônico, com as subdivisões temáticas e as metas de desempenho. Os Acordos deveriam ser ajustados anualmente, em reuniões semelhantes às do Planejamento Estratégico.

No entanto, os acordos não traziam sanções em caso de descumprimento. Era implícito que o não cumprimento de metas acarretaria em “repasses de

contingenciamento” em maior magnitude para os não cumpridores. Ou até mesmo, em casos mais sérios, poderia implicar em substituição de dirigentes.

Mas no início de 2008 o Ministério do Meio Ambiente passou por um grande alteração de seus dirigentes, a começar pelo posto da Ministra Marina Silva, que havia assinado os acordos como contratante e passando por vários dos dirigentes que haviam assinado como contratados. Os acordos ficaram sem sustentação política e o sistema construído para acompanhar a execução do Planejamento Estratégico e dos Acordos ficou sem uso. A nova gestão do MMA não incorporou os Acordos feitos, bem como não achou necessário rever o Planejamento Estratégico e repactuar com os novos dirigentes usando o mesmo tipo de instrumento.

Por outro lado, os acordos não tinham institucionalização do ponto de vista legal, pois na verdade traduziam e explicitavam metas do PPA. Os extratos foram publicados no Diário Oficial, o que garantiu publicidade, mas não efetividade. A intenção era delegar, inclusive autonomias possíveis, para cobrar os resultados.

Previam ainda que seria criada Comissão de Acompanhamento e Avaliação em instrumento legal (Portaria) posterior, o que não foi feito, dada a desmobilização política que ocorreu em seguida a assinatura dos Acordos.

A experiência do MMA revela o quanto é importante a conjunção apoio político/base legal para a sustentação de Acordos feitos no âmbito interno das pastas. A descontinuidade política e administrativa criou obstáculos intransponíveis para o processo de responsabilização via Acordos.

Cabe ainda registrar a crítica em relação ao descolamento do PPA em alguns casos. Se o PPA fosse mais aderente à realidades das unidades, o Planejamento e a explicitação do Planejamento não seriam necessários. E se a avaliação do PPA fosse mais baseada nos resultados efetivos, e não na execução orçamentária ou na auditoria de procedimentos, o MMA não precisaria dos Acordos.

Casa Civil/SECOM - ACERP

Breve contextualização: A ACERP - Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto foi qualificada como Organização Social ainda na década de 90. O interlocutor veio acompanhando e avaliando o(s) Contrato(s) de Gestão desde 2002, e com mais vigor a partir de 2003, como representante da casa Civil na CAA – Comissão de Acompanhamento e Avaliação. A Comissão era composta por representante da SECOM (que a coordenava, como contratante), um da Radiobrás, um da Casa Civil, um do MEC, um do MPOG (SEGES) e um da própria ACERP.

No entanto, em 2007, a ACERP e a Radiobrás foram fundidas no âmbito da EBC – Empresa Brasileira de Comunicações, organização criada especialmente para unificar as ações de comunicação do Governo. Ao que tudo indica, a forma de vinculação foi dada a partir de reformulação do Contrato de Gestão, que passou a ser mais diretamente ligado à SECOM, e redefiniu a CAA, que passa a contar com dois representante da SECOM (um deles a coordenará), um da Casa Civil, um do MPOG e dois especialistas. Dessa forma, a ACERP, a Radiobrás e o MEC não fazem mais parte da CAA, e a SECOM passou a ter dois representantes.

Ao que consta, o trabalho que vinha sendo realizado anteriormente pela CAA não foi considerado quando da elaboração do Contrato de Gestão pós-2007. Uma série de indicadores que haviam sido desenvolvidos junto à ACERP desapareceram do novo Contrato e os relatórios de avaliação para a CAA, produzidos pela ACERP, não foram estudados.

Cabe então ressaltar que o roteiro foi respondido com base em informações relativas ao acompanhamento e avaliação realizado no período compreendido entre 2001 e 2007, e que o interlocutor respondeu ao roteiro como membro da CAA desse período.

Ministério da Saúde – Termos de Compromisso em Gestão

Breve contextualização: a CGAGD – Coordenação Geral Apoio à Gestão Descentralizada (Cooperação Técnica) é uma das coordenações da Diretoria de Apoio à Gestão Descentralizada, subordinada à Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde.

O Pacto pela Saúde, formalizado pela Portaria 399/2006 (<http://dtr2001.saude.gov.br/sas/PORTARIAS/Port2006/GM/GM-399.htm>) estabelece três diretrizes/eixos para as pactuações no âmbito do SUS: Pacto pela Gestão, Defesa do SUS e Pacto pela Vida. O Pacto pela Saúde se concretiza nos Termos de Compromisso de Gestão.

A Coordenação fornece apoio técnico e acompanha os TCGs – Termos de Compromisso de Gestão – que são atos declaratórios das Secretarias Estaduais de Saúde, nos quais estas se comprometem a realizar um conjunto de responsabilidades, em determinados prazos, divididas em 7 eixos:

1. Responsabilidades gerais da gestão do SUS;
2. Responsabilidades na regionalização;
3. Responsabilidades no planejamento e programação;
4. Responsabilidades na regulação, controle, avaliação e auditoria;
5. Responsabilidades na gestão do trabalho;
6. Responsabilidades da educação na saúde;
7. Responsabilidades na participação e controle social.

Dessa forma, o TCG e seus anexos abarcam o Pacto pela Gestão e em Defesa do SUS. Engloba ainda a chamada pactuação unificada (Pacto pela Vida), que diz respeito à Atenção à Saúde e à Vigilância em Saúde.

A CGADG também dá suporte a elaboração dos TCGs municipais, entretanto, em tese, o acompanhamento dos municípios estaria sendo realizado pelos Estados. Mas recebem e avaliam todos os Termos, e todos são homologados em Comissões Intergestores Bipartites ou Tripartites (União, Estados e Municípios).

De todo modo, é importante enfatizar que as respostas ao roteiro estão baseadas nos Termos de Compromisso e que esses não configuram Contratos (são assinados somente pelo Dirigente Estadual ou Municipal), mas sim pactuações em torno de resultados.

1.1 Caracterização das Organizações Supervisoras

A amostra pesquisada é formada essencialmente por Ministérios e por apenas uma Agência Reguladora. É possível apresentar como hipótese sobre a composição desta amostra de ministérios com experiências de contratualização de resultados (em contraste com outros ministérios que não as possuem) como decorrência da conjugação de pelo menos três fatores básicos: história institucional (sendo mais provável que estas experiências ocorram em ministérios mais antigos do que em mais recentes); (2) acúmulo e maturidade da reflexão sobre a gestão do seus respectivos campos, implicando especialmente o amadurecimento da noção e da gestão de seus serviços; e (3) liderança política comprometida com o monitoramento de resultados.

É de se notar que os Ministérios associados às atividades de infraestrutura (Transportes, Minas e Energia, Cidades, Comunicação e Integração Nacional), assim como, os ministérios com atividades introversas e mais intangíveis (como o MPOG, MF, MJ e MRE), além dos Ministérios mais “novos” (Turismo, Cidades, Cultura e Esportes) não apresentaram experiências, a despeito da existência de inúmeras áreas com potencial para o estabelecimento de contratualizações de resultados (ENAP e IBGE com o MPOG, a ESAF com o MF, a Fundação Alexandre de Gusmão e o Instituto Rio Branco com o MRE, como exemplos mais evidentes de organizações com que estes Ministérios poderiam efetuar contratualização de resultados).

Considerando que há importantes argumentos na literatura especializada (melhor enfocados no Relatório III) de que os instrumentos de contratualização podem ser importantes ferramentas para o aperfeiçoamento da gestão de organizações vinculadas, seria de se esperar que ministérios com maior número

dessas organizações buscassem promover de forma mais intensa esses mecanismos. Contudo, esta hipótese não se comprovou, ou se comprovou apenas parcialmente no caso do Ministério da Saúde, e não se comprovou, por exemplo, em ministérios como o da Cultura, da Educação e de Minas e Energia.

2. Experiências de Contratos de Gestão/Termos de Parceria

Considerando o gradiente de formalização das práticas de contratualização detectadas nesta pesquisa, registrou-se um pequeno número de supervisoras com áreas estruturadas para o monitoramento da modalidade “termos de parceria” com OSCIP. A rigor, apenas o Ministério da Defesa, por meio do Departamento do Controle do Espaço Aéreo e a Agência Nacional de Águas, monitorados pela Gerência de Gestão de Recursos Hídricos apresentaram contratualizações com OSCIPs.

A pesquisa identificou ainda os casos de contratos de gestão mantidos com:

- (a) Organizações Sociais, no caso do MCT, com ABTLuS, IMPA, IDSM, RNP e CGEE, monitorados pela Coordenação Geral de Supervisão e Acompanhamento das Organizações Sociais, da Subsecretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa;
- (b) agências “paraestatais”, mantidos entre o MDIC com as agências APEX e ABDI;
- (c) Autarquias, mantidos do Ministério da Saúde com a ANS e a ANVISA (Agências Reguladoras), e o caso do MDIC, com o INMETRO (autarquia qualificada como Agência Executiva)

Encontrou ainda a modalidade de “Termos de Compromisso de Gestão”, mantidos entre o MCT e os seus institutos de pesquisa (CBPF, Cetem, CTI, IBICT, INPA, INPE, INSA, INT, LNA, LNCC, MAST, MPEG e Observatório Nacional), monitorados pela Coordenação Geral das Unidades de Pesquisa, também da Subsecretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa. Já a modalidade de “Termos de Compromisso de Gestão” encontrados no Ministério da Saúde, diferem dos TCGs mantidos pelo MCT, por serem mantidos entre o

MS e as Secretarias Estaduais de Saúde, configurando uma espécie de “pacto federativo” para a gestão do setor saúde.

A modalidade “Acordos de resultado”, gerados em geral a partir de processos de planejamento estratégico e não formalizados juridicamente como contratos, mas substancialmente como pactuações políticas em torno de resultados, foram encontrados no MAPA, no MMA e no Ministério da Saúde, para o Programa Mais Saúde.

3. Ordenamento jurídico e normativo sobre contratos de gestão/termos de parceria

A pesquisa revelou que existem poucas experiências embasadas em legislações específicas. A Agência Nacional das Águas é um desses casos em que a Lei nº. 10.881/04 dispõe sobre o contrato de gestão entre a Agência Nacional de Águas e as Entidades delegatárias das Funções de Agências de Águas. Esta legislação assegura que a ANA poderá firmar contratos de gestão, por prazo determinado, com entidades sem fins lucrativos que se enquadrem no disposto pelo art. 47 da Lei nº. 9.433, que receberem delegação do CNRH para exercer funções de competência das Agências de Água.

No caso dos Pactos pela Gestão, o Ministério da Saúde formulou cartilhas e documentação específica para orientar a contratualização, bem como, estipulou critérios para a contratualização com os hospitais universitários e de ensino. No caso do MDIC, as leis específicas referem-se às leis de criação da APEX e da ABDI e de qualificação do INMETRO. Convém ressaltar que as competências da Comissão de Acompanhamento e Avaliação do INMETRO estão estipuladas em regimento interno, sendo o único caso que a pesquisa detectou em que estas atribuições encontram-se registradas em regimento interno.

No MCT, a obrigatoriedade do estabelecimento de Termos de Compromisso de Gestão encontra-se definida no regimento interno das unidades de pesquisa; já no caso das OS, a necessidade do estabelecimento de contratos de gestão encontra-se definida na Lei 9.637/1998 e/ou nas leis e decretos de qualificação

das unidades enquanto Organizações Sociais. No caso das OSs, o MCT está elaborando um manual de fiscalização, e registramos a existência de manual de compras na CGEE.

No caso da ANS e da ANVISA, o Ministério da Saúde informou que a sua Secretaria Executiva elaborou portarias estabelecendo sistemática de acompanhamento e avaliação dos contratos de gestão do MS com as mencionadas agências.

O MAPA, em que pese ser uma experiência não tão formalizada, estabeleceu em Portaria as regras e procedimentos do Planejamento Estratégico e de responsabilização para a sua elaboração e monitoramento, assegurando, dessa forma, um razoável grau de institucionalização e legitimidade dessas atividades.

Não foram registradas legislações, decretos ou manuais específicos no caso do monitoramento da ACERP. No caso do Ministério da Defesa/DECEA, de acordo com as informações obtidas, encontra-se em formulação uma instrução específica para a “padronização de procedimentos e trâmites, bem como, assegurar a plena eficiência no acompanhamento dos diversos termos de parceria”.

4. Seleção do órgão ou entidade com que se mantém contrato de gestão ou similar

Nos casos em que potencialmente se aplicaria a seleção de organização sem fins lucrativos para o estabelecimento de modalidade de contrato de gestão, apenas, o MTE, no gerenciamento do Programa de Microcrédito Produtivo Orientado, e surpreendentemente, o Ministério da Defesa/DECEA, fazem processo de seleção de entidade. No Ministério da Defesa, os procedimentos envolvem cadastramento prévio e a avaliação da qualificação e da experiência em atividades relacionadas ao Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro. O MTE, por sua vez, seguiu recomendação dos órgãos de controle para que repasses de recursos fossem feitos preferencialmente por meio de processos seletivos.

Via de regra, esta questão não se aplica para as demais organizações pesquisadas, já que as organizações centrais não selecionam (nem mesmo como projetos piloto) dentre as organizações razoavelmente autônomas ou OSCIPs com que se relacionam para firmarem contratos ou acordos de resultado. Deste modo o MCT e o MS não realizam seleção prévia, pois, respectivamente, todos os institutos de pesquisas e todos os hospitais universitários são contratualizados.

5. Negociação e celebração do(s) contrato(s) de gestão ou similar

O MCT, no caso dos TCGS, participou do Planejamento Estratégico das Supervisionadas em todas as etapas, com alta capacidade técnica da equipe responsável pela negociação dos termos de compromisso de gestão. Portanto, o nível de participação da Organização Supervisora na negociação/elaboração dos termos de compromisso de gestão (ou similares) foi alto. A supervisora participou de todos os PEs, e de todas as etapas. As unidades tinham total liberdade na proposição de indicadores e metas, mas a supervisora agia aconselhando e apoiando o ajuste das metas ao longo dos dois primeiros anos. A supervisora estabeleceu que os indicadores deveriam ser simples, transparentes, as unidades deveriam ter governabilidade sobre eles e deveriam poder ser expressos em uma fórmula. A etapa de negociação nos primeiros TCGs foi de um ano, mas permaneceram em negociação durante dois anos.

O MCT teve apoio da EMBRAPA na definição da metodologia e de uma consultoria para aplicar e facilitar o processo de PE. As negociações foram intensas e consensadas, com ampla participação de todos os envolvidos. No princípio, observaram resistência de alguns setores que não viam com bons olhos a avaliação. A medida que perceberam que a avaliação era institucional, e não individual, cederam. Outro ponto a destacar no processo de planejamento é a tentativa inicial de cada área de uma unidade de estipular uma meta e um indicador só dela. Ao longo da negociação e do PE, o MCT conseguiu reduzir o número de indicadores propostos e consolidar a idéia de missão institucional.

Não há interveniência/participação de outros órgãos de governo no contrato e o processo de negociação foi considerado fundamental para o sucesso da contratualização.

Situação semelhante enfrentou a **ANA** que, além de ser especializada no assunto contratado, participa dos Comitês e atuou decisiva e fortemente na estruturação dos contratos, inclusive da definição dos indicadores. Houve PE nas Supervisionadas e a Organização Supervisora participou de algumas etapas. Em geral, a alta capacidade técnica e participação da supervisora foi e é alto porque as supervisionadas ainda estão constituído acúmulo sobre como elaborar e gerir contratos. Portanto, a ANA teve um papel orientador junto as supervisionadas. Os comitês são formados por associações de usuários de água, organizações civis e por órgãos públicos e a demanda é negociada com a ANA. Por fim, cabe mencionar que os recursos são provenientes de pagamentos feitos pela região abrangida pelo braço executivo.

A ANA buscou modelos de contratos no MPOG, no MCT e no InMetro para basear seu contrato, mas não teve suporte direto para a adaptação.

A diretoria Colegiada da ANA participa intensamente da negociação, que envolvem 5 pessoas em média e levam cerca de 6 meses. A participação do MMA, organização supervisora da ANA, é indireta, pois participa dos Comitês, mas não da negociação dos contratos.

Atores da sociedade civil foram incorporados ao processo de negociação através dos Comitês. Sem a participação dos comitês a governabilidade das metas seria muito pequena uma vez que estes têm prerrogativas sobre a aplicação dos recursos que são transferidos e gerenciados pelas entidades delegatárias. Dessa forma, a ANA considera a interveniência do Comitê bem-vinda e necessária, pois apóia o controle sobre a execução e as negociações das metas.

O processo de negociação foi satisfatório, sendo que a primeira negociação foi trabalhosa, a segunda foi mais fácil e têm havido ganhos em capacitação e fortalecimento institucional em ambas as partes durante o processo.

No **MAPA**, o planejamento foi coletivo e embasou a participação de seus representantes. De fato, o planejamento pelo método BSC e o processo de contratualização nesse caso praticamente se confundem. Os objetivos, metas e indicadores dos acordos já haviam sido definidos em parte em planejamento anterior, a capacidade técnica da equipe responsável pela negociação é alta e todas as lideranças participaram. Mais de 1.500 servidores foram treinados nos instrumentos de gestão estratégica, mas na negociação foram envolvidas em torno de 200 pessoas (dirigentes e técnicos-chave). A elaboração do “primeiro” planejamento foi de seis meses, mas está sempre em negociação, e houve consultoria externa. Atores da sociedade civil foram incorporados ao processo de negociação na medida em que foram consultadas as Câmaras Setoriais (setores produtivos).

Já no caso da **ABDI**, esta agência “nasceu” do **MDIC**, ou seja, o próprio MDIC definiu muito do que seriam as atividades da organização. Apesar de não haver um Planejamento Estratégico sistematizado do MDIC, o planejamento da Política de Desenvolvimento Industrial embasou a elaboração do Contrato. Houve PE na ABDI e o MDIC participou de algumas etapas. O Planejamento é feito também no âmbito do Conselho Deliberativo da ABDI, que é presidido pelo MDIC (composta também por MCT, Casa Civil, Fazenda, Planejamento, Ministério da Saúde e membros da Sociedade Civil: CNI, CUT etc).

A negociação do primeiro contrato foi mais longa do que a do segundo (O primeiro contrato levou cerca de dois anos para ser elaborado, o segundo, três meses, pois foi feito a partir do texto do primeiro contrato), pois os objetivos, metas e indicadores do contrato já haviam sido parcialmente definidos em planejamento anterior. O Ministro preside o Conselho Deliberativo da ABDI, o que faz com que o grau de participação da alta dirigência e de apoio político sejam necessariamente altos.

Em média, foram envolvidas nas negociações cerca de 12 pessoas, sendo 4 da ABDI e os demais membros da Comissão (6 do MDIC – dois da Secretaria de

Tecnologia Industrial, dois da SDP e dois da SPOA). Participaram também representantes da SEGES/MP e da Casa Civil.

A Comissão de Acompanhamento e Avaliação participou do debate, houveram algumas reuniões para aperfeiçoamento da proposta, em relação ao segundo contrato. No primeiro contrato, assinado em 2007, houve um GT específico para formulação do modelo.. A autoridade foi suficiente e não houve consultoria externa.

Atores da sociedade civil foram incorporados ao processo de negociação na medida em que compõem o Conselho Deliberativo da ABDI, que analisa o Contrato de Gestão naquele âmbito. O CD tem competência específica definida na legislação. Ele aprova os Planos de Trabalho, Orçamento-Programa da ABDI, entre outros documentos que são base do contrato de gestão, bem como avalia o desempenho da entidade em cada exercício.

O MDIC teve suporte técnico parcial da Casa Civil e da SEGES/MP (principalmente porque o Decreto exige parecer dessas duas instâncias à proposta de Contrato de Gestão). O MPOG e a CC não assinam os contratos como intervenientes, mas tem que emitir parecer. Eles tem o papel de acompanhamento e de “emitir opiniões”, além do parecer formal prévio. A percepção do MDIC sobre a interveniência de outros órgãos de governo é de que a exigência legal de parecer formal é excessiva, inclusive porque os órgãos participam do CD, onde em tese já trariam suas contribuições. Segundo o MDIC, essa interveniência poderia ser mais no sentido da orientação e suporte do que formalizada na necessidade do parecer (que é prescrito por Decreto).

Já para o caso do **INMETRO**, a percepção do **MDIC** é de que o órgão não possuía informação suficiente por ocasião do primeiro contrato, cuja abordagem, na época, foi mais ligada à construção de indicadores para a gestão de resultados (macroprocessos, indicadores de eficiência, efetividade e eficácia – orientações do então MARE), que se mostraram muito abrangentes. Trazia como “apêndice” as obrigações na forma de um Plano de Trabalho. À medida que o MDIC foi apreendendo as especificidades da supervisionada e as

possibilidades do Contrato de Gestão, este foi sendo alterado em direção à base legal do órgão, aferindo suas competências legais e trazendo as obrigações do Plano de Trabalho para o corpo do Contrato. Passaram para indicadores sobre os quais tinham controle.

Para o planejamento estratégico, foi sinalizado que a supervisora não tem PE sistematizado e de que houve PE na Supervisionada ao qual o MDIC não participou. O INMETRO trabalhava com empresa de consultoria para seus PEs, que agora são mais internos e há indicação de que operam com base na metodologia do BSC.

A Comissão participou intensamente na proposição e/ou checagem de objetivos, metas e indicadores. Em média, foram envolvidas nas negociações cerca de 10 pessoas, sendo 4 do INMETRO e os demais membros da Comissão (1 da SOF, 1 da SEGES, 1 do MF). Além do coordenador da Comissão, pelo MDIC também estavam o Gabinete do Ministro e a SPOA (participa, mas não lidera). A etapa de negociação 2008/2009 levou 7 meses. As negociações foram intensas, havia rotina de reuniões (pelo menos 3 além das semestrais de rotina da Avaliação) e foi criado GT especialmente para a negociação. A autoridade foi suficiente, com algumas exceções da parte de membros da CAA de outros Ministérios o que, por vezes, deixou o CAA sem orientação (central, de diretrizes) quanto ao rumo que a renegociação deveria seguir.

O apoio político das lideranças, no MDIC ficou circunscrito aos os membros da CAA. No InMetro houve maior engajamento do Presidente e dos diretores.

Atores da sociedade civil foram incorporados ao processo de negociação na medida em que o InMetro é o braço executivo do ConMetro que, por sua vez, tem SubComitês com representação da sociedade Civil. Os cumprimento dos Planos anuais desses Comitês foram incluídos no CG.

Há interveniência/participação do MPOG e do MF, que tem o papel de acompanhar e emitir opiniões. O MDIC tem a percepção de que a interveniência é necessária para gerar o formalismo adequado ao relacionamento: a participação de outros órgãos na CAA garante que o relação contratual não vire

uma “ação entre amigos”. No entanto, aponta que a interveniência poderia ser mais responsabilizada em etapas do monitoramento/negociação.

Em geral, avaliam o processo de negociação como satisfatório, pois o CG ficou mais aderente ao Planejamento do INMETRO, incluíram a tarefa de gerir os convênios com os IPEMs (descentralizados) e a negociação foi feita com muita discussão e construção de consenso. O INMETRO incorporou a avaliação do CG como pontuação para fins da parte Institucional da composição da Gratificação da Carreira.

Segundo o relato do representante da **Casa Civil** na CAA da **ACERP**, a Comissão foi adquirindo expertise ao longo do tempo. Consta que a negociação do primeiro Contrato foi intensa, com suporte e interveniência do então Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE. As negociações para a renovação do Contrato contaram com a experiência que foram adquirindo ao longo do trabalho da CAA. Não houve consultoria. No período 2003-2006, a SECOM tinha um Planejamento Estratégico que embasava a avaliação do Contrato, mas não houve participação no PE da ACERP. No entanto a CAA tentava, na medida do possível, trazer o PE da ACERP para dentro do Contrato de Gestão, traduzindo em resultados esperados nos anexos. Davam inclusive suporte para que metas definidas no PE tivessem indicadores definidos na CAA que, por sua vez, eram incorporados ao Contrato (também nos anexos). A capacidade técnica e a participação da equipe responsável pela negociação do contrato de gestão foi considerada alta. Os 6 membros da CAA foram envolvidos nas negociações. A etapa de negociação se confundia com a etapa de monitoramento e avaliação, pois o Contrato era rígido nas suas cláusulas, mas flexível nos seus anexos. Os anexos descreviam os indicadores, as fórmulas de cálculo, os recursos a serem repassados (incluindo cronograma de desembolso). Portanto, a CAA estava sempre fazendo recomendações, que eram negociadas e eventualmente incluídas ou alteradas nos anexos. O apoio político foi considerado suficiente, tanto para o funcionamento da CAA quanto da ACERP.

O MARE apoiou a elaboração do primeiro Contrato (foi negociado por mais de um ano). Não há interveniência/participação de outros órgãos de governo no contrato, quanto a assinatura do contrato, mas MEC, MPOG e CC eram da CAA, que fazia acompanhamento e recomendações que podem implicar em alteração no Contrato. A interveniência ou participação na CAA foi considerada fundamental para garantir o orçamento designado para a contratada e, sobretudo, para garantir a lisura e a “autonomia” da contratada em relação ao contratante. A tendência de transformar a contratada em braço político da contratante é muito forte. As dificuldades apontadas se deram mais no processo, pois o MEC e o MPOG trocavam seus representantes na CAA com muita freqüência, o que gerava descontinuidade. Em algumas reuniões, os representantes desses órgãos não participaram. Seria importante que principalmente o MEC fosse mais atuante na CAA.

Para o caso dos Termos de Compromisso em Gestão do **Ministério da Saúde**, os processos de negociação se traduziam basicamente em dar concretude ao SUS, fortalecendo atribuições em relação à gestão. O Ministério da Saúde possui amplo conhecimento do assunto, bem como dos problemas de responsabilização e dificuldades enfrentadas pelos entes federados. Existe muita reflexão sobre o assunto.

Não se sabe quais as secretarias estaduais de saúde fizeram ou não Planejamento Estratégico, mas a Coordenação promove e participa de Oficinas para orientar sobre o TCG. Além do mais, o formato do TCG foi amplamente discutido por mais de dois anos nos Conselhos da área de Saúde e todos os indicadores foram negociados e aprovados por consenso.

Os indicadores do Pacto pela Vida, anexo do TCG, foram negociados por dois anos ainda em 1996.

A capacidade técnica da equipe do MS responsável pela negociação foi considerada alta, bem como o nível de participação .

A negociação se deu envolvendo outros agentes do Ministério (escalões superiores, inclusive). As discussões foram intensas. Geralmente, os dirigentes

dos Ministérios da Saúde já foram dirigentes estaduais e/ou municipais, o que explica o alto nível de conhecimento dos problemas e desafios na negociação.

O papel da DAGD não é de negociação direta (feita no âmbito dos Conselhos), mas de fomento à adesão, aperfeiçoamento dos instrumentos. Portanto, participaram mais diretamente da implantação, ou seja, uma vez que o Termo padrão estava definido, apoiaram o preenchimento de cada termo, pois em muitos casos, o ente assume uma fragilidade e o Ministério participa como colaborador para a superação da fragilidade. Para cumprir uma responsabilidade no prazo assumido, o ente elabora um Plano de Trabalho.

Muitas pessoas participaram nas negociações, pois várias Comissões foram envolvidas e 2 anos foram necessários somente para a elaboração do instrumento (modelo de termo), mais um ano para o início das adesões.

O principal conflito se deu em torno da autonomia dos municípios no SUS. Foi pactuado que não poderiam diminuir repasse de recursos em caso de não cumprimento de meta, portanto, não havia possibilidade de contrato *strito sensu*. Anteriormente, havia a classificação de gestor pleno, que poderia ser “cassada”.

O grau de apoio político das lideranças, tanto na organização supervisora quanto na instituição supervisionada, para as atividades envolvidas na etapa de negociação dos contratos foi considerado altíssimo. Atores da sociedade civil foram incorporados ao processo de negociação através dos Conselhos.

A Organização Supervisora não teve suporte técnico de outras áreas do governo para a negociação/elaboração dos termos, mas o processo foi considerado satisfatório. Todos os entes participaram e sabem da importância. No entanto, o Termo padrão ficou muito flexível e alguns itens um pouco subjetivos.

A experiência do **DECEA**, do **Ministério da Defesa – Aeronáutica** é interessante no sentido de que o órgão celebra Termos de Parceria, mas participa ativamente da negociação, inclusive do PE das OSCIPs. A organização detém o conjunto de informações prévias necessárias para a efetivação dos termos e o planejamento estratégico embasou a participação de seus

representantes nas negociações. Houve PE nas Supervisionadas e a Organização Supervisora participou de todas as etapas. Os objetivos, metas e indicadores dos termos já haviam sido definidos em planejamento anterior e a capacidade técnica da equipe foi considerada alta.

Segundo o DECEA, na etapa de negociação, o papel dos dirigentes da supervisora, a partir de suas experiências funcionais, é o de avaliar, selecionar e organizar as demandas dos serviços especializados e orientar a sua inclusão nos processos que compõem o conjunto de soluções buscadas junto à efetivação de Parcerias.

Nove pessoas, em média, foram envolvidas nas etapas de negociações que levaram de 3 a 4 meses e foram realizadas de comum acordo com os parceiros, observados os modelos já utilizados regularmente pela Organização, acrescidos das especificidades das atividades decorrentes das normas estabelecidas na Lei 8.790/99 e Decreto 3.100/99. Foi formada uma equipe para construção dos acordos operando em conformidade com as diretrizes emanadas pela Direção, promovendo as adequações necessárias durante o curso das negociações.

Atores da sociedade civil foram incorporados ao processo de negociação, a Organização Supervisora não teve suporte técnico de outras áreas do governo para a negociação/elaboração dos termos e não há interveniência/participação de outros órgãos de governo.

O processo de negociação foi considerado satisfatório na medida em que procurou avaliar toda a extensão das demandas e a melhor prática para a solução.

6. Itens do Contrato de Gestão

Chegamos a uma parte da análise que enfoca a formalização dos contratos e a percepção dos atores envolvidos no monitoramento sobre a possível qualidade da definição dos itens dos contratos formalizados. Com relação aos itens que as formas de contrato contém – lista preparada com base na minuta de anteprojeto

de Lei de regulamentação dos Contratos de Desempenho Institucional disponibilizado para consulta pública pela Casa Civil no início de 2009 –, os entrevistados foram solicitados a responder quais dos itens estavam presentes nos contratos firmados, e se estavam bem definidos ou se precisavam de aperfeiçoamentos.

Os itens de um contrato de gestão, obviamente, não se aplicam 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, por assim dizer, 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 (TCGs) implementados pelo **Ministério da Saúde** com as secretarias estaduais e do DF no âmbito do Sistema Único de Saúde também é um caso de pacto político-administrativo, só que 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 TCGs 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 faz 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 (por exemplo, o não

cumprimento de um TCG pode levar a que um secretário estadual de saúde seja afastado, e vice-versa?). Ou ainda, o fato de que os TCGs 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 como afirmou o entrevistado do Ministério da Saúde, 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 TCGs 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 a seguir. 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.

Quadro Síntese: Itens dos Contratos

	ANA	MDIC INMETRO	MSAUDE TCGs com entes federativos do SUS	MTE Programa de Microcrédito	MMA	MDIC ABDI
Objeto e finalidade;	X	X	X	X	X	X
Plano de trabalho contemplando objetivos, metas de desempenho, indicadores de avaliação e prazos de execução;	X	X	X	Em termos	Não	X
Demonstração de compatibilidade entre o plano de trabalho e a programação do PPA;	NA*	X	X – Cláusula essencial, todos tem seu PPA (fundo a fundo)	Não se aplica	Não	X
Medidas de ampliação da autonomia gerencial,	Não	X	X Bem definidos	Não se aplica	Sim	NA

orçamentária financeira;	e			casos de média e alta complexidade				
Vigência;	X	X		Não tem vigência – tem prazos	X		Sim	X
Condições de revisão, renovação e rescisão;	X	X		+ ou – (para partes dos indicadores tem)	X		Sim	X
Forma e métodos de acompanhamento e avaliação da execução do contrato;	X	X		Não tem (autonomia dos entes). Fazem orientação – não está no TCG	X		Sim, mas não estão bem definidos	X
Direitos, obrigações e responsabilidades dos administradores;	X	X		X – mas deveriam melhorar	X		Sim	X
Procedimentos que assegurem a ampla divulgação dos termos do contrato e dos relatórios e pareceres de acompanhamento e avaliação;	X	X		Não	Sim		Não	NA, não está no contrato, mas é feito
Unidade e instrumentos de acompanhamento e avaliação.	X	X		Não no termo, mas existe	Não		Sim	X
Penalidades e sanções para os casos de descumprimento	X	X		Em construção	Sim		Sim	Não
Incentivos para o caso de cumprimento/superação	Não	X		Em construção	Não		Não	Não
Outro – Especifique								Não ha \$ envolvidos

Quadro Síntese (complemento): Itens dos Contratos

	MCT TCGs	MSaude Mais Saúde	MSaúde Hospitais, Rede Sarah e INCA	MDIC APEX	PR ACERP	–
Objeto e finalidade;	X	X	X	X	X	X
Plano de trabalho contemplando objetivos, metas de desempenho, indicadores de avaliação e prazos de execução;	X	X	X	X	X deveria melhorar	X (mas está nos anexos)
Demonstração de compatibilidade entre o plano de trabalho e a programação do PPA;	Em anexo	NA	X	NA	NA	X
Medidas de ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira;	Não se aplica	NA	X	NA	NA	NA
Vigência;	X	X	X	X	X	X
Condições de revisão, renovação e rescisão;	X	--	X	X	X	X
Forma e métodos de acompanhamento e avaliação da execução do	X	X	X	X, deveria melhorar	X	X
		Avaliação de desempenho				

contrato;							
Direitos, obrigações e responsabilidades dos administradores;							
Procedimentos que assegurem a ampla divulgação dos termos do contrato e dos relatórios e pareceres de acompanhamento e avaliação;	X		Não	X	X		NA (apenas que deve ser publicado no DOU)
Unidade e instrumentos de acompanhamento e avaliação.	Em anexo		Não	X	X	-	X
Penalidades e sanções para os casos de descumprimento	NÃO APLICA	SE	Orçamento pode ser remanejado	X	X		X
Incentivos para o caso de cumprimento/superação			Não	Não	Não tem		Não
Outro – Especifique							

Indagados se os objetivos e metas são desafiadores, as respostas, em sua maioria, foram afirmativas. Esta foi a mesma linha das respostas para a indagação se os itens do contrato abarcam todas as atividades mais importantes (embora esta resposta tenha sido, justificadamente, mais efetiva para os casos de contratualização interna). Também a maioria das respostas dos entrevistados foi afirmativa para questão sobre se os indicadores estão bem definidos e correspondem ao que deve ser monitorado.

Nestes quesitos é oportuno destacar a experiência dos TCG do MCT. Durante dois anos as metas foram flexíveis. Por exemplo, no início, uma unidade colocou como meta a ampliação do quadro de pessoal em 10% por ano. Como o cumprimento desta meta estava fora de sua governabilidade, acabou por ter nota baixa nesse quesito e percebeu que era melhor mantê-lo fora do seu quadro de metas. 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 em desenvolvimento). Os indicadores são fixos. As metas para cada indicador são definidas anualmente, propostas pelas unidades e avaliadas pela CGUP. A experiência do MCT também parece expressar uma tendência comum em relação ao desenvolvimento das rotinas de trabalho com base em indicadores: dificuldades no início tanto na modelagem dos indicadores quanto na obtenção das informações adequadas, com o paulatino avanço em direção à construção de sistema de monitoramento e aferição de indicadores que hoje já se encontra internalizado nas rotinas das organizações envolvidas.

Em relação à qualidade das metas e indicadores, registre-se a experiência do MDIC, com a inclusão de inúmeras pesquisas de satisfação nas suas aferições, e o caso dos TCGs do Ministério da Saúde com as secretarias estaduais de saúde, cujos indicadores compõem bancos de dados nacionais: a avaliação do entrevistado é de que embora seja facilmente aferidos são excessivos para as 11 áreas estratégicas definidas no chamado “Pacto pela Vida”.

Encontramos prazos de vigências das formas de contratualização variando entre 1 a 12 anos (este caso de vigência mais extenso é o da ANA com uma das OSCIPS que contratualiza). O prazo de vigência mais comum é de quatro anos.

Como regra geral, quem assina as modalidades de contratualização são os ministros responsáveis (ou o Presidente da ANA, que representa a Diretoria Colegiada daquela agência), pelo lado da supervisora, e o presidente da organização supervisionada, do outro. No caso da ANA, o contrato é assinado também pelo presidente do Comitê da Bacia em questão. O caso dos TCGs do Ministério da Saúde com os entes federados é o único em que não há assinatura de nenhum representante do Ministério da Saúde. No outro pólo, no caso do contrato de gestão do INMETRO, assinam o contrato os Ministros do MDIC, da Fazenda, MPOG e o presidente da instituição.

Indagados se as modalidades de contratualização são afetadas pelos eventuais contingenciamentos orçamentários, em geral, a tendência detectada foi a de que as supervisoras buscam preservar o contrato. Nesta direção, o caso da ANA, não sem alguma surpresa, parece ser o mais eficaz nesta direção já que os contratos de gestão estão “blindados” no anexo da Lei de Diretrizes Orçamentária e não são afetados por contingenciamentos. Um outro caso a ser destacado é o dos TCGs do Ministério da Saúde, que foram contingenciados após o fim da CPMF (na verdade, houve redução do fundo). Neste caso, o MS prestou assistência, mas não foi necessária a repactuação de metas, apenas de prazos.

7. Monitoramento: rotinas, configuração da unidade, sistemas de informação e Comissões de Acompanhamento e Avaliação

É preciso fazer uma distinção conceitual/prática entre monitoramento e acompanhamento/avaliação para o prosseguimento da descrição da pesquisa de campo. Para fins dessa exposição, será considerado que, em uma definição simplificada das fases que compõem o ciclo das políticas públicas, a fase de implementação e execução se confunde com a de monitoramento e, notadamente, são apontadas pela literatura como simultâneas. A implementação trata da fase de gestão da política pública propriamente dita, quando são tomadas decisões mais técnicas decorrentes da fase de desenho da política. Nessa fase são tomadas medidas operacionais concretas. Já o **monitoramento** trata da análise da implementação de uma política, programa ou projeto, a partir de seu plano de trabalho, a fim de identificar de maneira oportuna e tempestiva as vantagens e pontos frágeis na sua execução, para efetuar os ajustes e correções necessários à maximização dos seus resultados e impactos. Podem ser monitorados processos, produtos e impactos (Graça Rua:1999). O monitoramento é, deste modo, definido como ferramenta de gestão.

Fica, então, claro que o monitoramento é uma fase crucial no ciclo das políticas públicas, se confunde mesmo com a efetivação da política e guarda diferenças em relação ao conceito de avaliação.

Portanto, em primeiro lugar, o monitoramento carece de um plano de trabalho sobre o qual se debruce. Em segundo lugar, o monitoramento deve ser considerado sob a ótica de estratégia de feedback e suporte. Essas definições foram levadas em consideração na prática das equipes de monitoramento observadas.

Já a avaliação é a fase em que a política é julgada em função de critérios previamente estabelecidos, com a finalidade de medir seus resultados, tanto em relação aos custos, ao alcance e qualidade, quanto ao impacto realmente provocado. Em geral, tem como objetivo – ou deveria ter - a aprendizagem, inclusive organizacional, gerando compartilhamento de conhecimento sobre os erros e sucessos.

É muito importante enfatizar que nem mesmo os analistas mais conservadores consideram que essas fases são estanques. Elas se sobrepõem, umas invadem as fronteiras das outras e eventualmente podem nem seguir essa ordem e acontecimentos. No entanto, são boas ferramentas de análise, ou seja, possuem eficácia analítica e orientam a organizações das idéias no campo prático.

Dessa forma, para algumas experiências de contratualização foram contactados membros das Comissões de Acompanhamento e Avaliação (CAAs), caso das três supervisionadas do MDIC (e que não possuem instância de monitoramento), das duas agências reguladoras do Ministério da Saúde (idem) e da Casa Civil - ACERP (idem).

Para outros casos, a interlocução se deu com membros das equipes de monitoramento, ainda que existam CAAs nas quais a equipe de monitoramento tenha assento, caso da ANA, dos TCGs e dos CGs do MCT e dos termos de parceria do DECEA/Comando da Aeronáutica.

Em um terceiro modelo, a interlocução se deu com equipes de monitoramento cujos acordos acompanhados não possuem instâncias de avaliação formalizadas, caso do Programa Mais Saúde do Ministério da Saúde, MAPA e do MMA. Não por acaso, todos ligados à contratualização de resultados e desempenhos programáticos e internos a seus ministérios.

E ainda, casos como o dos TCGs do Ministério da Saúde, ou Programa REUNI do MEC, que possuem instâncias de avaliação não diretamente relacionadas com os termos pactuados nem com a equipe encarregada do monitoramento, mas que acabam avaliando os acordos como parte da Política Pública do campo (saúde/SUS ou educação superior, respectivamente).

Os sistemas de informação se relacionam, em alguma medida, com essas variáveis. As CAAs não possuem sistema, nem centralizam informações e, na melhor das hipóteses, arquivam as atas de suas reuniões. Consideram que as supervisionadas são responsáveis pela disponibilização das informações sobre os contratos.

As equipes de monitoramento, por sua vez, ou possuem sistema de informações sobre os contratos ou estão construindo algum modelo para comparar e sistematizar os dados.

A questão relativa à existência ou não de recurso orçamentário para a gestão dos contratos se mostrou irrelevante para a análise. Todos os interlocutores indicaram que possuem facilidade para a realização de deslocamentos e impressão de documento atinentes à gestão dos contratos.

ANA

Na avaliação da ANA, os objetivos e metas se tornaram desafiadores principalmente depois da segunda rodada de negociações, quando foram aprimorados a partir da experiência. As metas cobrem parte considerada essencial das atividades. Há reclamações das supervisionadas que gostariam de incluir no Contrato outras atividades (em geral mais de rotina de administração e acessórias, porque as agências também são secretarias

executivas dos Comitês) pelas quais não são avaliadas, mas que alegam tomar tempo.

São feitos ajustes e revisões com frequência, o que ocorreu principalmente no começo da vigência. Os indicadores estão bem definidos e correspondem ao que deve ser monitorado. Fazem estudos técnicos e publicizam todas as atividades (via site das agências). As agências devem ainda supervisionar os recursos que repassam às prefeituras para obras prioritárias (otimização).

A construção dos indicadores tinha como princípio que esses deveriam ser simples. Além dos indicadores, fazem pesquisa junto aos Comitês (que é um indicador formal do Contrato). A cobertura do contrato da AGEVAP é de 12 anos e do PCJ é de 4 anos.

Assinam o contrato a Diretoria Colegiada da ANA (representada pelo seu Presidente), o diretor-executivo da agência contratada e o presidente do Comitê como interveniente.

Os contratos são acompanhados. Há um calendário anual de atividades que deve ser seguido pela ANA e pelas entidades delegatárias, além de reuniões periódicas de avaliação do andamento dos trabalhos e de um encontro com todas as entidades e outros órgãos por ano, com temas específicos a cada ano.

O relacionamento entre a ANA e as entidades é feito entre o coordenador da Comissão de Acompanhamento dos Contratos de Gestão e o diretor-executivo da entidade.

Há facilidade em realizar os contatos e obter respostas que são diagnosticadas como boas, não ótimas.

O principal instrumento de monitoramento utilizado é relatório de avaliação anual, produzido pelas contratadas. É encaminhado à Comissão de Avaliação e discutido com a contratada com a intermediação da unidade de acompanhamento. Posteriormente, o relatório é encaminhado a Diretoria da ANA, que encaminha para o Comitê e para o Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

A conferência formal de acompanhamento das metas é anual, feita pela Comissão de Avaliação, conforme previsto no contrato. Nos primeiros períodos era semestral.

A equipe de monitoramento funciona, no caso da ANA, como facilitadora, então respondem e apóiam as contratadas constantemente. A avaliação formal só é feita anualmente. O acompanhamento é efetuado por Grupo de Trabalho ou similar; Grupo multidisciplinar constituído por técnicos de 3 diferentes unidades da ANA (gestão, planejamento e administrativo-financeiro) chamado CACG. Este grupo responde diretamente à Diretoria da ANA mas há uma interface com os superintendentes de cada um dos técnicos. Está institucionalizado por Resolução específica da ANA.

A configuração é satisfatória, pois garante o monitoramento e o envolvimento da equipe em atividades correlatas aos contratos (por exemplo, dar apoio aos Comites, inclusive os que estão em fase de implantação e formular novas propostas semelhantes de contratualização com outras organizações).

As informações estão centralizadas no site das agências e a ANA acompanha a agenda de reuniões, a agenda dos relatórios, os termos aditivos, as metas e os indicadores.

O registro das informações não está sistematizado. A gerência faz planilhas, “manualmente” para comparar os indicadores, mas não é um sistema. As planilhas permitem comparações entre metas ao longo do tempo e as atas estão disponíveis nos sites das agências, que são responsáveis pela alimentação dos sites.

A Comissão de Avaliação é separada da de Acompanhamento, com interlocução bem estabelecida. A unidade de monitoramento faz a triangulação entre as agências e a Comissão.

MAPA

Na avaliação do MAPA, os objetivos e metas são altamente desafiadores (são 25 desafios), as metas cobrem todas as atividades da supervisionada e os indicadores estão bem definidos. Alguns indicadores ainda não foram aferidos, como a pesquisa de clima organizacional, prevista, que ainda não foi feita.

Os contratos são acompanhados, verificam os resultados em reuniões trimestrais, nas quais avaliam e fazem recomendações e os pontos críticos são levados ao Gabinete do Ministro. A organização supervisora sabe quem são as pessoas responsáveis na instituição supervisionada e em alguns casos, a Assessoria dá suporte à elaboração das apresentações. As respostas foram melhorando ao longo da implantação da rotina de monitoramento.

Os instrumentos de monitoramento utilizados incluem apresentações e reuniões trimestrais e painel de controle de indicadores, com conferência formal a cada três meses.

O acompanhamento é efetuado em unidade centralizada exclusiva (principal atividade é o monitoramento dos contratos de gestão). A Assessoria de Gestão Estratégica é vinculada ao Gabinete do Ministro e a qualidade do monitoramento é alta.

Existe a competência para o acompanhamento/monitoramento dos resultados prevista em instrumento normativo.

Existe registro das informações referentes aos resultados estão implantando sistema HYPERION, com módulo especial para acompanhamento do modelo BSC. sistema especificamente desenvolvido por consultoria para o monitoramento, a ser alimentado pelas áreas responsáveis. Atualmente acompanham, via planilhas, a agenda de reuniões, a agenda dos relatórios, as metas e os indicadores.

As informações são centralizadas, o registro das informações está sistematizado e permite comparações entre metas ao longo do tempo. A cada reunião (Reunião de Avaliação Estratégica – RAE – trimestral), a Assessoria Estratégica apóia a elaboração das apresentações de cada unidade.

MCT – TCGs e OSs (mesmas rotinas, unidades diferentes)

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.

Há registros de termos de parceria com OSCIPs no MCT, mas o acompanhamento nesse caso é disperso e não tivemos acesso as rotinas referentes a esse tipo de contratualização.

Em que pese Unidades de Pesquisa e Organizações Sociais possuem 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 OSs.

Para os TCGs, as metas foram flexíveis durante dois anos. Por exemplo, no início, uma unidade colocou como meta a ampliação do quadro de pessoal em 10% por ano. Como o atingimento estava fora de sua governabilidade, acabou por ter nota baixa nesse quesito e percebeu que era melhor mantê-lo fora do seu quadro de metas. 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 OSs.

As metas são conferidas semestralmente, período geralmente previsto tanto nos termos como nos contratos.

Cumprir 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 .

No MDIC – INMETRO, ABDI e APEX (rotinas semelhantes, unidades diferentes)

Os contratos referentes ao INMETRO, a ABDI e APEX são acompanhados, mas não propriamente monitorados. Para cada contrato, o MDIC tem uma CAA (classificada como grupo de trabalho pelos interlocutores) e foram entrevistados os representantes do MDIC nas CAAs

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 CAAs).

Em geral, apontaram que os membros das supervisionadas nas CAAs 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. O MDIC possui arquivo com as atas das reuniões das CAAs, mas cada arquivo está com uma área diferente.

Como era com Casa Civil/SECOM – **ACERP**

O acompanhamento da ACERP também era realizado por uma Comissão de Acompanhamento e Avaliação, composta por representantes do MEC, do Ministério da Cultura, do Planejamento, da Casa Civil e da Radiobrás, além da própria ACERP. Avaliavam e faziam recomendações de forma estruturada nas reuniões, que no início se davam a cada 4 meses, depois passaram a ser semestrais.

A qualidade das respostas da supervisionada foi considerada de altíssimo nível e o interlocutor apontou que houveram ganhos de aprendizado organizacional ao longo dos trabalhos da CAA.

Assim como no caso do MDIC, utilizavam como instrumentos os relatórios anuais e as reuniões semestrais da CAA, sendo que as metas eram anuais e previstas nos anexos do contrato, mas a conferência informal era semestral.

O interlocutor avaliou a qualidade do monitoramento como alta, principalmente em virtude da configuração da CAA. Os principais problemas estavam ligados a descontinuidade da representação de alguns órgãos.

Ministério da Saúde – TCGs

Estão estruturando o acompanhamento. De fato, realizam um monitoramento intenso da situação de cada Estado e tentam ainda monitorar alguns municípios (o que seria responsabilidade dos Estados). Dividiram uma quantidade de Estados para cada membro da equipe (assim podem acompanhar, ainda que a distância a situação dos municípios). Os métodos estão em estudo.

Os interlocutores do termo são indicados pelos Secretários Estaduais de Saúde e a qualidade das respostas varia muito (não têm a obrigação de responder).

Além de relatórios e reuniões, usam também os relatos das oficinas e os relatórios de viagem das visitas técnicas como instrumentos de monitoramento.

A conferência formal de acompanhamento das metas do Pacto pela Vida é anual, conforme previsto nos termos. As demais metas (compromissos) são acompanhadas constantemente.

O acompanhamento é efetuado tanto por unidade centralizada (DAGD), porém não exclusiva, sendo o monitoramento uma entre outras de suas atribuições, ocupando a maior parte do tempo de trabalho da unidade responsável, mas também por unidades dispersas no Ministério (cada área técnica acompanha seu indicador do Pacto pela Vida).

Outra coordenação (de monitoramento) dentro da DAGD está desenvolvendo o sistema de monitoramento. Acham que dessa forma é interessante, pois se a área só monitorasse (não acompanhasse os pactos de prazos por exemplo) perderia a visão do todo.

Existe a possibilidade de registro das informações (sistema), mas a integralidade das informações não é de preenchimento obrigatório. São dois os principais grupos de informações acompanhadas: acompanhamento dos indicadores do Pacto pela Vida, cujo sistema tem preenchimento obrigatório, e acompanhamento das metas da Pactuação Unificada, que não tem alimentação obrigatória. A Coordenação acompanha de forma centralizada as adesões ao Pacto (inclusive dos Municípios, pois recebe extratos dos termos que foram homologados pelos Estados). Possuem registro também das oficinas (tanto para

adesão quanto de suporte técnico). Os relatórios de viagem resumem as oficinas e estão disponíveis em pasta pública na Rede Interna do Ministério da Saúde.

Os registros são centralizados no SISPACTO – www.saude.gov.br/sispacto - permitem comparações entre metas e possuem ainda sistema para análise de informações dos bancos nacionais, onde fazem ensaios de avaliação e podem gerar simulados em série histórica (www.saude.gov.br/saladesituacao). O sistema é alimentado pelos Estados e Municípios.

Por outro lado, as reuniões são acompanhadas e registradas, mas não de forma sistematizada. Cada gerente organiza às informações referentes às reuniões dos Estados que acompanha, mas sem sistemática.

Há participação do Ministério nas Comissões Intergestores Bipartites e Tripartites (principalmente nessa última), mas não da DAGD.

Portaria 1083/2009 instituiu Comitê com integrantes de várias áreas do Ministério da Saúde para formular e implementar metodologia de avaliação, mas esta ainda não foi implementada. Instituiu um comitê com membros das Secretarias do MS, da Funasa, da Anvisa e da ANS. Tem como atribuições formular metodologia, aperfeiçoar instrumentos, avaliar, definir prazos etc.

Além disso, a avaliação é feita com participação da Sociedade Civil nos Conselhos de Saúde locais. Alguns Estados têm CAAs, mas o Ministério não participa formamente (às vezes é chamado, como ouvinte ou colaborador). As CIBs e CITs participam da adesão (inclusive homologando os TCGs), mas não da avaliação – aspecto que poderia ser aperfeiçoado. Estão estudando uma forma de sistematizar a cooperação horizontal entre os Estados.

Defesa – Aeronáutica – DECEA

O Acompanhamento e avaliação do cumprimento das obrigações das OSCIP, estabelecidos nos Termo de Parcerias, são executados pelo DECEA por meio de um Diretor, um Coordenador, um Setor de Coordenação e Acompanhamento de Parcerias (ACAP) e uma Comissão de Avaliação, instituída mediante Portaria.

A OSCIP apresenta, mensalmente, Demonstrativos Físicos e Financeiros e, quadrimestralmente, os relatórios gerenciais contendo os comparativos específicos das metas propostas no Programa de Trabalho com os resultados alcançados, acompanhado dos gastos realizados. Como resultado da análise destes relatórios, a ACAP elabora um relatório mensal de acompanhamento e a Comissão de Avaliação elabora um parecer conclusivo. Se houver alguma irregularidade ou ilegalidade no repasse dos recursos públicos, a Comissão , através do parecer elaborado, comunica ao Diretor de Parceria as discrepâncias.

Para a execução do Termo de Parceria, é exigido o cumprimento de todas as cláusulas estabelecidas, devendo a OSCIP implementar o Programa de Trabalho acordado. Ao DECEA cabe orientar, supervisionar e cooperar na implementação das ações e liberar, de acordo com o cronograma de desembolso, os recursos necessários. Toda alteração ou modificação no Termo deverá ser feita em comum acordo entre os partícipes, em conformidade com os preceitos estabelecidos na legislação pertinente.

Os instrumentos de monitoramento utilizados compreendem: Relatórios Gerenciais (relevante); Relatórios Físicos e Financeiros (relevante); Atas de Reuniões e Pareceres da Comissão de Avaliação (relevante) e Cartas de Comprovação de Execução de Produtos.

A conferência formal de acompanhamento das metas é realizada quadrimestralmente, de acordo com o que está previsto no Instrumento Jurídico.

O acompanhamento é efetuado por unidade centralizada, sendo o monitoramento sua principal ocupação. Existe ainda Comissão de Avaliação, e essa configuração, segundo o interlocutor, possibilita um efetivo acompanhamento das metas estabelecidas e permite que sejam realizadas as devidas correções, sempre que necessário.

A competência para o acompanhamento/monitoramento dos termos de parceria está prevista em instrumento normativo.

As informações são centralizadas e estão sistematizadas em base eletrônica em sistema desenvolvido especificamente para o monitoramento do Termo de Parceria, que permite comparações entre metas ao longo do tempo, agregando Termos Aditivos, Carta Reversal, Execução do Plano de Trabalho, Cartas de Comprovação de Execução dos Produtos, Relatórios Gerenciais, Relatórios Financeiros, Contratação de Pessoal e Parecer da Comissão de Avaliação. A ACAP produz resumos periódicos de acompanhamento da execução da Parceria.

Cabe registrar que foi mencionado que existem várias bases de dados elaboradas pertinentes aos assuntos dos Termos de Parcerias para o efetivo acompanhamento do Termo. O sistema é alimentado em função das atualizações dos assuntos durante a vigência do Termo de Parceria.

A CAA é composta por três membros designados pelos respectivos parceiros, sendo dois membros do DECEA e um da OSCIP, que se reúnem com uma frequência quadrimestral ou quando necessário para cumprimento das obrigações estabelecidas e a participação da área de monitoramento nessa comissão se dá através de processo comparativo dos relatórios gerenciais com as análises dos Demonstrativos Mensais. São confeccionadas atas como registro dessas reuniões, que apresentam o Parecer da Comissão.

O caso do MMA não configura uma experiência, pois não chegou a ter duração. No entanto, é interessante notar que desenvolveram internamente um sistema de base eletrônica (sistema MAP) para acompanhar a agenda de reuniões, os aditivos, as metas, os indicadores, os temas prioritários e de interface; para compatibilizar os resultados pactuados com os indicadores dos programas e ações do PPA; para correlacionar os responsáveis e os resultados e, por fim, visualizar resultados que dependiam de mais uma área para serem atingidos, permitindo ainda comparações entre os desempenhos.

Também é importante mencionar que modelaram as atribuições da equipe de monitoramento dos acordos, como auxiliar na identificação das ações que

poderiam receber autonomia, negociar e priorizar as ações e monitorar/ avaliar a obtenção de resultados pactuados

7.3 Equipe: Habilidades e atividades desenvolvidas

Em relação às habilidades identificadas na equipe e sobre quais destas o entrevistado indicaria como necessárias de aperfeiçoamento, o quadro 3 abaixo apresenta uma síntese. É digno de destaque que duas das habilidades avaliadas com as piores notas pelos respondentes das diferentes supervisoras referem-se às dificuldades da organização supervisora para conhecer e interagir com as supervisionadas, expresso nas notas relativamente mais baixas atribuídas às habilidades “Conhecimento sobre o contexto de atuação e o “negócio” das unidades supervisionadas” e “Conhecimento e sobre a estratégia da(s) supervisionada(s), aspecto que lança desafios à capacitação considerando as especificidades vividas em cada organização supervisionada. Um outro conhecimento/habilidade com avaliação não tão boa foi a de “Conhecimento adequado sobre metodologias de avaliação de desempenho institucional”, enquanto que a habilidade Capacidade de comunicar e dar retorno para os diferentes públicos (imprensa, legislativo, sociedade civil) foi interpretada como pouco relevante para alguns respondentes.

Quadro 3 – Habilidades da equipe e necessidade de aperfeiçoamento

Conhecimentos e habilidades	ANA	MDIC INMETRO	MDIC ABDI	MMA	MAPA
Conhecimento sobre as prioridades e estratégias da organização Supervisora e do Governo;	8 PP	8 PM	8 PP	10 –	9 PM
Conhecimento sobre o contexto de atuação e o “negócio” das unidades supervisionadas	8 PP	10 PM	10 PP	10 –	9 PP
Conhecimento e sobre a estratégia da(s) supervisionada(s)?	6 PP	8 PM	8 PP	7 –	10 –
Conhecimento de metodologias de planejamento estratégico;	8 PP	10 PM	7 PM	9 –	10 PP
Domínio e uso adequado dos sistemas de informação necessários;	6 PM	6 PM	7 PM	9 –	6 PM
Conhecimento do conjunto de leis, normas e procedimentos envolvidos;	9 PP	8 PM	8 PP	10 –	NA –
Capacidade de negociação e solução de conflitos;	9 PP	10 PM	7 PP	10 –	8 PM
Capacidades de orientar sobre os	8	8	8	9	10

temas ligados à contratualização;	PP	PP	–	–	–
Capacidade de articulação e interlocução interna e externa	7 PP	6 -	8 PM	10 –	10 PM
Capacidade para sugerir e construir inovações nos sistemas/mecanismos de informação;	8 PP	6 PM	7 PP	7 –	9 PM
Habilidade para trabalhar com base em indicadores e demais informações quantitativas, inclusive sobre informações orçamentárias;	8 PP	10 PM	8 PM	7 –	10 PM
Senso de responsabilidade e entendimento sobre a relevância do trabalho de monitoramento de resultados;	9 PP	10 PM	8 PP	8 –	10 PM
Conhecimento adequado sobre os modelos institucionais existentes/em debate na AP brasileira	6 PM	5 PP	5 –	8 –	NA -
Conhecimento adequado sobre metodologias de avaliação de desempenho institucional;	7 PP	8 PM	6 PM	10 –	10 PM
Capacidade para produzir relatórios de acompanhamento necessários e adequados aos diferentes públicos;	8 PP	10 PP	NA –	10 –	10 PM
Capacidade de comunicar e dar retorno para os diferentes públicos (imprensa, legislativo, sociedade civil);	8 PP	8 –	NA –	8 –	10 PM

LEGENDA:

NA – NÃO SE APLICA

PM – PRECISA MELHORAR MUITO

PP – PRECISA MELHORAR UM POUCO

Quadro 3 (Cont.) Habilidades da equipe e necessidade de aperfeiçoamento

Conhecimentos e habilidades	DEFESA DECEA	PREVIDENCIA *	MSaúde ANVISA ANS	MSaúde +Saúde	MSaúde HUs	MDIC APEX
Conhecimento sobre as prioridades e estratégias da organização Supervisora e do Governo;	10 –	10 –	10 SP	10 SP	3 PM	PM
Conhecimento sobre o contexto de atuação e o “negócio” das unidades supervisionadas	10 –	7 –	8 SP	5 SP	5 PM	PM
Conhecimento e sobre a estratégia da(s) supervisionada(s)?	10 –	7 –	10 PP	5 SP	2 PM	PM
Conhecimento de metodologias de planejamento estratégico;	8 –	9 –	8	6 PP	4 PM	PP
Domínio e uso adequado dos sistemas de informação necessários;	10 –	9 –	NA	8 SP	10 PM	PP
Conhecimento do conjunto de leis, normas e procedimentos envolvidos;	10 –	10 –	8	5 SP	6 PP	PM
Capacidade de negociação e solução de conflitos;	10 –	10 –	8	5 SP	8 PM	PP
Capacidades de orientar sobre os temas ligados à contratualização;	10 –	10 –	NA	5 SP	5 PM	PM
Capacidade de articulação e interlocução interna e externa	10 –	6 Ressalva p/ esta habilid.	-	5 SP	5 PM	PP
Capacidade para sugerir e construir inovações nos sistemas/mecanismos de informação;	10 –	10 –	NA	8 SP	5 PM	–
Habilidade para trabalhar com base em indicadores e demais informações quantitativas, inclusive sobre informações orçamentárias;	9 –	9 –	10	5 SP	9 PM	PP
Senso de responsabilidade e entendimento sobre a relevância do trabalho de monitoramento de resultados;	10 –	10 –	10	9 SP	8 PM	PM
Conhecimento adequado sobre os modelos institucionais existentes/em debate na AP brasileira	7 –	10 –	8 PM	NA	9 PM	PP
Conhecimento adequado sobre metodologias de avaliação de desempenho institucional;	7 –	10 –	8 PP	4 SP	4 PM	PM
Capacidade para produzir relatórios de acompanhamento necessários e adequados aos diferentes públicos;	8 –	10 –	8	5 SP	7 PM	PM
Capacidade de comunicar e dar retorno para os diferentes públicos (imprensa, legislativo, sociedade civil);	8 –	10 –	NA	NA	9	–

* Mesmo sem ter experiências de contratualização de resultados a entrevistada do Ministério da Previdência respondeu sobre quais deveriam ser as habilidades de uma equipe.

LEGENDA: NA – NÃO DE APLICA /PM- PRECISA MELHORAR MUITO / SP – SEMPRE PRECISA/ PP – PRECISA MELHORAR UM POUCO

6. ATORES EXTERNOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em nenhuma das experiências estudadas foi apontada a existência de cobranças de relatórios e/ou informações por parte de outros agentes como o Ministério Público, a Sociedade Civil ou o Legislativo, com exceção dos TCGs do Ministério da Saúde (os Ministérios Públicos Estaduais solicitam informações com alguma frequência, os Conselhos de Saúde e os Legislativos poucas vezes)

Também não foram encontrados sinais de que exista interlocução com comissões parlamentares, imprensa e fóruns da sociedade, mais uma vez com exceção dos TCGs 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).

Em coerência com essas informações, a maioria dos entrevistados apontou a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de controle social. O MAPA, por exemplo, apontou que poderia interagir mais intensamente com as Câmaras Setoriais, que tem forte representação do Setor Produtivo, e o MDIC com os comitês do ConMetro (INMETRO).

Até mesmo o Ministério da Saúde, com os TCGs, que possui instâncias consagradas de controle social como os Conselhos locais de saúde apontou a necessidade de aperfeiçoar o mecanismo, pois “ de alguma forma, a participação social ainda não é a desejada/adequada. O caso dos municípios é mais complicado, é mais difícil de controlar/acompanhar a implementação, para a Defesa do SUS temos metas ligadas ao controle social, estabelecendo medidas de participação social, mas mesmo assim, não há participação suficiente”.

Mas também é importante notar que, em muitos casos, o controle social existe na composição dos conselhos gestores das instituições contratadas (caso dos consórcios da ANA, da ABDI, da APEX, das OSs do MCT) e que os entrevistados supõem que esses conselhos avaliam os contratos de gestão.

Em geral, a experiência de contratualização foi avaliada como positiva. Um depoimento emblemático foi de que “os principais impactos positivo são a 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”.

Não foi possível aferir pelas entrevistas se houve melhoria nos serviços prestados, a maioria dos entrevistados afirmou que as experiências eram muito recentes para gerar conclusões quanto à melhoria nos serviços ou no desempenho administrativo. O MDIC, para o caso INMETRO afirmou terem ocorrido melhorias na gestão de pessoal da supervisionada, dado o engajamento dos servidores com o planejamento, uma vez que o Contrato de Gestão foi objeto de ampla participação no INMETRO e a consecução das metas se tornou critério inclusive para gratificação na remuneração.

Os contratos de gestão ou similares foram considerados bons instrumentos para a gestão de parcerias, mas grande parte dos entrevistados apontou aperfeiçoamentos necessários para seus casos específicos. A ANA por exemplo, sugeriu a intensificação do controle social pelos comitês e do controle por resultados pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH.

As opiniões sobre a tendência da contratualização de resultados ser declinante ou ascendente variaram até em uma mesma entrevista. No caso da ANA, afirmaram que têm “procurado aplicar o mesmo conceito em outras situações, utilizando Termos de Parceria com OSCIPs e formulando Acordo de Resultados no âmbito do controle interno de Consórcios Públicos”, mas, no entanto “a ANA tem contrato de gestão previsto no seu regimento, mas não o assinou com o MMA e nem se observa movimento neste sentido.”

Apesar de alguns entrevistados afirmarem que a contratualização não parece ser um assunto relevante na pauta dos dirigentes de seus Ministérios, todos forma unânimes em afirmar que o apoio político é fundamental, pois o monitoramento dos contratos não seria de âmbito estritamente técnico.

Outro ponto que mereceria análise, mas não é objeto desse relatório, é que boa parte dos entrevistados diagnostica que a contratualização significa ganhos de aprendizado para as supervisionadas (“o INMETRO conhece melhor sua missão”, “as Secretarias de Saúde sabem o que se espera de uma Política de Saúde”, “as secretarias finalísticas aprenderam a trabalhar com resultados”, “os hospitais universitários aprenderam a otimizar seus recursos”), mas não foi apontado nenhum ganho de aprendizado para as supervisoras.

Algumas críticas foram feitas ao formato dos contratos que, segundo o representante do MDIC para a APEX, havia se transformado mais em uma exigência burocrática do em um instrumento a serviço da eficiência. Os casos da APEX e da ABDI são realmente peculiares, visto que o MDIC parece implementar mecanismos mais eficazes de gestão da parceria (Ministro presidindo os conselhos deliberativos das instituições, por exemplo) do que o CG. Além disso, a APEX e a ABDI são Serviços Sociais Autônomos e não dependem orçamentariamente do MDIC e muito menos existem concessões de autonomias atreladas ao Contrato de Gestão.

Todos também apresentaram comentários mais genéricos sobre o desempenho do governo sobre o assunto, principalmente quanto a orientação central e a efetiva implementação de flexibilidades, o que será explorado no terceiro relatório dessa consultoria.

6. BIBLIOGRAFIA

- ALECIAN, Serge e FOUCHER, Dominique. Guia de Gerenciamento no Setor Público. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, 2001
- BARZELAY, Michael. Breaking through bureaucracy. Berkley: University of California Press, 1992.
- BOUCKAERT, G, , K. Verhoest and J. De Corte(2003) *Public sector performance contracting in Belgium and Flanders*.
- BRESSER PEREIRA. L. C. e SPINK, Peter . orgs. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- DIAMOND, Larry e PLATTNER, Marc F. (Eds.) (1996). *The global resurgence of democracy*. John Hopkins University Press.
- DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de (orgs). Reforma do Estado e Democracia no Brasil. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1997
- CAVALCANTE, Carolina Torres de Melo. O contrato de gestão na administração pública - uma visão crítica acerca o instituto. Disponível em <http://www.iuspedia.com.br> 23 fev. 2008.
- CORREA, Izabela Moreira. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa no estado de Minas Gerais. In Revista de Administração Pública, Vol 41 (3), junho de 2007.
- GRAU, Nuria Cunill. Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, 1998
- FARAH, Marta F. S.; BARBOZA, Hélio B. (Org). Novas experiências em gestão pública e cidadania. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- FELDMAN, Maria Augusta. "As Agências reguladoras e o contrato de gestão" São Paulo: Folha de São Paulo, 31 de dezembro de 2003.
- HASS, Peter M. (1992) "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination". *International Organization* 46 (1): 1-36.
- HERMES, Gustavo Cauduro; GOULART, Marlano Silva; LEIRIA, Jeronimo Souto. Gerenciamento de contratos na administração pública. São Paulo: Makron Books, 1998.

- MARTINS, Humberto F. "Cultura de resultados e avaliação institucional: avaliando experiências contratuais na Administração Pública Federal". In Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado.nº 8, dez 2006.
- METCALFE, Les. La Gestión Pública: de la imitación a la innovación. De Burocratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Editor: Carlos Losada y Marrodán. Washington: BID, 1999.
- MELLO e SOUZA, N. Reforma Administrativa no Brasil: um debate interminável IN: Revista de Administração Pública, vol. 28, nº 1, jan/março 1994. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- MINOGUE, Martin. Changing the state: concepts and practice in the reform of the public sector. Beyond the new public management: changing ideas and practices in governance. UK: Edward Elgar, 1998.
- OLIVEIRA, Gustavo H.J. de. Contrato de gestão e modernização da Administração Pública Brasileira. In Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado.nº 8, dez 2006.
- PACHECO, Regina Silvia. Contratualização de Resultados no setor Público: A experiência brasileira e o debate internacional. In *9º Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e a Administração Pública*. Madri, Espanha, Novembro de 2004.
- PIERSON, Paul (1994) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 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.
- OCDE (2007). Governance of decentralized pay setting in selected OECD countries. OECD Working Papers on Public Governance 2007/3. <http://www.oecd.org/dataoecd/1/18/38487114.pdf>
- 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*

- OECD. (1995) *Governance in transition: Public management reforms in OECD countries – Conclusions of the Public Management Committee*. Paris: OECD.
- 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 website (<http://www.oecd.org/puma/>).
- OCDE, PUMA. Highlights of public sector pay and employment trends. Jun, 2001.
- 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>
- PESSOA, Eneuton et al. Emprego público no Brasil: comparação internacional e evolução recente. IPEA, 19ª Comunicação da Presidência, Brasília, 2009.
- SANTOS, Luiz Alberto dos. “Contratos de gestão e agências reguladoras” São Paulo: Folha de São Paulo, 05 de dezembro de 2003.
- SARAVIA, Enrique. Contratos de gestão como forma inovadora de controle das organizações estatais. 10º Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e Administração Pública, Santiago do Chile, outubro de 2005.
- TROSA, Sylvie. Gestão Pública por Resultados – Quando o Estado se Compromete. Brasília – ENAP/REVAN, 2001.

7. ANEXOS