

Roteiro de Entrevista para a Organização Supervisora

PESQUISA CONTRATOS DE GESTÃO NO GOVERNO FEDERAL

Sistemas de acompanhamento e monitoramento dos contratos de gestão da APF: Pesquisa com os órgãos supervisores signatários de contratos de gestão ou instrumentos similares em nome do Poder Público

Contexto: Os **Acordos de Gestão** do Ministério do Meio Ambiente foram assinados ao final de 2007, com validade de 2008 a 2010, como fruto de elaborado trabalho de Planejamento Estratégico do colegiado de dirigentes do órgão. O Planejamento 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 do PPA, dando relevância a quais eram mais significativas dentro do Planejamento da área.

O Planejamento Estratégico foi elaborado com base em discussões coletivas. A primeira delas, definiu seis temas prioritários que, justamente por serem prioritários, não esgotam o trabalho do MMA. No segundo grupo de discussões, definiram dez temas de interface, que envolviam mais de uma das unidades e incluíram 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).

Criaram 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 *turnover* 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.

1. Caracterização da Organização Supervisora

Denominação da Organização Supervisora: Ministério do Meio Ambiente

Administração Direta: X

Administração Indireta: Especificar:

O órgão tem organizações vinculadas? Sim Não

Número de organizações vinculadas: IBAMA, ICMBio, ANA, Jardim Botânico.

Número de contratos de gestão ou instrumentos similares que supervisiona:

Não tem

3. Ordenamento jurídico e normativo sobre contratos de gestão ou similar

Legislações, normas e/ou orientações utilizadas no contrato de gestão ou em instrumento similar:

Lei 11.284/06, art. 67 (aplica-se somente ao contrato da SFB).	Relacione as leis, normas e/ou orientações específicas utilizadas (anexe cópias apenas dos documentos específicos)
Contrato de gestão ou similar com órgãos ou entidades do Poder Público:	

Há leis, normas e/ou orientações específicas sobre contratualização para o setor de atuação?

Sim (Anexar cópia das leis, normas e orientações específicas para o setor de atuação)

Não

Há normas e/ou orientações específicas (ou similares tais como cartilhas, manuais etc) emitidas pela organização supervisora sobre a condução do processo de contratualização interno?

Sim (Anexar cópia)

Não

6. Itens Do Acordo de Gestão

* Responder por blocos de contratos a depender da resposta do item 2, página 1.

Os Acordos de Gestão apresentam as seguintes cláusulas essenciais:

	Sim	Estão bem definidos?		
		Sim	Não	Deveriam melhorar
Objeto e finalidade;	sim	sim		
Plano de trabalho contemplando objetivos, metas de desempenho, indicadores de avaliação e prazos de execução;	não			
Demonstração de compatibilidade entre o plano de trabalho e a programação do PPA;	não			
Medidas de ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira;	sim	sim		
Vigência;	sim	sim		
Condições de revisão, renovação e rescisão;	sim	sim		
Forma e métodos de acompanhamento e avaliação da execução do contrato;	sim		não	
Direitos, obrigações e responsabilidades dos administradores;	sim	sim		
Procedimentos que assegurem a ampla divulgação dos termos do contrato e dos relatórios e pareceres de acompanhamento e avaliação;	não			
Unidade e instrumentos de acompanhamento e avaliação.	sim	sim		
Penalidades e sanções para os casos de descumprimento	sim	sim		
Incentivos para o caso de cumprimento/superação	não			
Outro – Especifique	não			

6.1 Qualidade dos objetivos, metas e indicadores

Em sua avaliação, os objetivos e metas são desafiadores?

Sim

As metas cobrem todas as atividades da supervisionada ou parte considerada essencial?

Sim

Atividades importantes ficaram de fora do Contrato? Dê exemplos:

não.

Normalmente, são feitas modificações durante a vigência dos contratos? Como ocorrem? Dê exemplos:

não

Em sua opinião, os indicadores estão bem definidos e correspondem ao que deve ser monitorado? Dê exemplos:

sim. Ex: recuperar e instalar 11 sistemas de dessalinização de águas subterrâneas.

Os indicadores são facilmente aferidos ou exigem esforços extras? (por ex. elaboração de dados primários, alimentação de sistemas de informação "extras") Dê exemplos:

São facilmente verificáveis. Vide ex. acima

Além dos indicadores, existe outro tipo de fonte de verificação para as metas? Especifique: sim, sigplan

Os objetivos/metras/indicadores já sofreram alteração (tanto para mais quanto para menos)? não

Sim Não

6.2 Prazos e Vigência

Qual o período de cobertura do contrato?

1 ano 2 anos 3 anos 4 anos Outro. Qual?

Quem assina o Contrato? (Funções)

Os dirigentes máximos dos órgãos/unidades (Ministro e Secretário, ou Ministro e Presidente da Autarquia)

6.3 Orçamento

Em que ação/programa ficam alocados os recursos destinados à organização supervisionada?

Programa 1305, Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental

Nos casos de contrato de gestão com órgãos ou entidades do Poder Público, qual a avaliação geral sobre a eficiência das entidades supervisionadas após a efetivação do contrato de gestão? (Nível de execução; ampliação orçamentária ou financeira; qualidade do gasto; flexibilidade para composição orçamentária com outras fontes etc.)

NÃO HOUVE AVALIAÇÃO

Em sua avaliação, em caso de contingenciamento:

Os contratos de gestão ou similares NÃO são afetados

Os contratos de gestão ou similares são afetados. Nesse caso, o que acontece? Há repactuação?

Há repactuação caso a caso.

6.4 Autonomia gerencial, orçamentária e financeira

NNos casos de contrato de gestão com órgãos ou entidades do Poder Público (intra-governo), qual o papel do órgão supervisor na identificação e viabilização de autonomias?

O papel é auxiliar na identificação das ações que podem receber autonomia, negociar e priorizar as ações que podem receber autonomia, e monitorar/ avaliar a obtenção de resultados pactuados.

Existe algum tipo de autonomia designada para a instituição supervisionada? Não, só as deferidas em lei.

Sim Não

Que tipo? [Gerencial-administrativa (planejamento, compras/contratos), orçamentário-financeira, recursos humanos, outras] Especifique: [casos de inexigibilidade e dispensa de licitação](#).

Qual o amparo legal dessas autonomias? (Anexe cópias): [8.112/93](#)

Nos casos de contrato de gestão ou similar com entidades do terceiro setor, existe algum tipo de benefício designado para a instituição supervisionada? (cessão de bens, cessão de servidor, etc)

Sim Não

Que tipo?

Nos casos de contrato de gestão ou similar com entidades do terceiro setor, existe algum tipo de obrigação designada para a instituição supervisionada? (compras, procedimentos, etc)

Sim Não

Que tipo?

Qual o amparo legal dessas obrigações? (Anexe cópias)

Há inovações neste campo que poderiam ser implementadas? Quais?

Quais você acha necessárias?

Conhecimentos e habilidades da equipe de acompanhamento e monitoramento

Conhecimentos e habilidades	(Pontue de 0 a 10)
Conhecimento sobre as prioridades e estratégias da organização Supervisora e do Governo;	10
Conhecimento sobre o contexto de atuação e o "negócio" das unidades supervisionadas	10
Conhecimento e sobre a estratégia da(s) supervisionada(s)?	7
Conhecimento de metodologias de planejamento estratégico;	9
Domínio e uso adequado dos sistemas de informação necessários;	9
Conhecimento do conjunto de leis, normas e procedimentos envolvidos;	10
Capacidade de negociação e solução de conflitos;	10
Capacidades de orientar sobre os temas ligados à contratualização;	9
Capacidade de articulação e interlocução interna e externa sobre as questões relevantes para o adequado funcionamento das supervisionadas	10
Capacidade para sugerir e construir inovações nos sistemas/mecanismos de informação;	7
Habilidade para trabalhar com base em indicadores e demais informações quantitativas, inclusive sobre informações orçamentárias;	7
Senso de responsabilidade e entendimento sobre a relevância do trabalho de monitoramento de resultados;	8
Conhecimento adequado sobre os modelos institucionais existentes/em debate na AP brasileira (Adm. Direta; Autarquias; Fundações, Agências Reguladoras, Agências Executivas, OS, OSCIP, Fundação Pública de Direito Privado etc.)	8
Conhecimento adequado sobre metodologias de avaliação de desempenho institucional;	10
Capacidade para produzir relatórios de acompanhamento necessários e adequados aos diferentes públicos;	10
Capacidade de comunicar e dar retorno para os diferentes públicos (imprensa, legislativo, sociedade civil);	8
Outras, especifique:	

Quais atividades deveriam ser desenvolvidas pela equipe de monitoramento dos contratos de gestão

Atividades	Relevância da atividade (de 0 a 10)
Obtenção/sistematização de informações	10
Acompanhamento da evolução dos indicadores	9
Orientação técnica	10
Articulação interna e externa	9
Contato com a comissão de avaliação	9
Fiscalização do contrato	9
Negociação/renegociação de itens do contrato	10
Encaminhamento de problemas/soluções	10
Proposição de instrumentos normativos	10
Divulgação/publicização dos resultados	7
Outras. Especifique:	

7.5 Sistema de informação:

Existe registro das informações referentes aos contratos? [Sim](#)

Quais os principais grupos de informações são acompanhados?
(por exemplo, agenda de reuniões, agenda dos relatórios, termos aditivos, metas, indicadores,)

[Todos os listados, mais os temas prioritários e de interface.](#)

As informações são centralizadas? [Sim](#)

O registro das informações está sistematizado? [Sim](#)

Tem base eletrônica? [Sim, sistema MAP](#)

Permite comparações entre metas e/ou ao longo do tempo? [Sim](#)

As reuniões são acompanhadas e registradas (se e quando acontecem)? [Sim](#)

Trata-se de sistema especificamente desenvolvido para o monitoramento, ou é parte de um sistema geral?

Comente: [Específico](#)

Em caso de desenvolvimento/aperfeiçoamentos do sistema de monitoramento, o trabalho é feito por:

Equipe interna

Serviços terceirizados

Outra composição:

Como o registro ou o sistema é alimentado?

8. Controle Social e atores externos

Há um órgão responsável pela coordenação geral dos contratos de gestão? Qual:

[AVALIAÇÃO SOBRE O TRABALHO DA SEGES EM RELAÇÃO À CONTRATUALIZAÇÃO:](#)

Esse órgão central tem exercido as atribuições abaixo?

Atribuições	Tem exercido?	Relevância
	Nunca Sempre 0 ↔ 5	Baixa Alta 0 ↔ 5

1. Propor legislação e normas infra-legais sobre contratos de gestão (e similares), assim como as alterações legislativas e normativas necessárias.	0	5
2. Orientar os órgãos e entidades contratantes sobre o processo de contratualização.	1	5
3. Participar do processo de negociação dos contratos de gestão ou similares	5	5
4. Participar como interveniente nos contratos firmados.	5	5
5. Participar das instâncias de acompanhamento e avaliação dos contratos firmados.	5	5
6. Acompanhar e avaliar as experiências de contratualização existentes.	0	5
7. Difundir o resultado das avaliações realizadas.	0	5
8. Participar do processo de identificação de áreas, setores e/ou unidades potencialmente aptas a firmarem contratos de gestão;	5	5
9. Sensibilizar e mobilizar os órgãos e entidades para formas de contrato de gestão.	5	5
10. Oferecer suporte aos órgãos e entidades contratantes no processo de acompanhamento e avaliação.	5	5
11. Promover e difundir o conhecimento sobre o tema, por meio de pesquisas, seminários, capacitação etc.	0	5
12. Promover a capacitação os agentes da contratualização.	0	5
13. Reunir, organizar e divulgar informações existentes sobre os contratos.	5	5
14. Promover a articulação e a cooperação institucional com outros estados e o governo federal sobre o tema, para apoio e troca de experiências.	0	5
15. Promover a articulação e a cooperação institucional com os governos municipais sobre o tema, para apoio e troca de experiências.	0	5
16. Outras – Especificar		

9. Avaliação Geral

Apoio Político

Em sua opinião, qual a importância do assunto na pauta dos dirigentes da Supervisora? Comente:

Deveria receber um alto grau de priorização.

Na sua opinião, os contratos de gestão ou similares são bons instrumentos para a gestão de parcerias?

São excelentes instrumentos de gestão, desde que haja mecanismos de divulgação de resultados ou de penalidades de modo que se crie uma cultura de comprometimento com a entrega dos resultados contratualizados.

Indique aspectos que poderiam servir como referências para outras organizações supervisoras:

Indique aspectos que poderiam ser aperfeiçoados:

Penalidades, acompanhamento e a divulgação poderiam ser aperfeiçoados.

Em sua opinião, considerando o conjunto de elementos acima, a tendência da contratualização de resultados deveria ser declinante ou ascendente?

Em seu Ministério: deveria ser ascendente.

No restante do Governo Federal: também deveria ser ascendente.

Muito obrigado!