

**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**

RELATORIO DE PESQUISA III

**OPORTUNIDADES DE APERFEIÇOAMENTO E RECOMENDAÇÕES
PARA PRATICAS FUTURAS**

**Letícia Schwarz
Consultora**

Brasília, dezembro de 2009.

OPORTUNIDADES DE APERFEIÇOAMENTO E RECOMENDAÇÕES PARA PRÁTICAS FUTURAS

CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS: ALGUMAS INDICAÇÕES A PARTIR DA LITERATURA ESPECIALIZADA

A literatura especializada tem sido consensual em apontar uma série de fatores que contribuem para estimular a expansão de experiências de contratualização de resultados em diversos países do mundo. A partir da literatura coligida especialmente sobre as experiências dos países da OCDE, pode-se identificar os seguintes fatores que têm estimulado, facilitado ou que têm impulsionado as experiências de contratualização de resultados:

- *A acentuada expansão do setor público*, especialmente ao longo dos últimos cinquenta anos, como fenômeno generalizado em praticamente todas as regiões do planeta e verificável em diferentes indicadores (expansão do número de agências, de áreas de atuação, do tamanho de suas burocracias, de participação do setor público no PIB etc.). Trata-se de uma expansão que as diferentes experiências neoliberais das últimas duas décadas conseguiram impor apenas reveses parciais. A expansão e a complexificação da atividade do setor público tende a induzir o desenvolvimento de formas de contratualização de resultados.¹ De forma mais intensa a partir dos anos 1990, a criação de novas organizações públicas mais autônomas, e particularmente aquelas que prestam serviços públicos,

¹ Sobre a evolução do contingente de funcionários públicos nos países da OCDE, consultar OCDE 2001 e IPEA 2009. Para uma análise do impacto das reformas neoliberais sobre os aparatos de bem estar, consultar, por exemplo, Pierson 1994. Peter Hass assim retratou esta expansão: Despite the fact that numerous ministries established for conducting War World II were decommissioned in subsequent years, the total number of ministries tripled during the period from the late 1940s to the mid-1970s. Around 1950, there were 70 independent countries with 850 ministries, or roughly 12 ministries per country. By 1975, there were 140 independent countries with 2.500 ministries, or nearly 18 ministries per country, indicating a strong shift toward more active social regulation. The rapid growth of government agencies was particularly evident in the United States, where two economic regulatory agencies and five major social regulatory agencies were created during the five-year period from 1970 to 1975, while the federal budget allocations for economic and social regulation grew by 157 percent and 193 percent, respectively. Government of industrialized countries also developed a greater interest in planning and began to establish futures-oriented research bodies. With decolonization and the frequent emulation of the Western development models, the attitudes of these governments spread to those on the Third World as well. This was reflected, for example, in the fact that the governments of 118 countries established agencies responsible for environmental and natural resources between 1972 and 1982. (Hass, 1992:10)

passou a ser feita, em alguns países como a Bélgica, com base em contratos de resultado (ver sobre isso especialmente OCDE 1999)

- *Descentralização de atividades*: a transferência de uma ou mais tarefas de um ator no nível central para um ou mais atores no plano sub-central, seja por meio de *delegação* (a descentralização na qual o centro mantém a responsabilidade pelos resultados de decisões levadas adiante no plano sub-central) ou de *devolução* (descentralização na qual a plena responsabilidade pelos resultados são transferidos para o nível sub-central), particularmente em atividades que envolvem o repasse rotineiro de recursos, especialmente os orçamentários. Parece não haver dúvidas de que as transferências de recursos orçamentários nas diferentes modalidades de descentralização constitui o principal driver de estímulo às experiências de contratualização de resultados.²
- *Ampliação da democratização e do controle social*: a expansão dos processos de democratização e ampliação das formas de controle social tem sido uma das tendências mais relevantes no mundo contemporâneo (sobre o tema consultar, por exemplo, Diamond e Plattner 1996). Transparência nos procedimentos, *accountability* e maiores pressões sobre a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos são algumas das forças ativadas pelos processos de democratização que tendem a estimular as experiências de contratualização de resultados. Nesta direção, uma terceira geração de experiências de contratualização de resultados – especialmente nos setores de prestação de serviços – pode ser identificado nas práticas dos Citizen`s Chart.
- *Controle e racionalização do dispêndio público*: embora nem sempre explicitada como tal, a perspectiva de controle do dispêndio dos recursos do governo central tem sido uma das principais forças na condução dos processos de contratualização de resultados. Esta

² Sobre a extensão do processo de descentralização em diversos países do mundo, a referência básica continua sendo os inúmeros reports da OCDE sobre o tema. Sobre a conexão entre descentralização de recursos orçamentários sob a forma do pagamento de salários e contratualização de resultados, consultar OCDE 2007.

perspectiva, por exemplo, foi muito relevante para países como a Dinamarca, no qual as experiências piloto de contratos de gestão foram coordenadas e conduzidas pelo Ministério das Finanças. (Pedersen et al)

- *Consciência dos custos*: a literatura que analisa as experiências de contratos de resultado costuma indicar como um dos efeitos da adoção desse instrumento a ampliação da consciência dos custos envolvidos nas atividades das organizações. É provável também que os mecanismos mais adequados de apropriação dos custos e de estimativas orçamentárias provoquem aperfeiçoamentos nos modelos centralizados de definição orçamentária, em geral, calcados em séries históricas e estimativas ainda distantes das realidades concretas das organizações. Se considerarmos que os contratos de resultado, com suas sistemáticas mais apuradas de definição de metas, indicadores, resultados e recursos envolvidos, tendem a proporcionar um vínculo muito mais estreito entre orçamento e os resultados efetivos, então, pode-se esperar que estimulem ao longo do processo de consolidação das disputas orçamentárias entre as “pontas” e o “centro” (ou pelo menos, que tornem estas disputas muito mais transparentes). (Por exemplo Bouckaert et al)
- *Visão gerencial e liderança focada em resultados e desempenho*: componente essencial na motivação e condução das experiências de contratualização de resultados, a percepção da importância do compromisso com resultados, desempenho e padrões de qualidade no setor público por parte das lideranças é quase que invariavelmente considerado como um dos seus principais atributos no mundo das organizações contemporâneas. Se uma parte da legitimidade dos dirigentes públicos para que se mantenham em seus postos (ou ascendam em suas carreiras) está também associada ao desempenho e aos resultados alcançados na condução de suas organizações, e se as modalidades de contratualização podem oferecer facilidades nesta direção (maior clareza dos objetivos, metas e resultados a serem alcançados, racionalização dos custos e do orçamento, ferramenta de

comunicação interna, mecanismo de coordenação e monitoramento político, transparência, dentre outras), é de se esperar que dirigentes públicos que dependam desses atributos para a sua legitimidade estimulem a adoção de mecanismos de pactuação ou contratualização de resultados.

- *Amadurecimento institucional:* determinados setores, mais do que outros, particularmente aqueles com maior adensamento institucional, maior exposição aos públicos e aos mercados e com prestação de serviços tangíveis (em contraste com a maior dificuldade de contratualização das áreas internas, com maior intangibilidade na caracterização de seus produtos, serviços e padrões de qualidade) tendem a ser mais aptos a promoverem iniciativas de contratualização de resultados. Os setores de saúde e de pesquisa científica têm estado quase sempre na vanguarda desses processos em diferentes países. (Conforme OCDE, diversos estudos)
- *Aperfeiçoamento das estruturas internas:* a adoção de contratos de resultado tem suscitado algum ganho em termos de autonomia e capacidade operacional interna, aspecto que tende a induzir aperfeiçoamentos na estrutura interna e no desenvolvimento e adoção de ferramentas de gestão. O efeito em cascata relatado por Bouckaert et al. no caso da adoção dos contratos de gestão pelo Correio belga, com a replicação de instrumentos de contratualização para muitas de suas unidades internas é revelador desses possíveis aperfeiçoamentos cumulativos.
- *Aperfeiçoamento do auto-conhecimento organizacional:* clareza e transparência nos propósitos, na missão, nos objetivos, metas e resultados, nos públicos a serem beneficiados, enfim, a ampliação do auto-conhecimento das organizações sobre as razões de ser e existir certamente figuram entre os principais estimuladores das iniciativas de contratualização de resultados. Mais ainda, como em geral estes processos envolvem um razoável investimento de tempo e recursos na compreensão mútuas, dos ambientes operacionais das supervisoras e da supervisionada, é de se esperar que ambas, ao longo de um

processo duradouro e com alguma repetição, diminuem a desigualdade de informações normalmente existentes entre ambos.

- *Ampliação e melhora da qualidade das informações* disponibilizadas pelas organizações para a accountability diante de seus públicos e stakeholders. As formas de contratualização de resultados têm sido apontadas como mecanismos que, se perdurarem e forem abertos a aperfeiçoamentos e revisões, podem contribuir para equacionar os *desequilíbrios de informação* identificados pelas abordagens do tipo agente-principal (por exemplo, aquelas decorrentes do fato de que cada uma das partes pode perseguir diferentes objetivos, com poucos pontos de negociação de um contrato onde os interesses do “principal” e do “agente” são os mesmos, ou de que o “agente” possui um nível maior de informações e conhecimentos sobre as condições concretas de atuação, enquanto que o “principal”, por sua vez, detém reservas de informação sobre orçamentos e demais recursos).
- *Melhoria na relação entre supervisor/supervisionada* (transparência, precisão nos termos, reciprocidade etc). Ao tornar mais explícitas as informações que embasam os objetivos, e ao torná-los mais duradouros (abrindo-se pois a possibilidade para checagens), as formas de contratualização podem ser antídotos às armadilhas provocadas pelos *desequilíbrios informacionais*. Além disso, é possível que as contratualizações possam avançar na direção de propiciar mecanismos e laços de cumplicidade para o cumprimento de resultados e objetivos, sendo bastante comum que mesmo unidades de monitoramento passem a funcionar como “apoiadores” dos supervisionados dentro das supervisoras.
- *Instrumento para a indução/negociação do planejamento e de novos objetivos estratégicos*: a formulação de novos desafios organizacionais alinhados com as alterações do ambiente externo tornam as formas de contratualização de resultados instrumentos importantes para a indução do planejamento presente e futuro. Há registros na literatura de que contextos organizacionais e institucionais em mudança são os mais adequados à incorporação das práticas de

contratualização, na medida em que suscitam práticas mais adequadas e transparentes de negociação e compartilhamento de metas, objetivos, resultados e reorientações estratégicas. Na verdade, a experiência brasileira relatada no Relatório II indica uma significativa retroalimentação entre planejamento estratégico e contratualização – o que obviamente não indica uma consequência imediata, isto é, nem todas as experiências de planejamento estratégico nas organizações se convertem em formas de contratualização.

- *Mensuração e documentação das atividades*: experiências de adoção de instrumentos de contratualização demonstraram que é possível desenvolver metodologias para mensurar e documentar o desenvolvimento de inúmeras atividades no setor público, mesmo daquelas altamente complexas. Embora exista a tensão real e potencial dos excessos nos detalhamentos dos indicadores e na coleta de informações e a possível sobreposição de camadas de informações a serem prestadas, assim como, de possíveis distorções no tipo de informações mais adequadas (tensão entre informações de processo X informações orientadas ao resultado), pode-se inferir, por outro lado, que estes problemas podem ser interpretados como “custos de transação” de um processo mais intenso de redefinição do conjunto de informações que efetivamente importam no desenvolvimento das atividades das organizações, e que o próprio processo de reflexão sobre estas informações e sua qualidade já apresenta, por si só, um ganho substantivo. Um dos aspectos que podem comprovar esta hipótese é o de que não foi encontrado na literatura registro de casos em que organizações que iniciaram processos de redefinição de suas informações essenciais com vistas a processos de contratualização de resultados que tenham retornado a adotar o modelo de informações anterior a este processo.
- *Fator de estabilização das organizações*: ao explicitar objetivos, metas, resultados almejados e indicadores de desempenho, as formas de contratualização representariam importantes “âncoras” para as organizações e nas relações inter-organizacionais em casos de

mudança dos dirigentes, em períodos eleitorais ou de transição etc. O caso apresentado no relatório II sobre o fim da CPMF e a continuidade das pactuações estabelecidas pelo Ministério da Saúde com as secretarias estaduais de saúde é bastante expressiva deste atributo estabilizador das formas de contratualização mesmo num cenário de mudança apreciável.

- *Instrumento para a gestão do trade off entre autonomias de gestão e responsabilização*: se é certo que os Estados são aparatos institucionais e organizacionais altamente complexos, compostos por inúmeras organizações com suas respectivas subdivisões internas e organizações vinculadas, que, por sua vez, mantêm interações com uma série de outras organizações, públicas, privadas e da sociedade civil, em diferentes escalas e níveis de governo etc.; e que, ainda mais, estes complexos aparatos institucionais e organizacionais encontram-se em constante pressão para aperfeiçoarem seus desempenhos de modo a melhor atender às demandas da sociedade, então, em contextos como estes, as formas de contratualização de resultados aparecem como um dos instrumentos mais importantes para a gestão, coordenação e supervisão das necessárias descentralizações e transferências de responsabilidade da unidade central (ou do “principal”) para a extensa rede de organizações (“agentes”) que a circundam. As tensões entre a necessária descentralização das atividades versus a manutenção de certos níveis de coordenação e supervisão política e das políticas, assim como, as tensões entre busca de autonomias administrativas necessárias para o cumprimento de padrões de eficiência no alcance de metas, resultados e compromissos, de um lado, e de outro, e em contraposição aos mecanismos de controle estritamente formal típicos do modelo burocrático convencional, são algumas das tensões cotidianas vividas na administração pública contemporânea, para as quais os instrumentos de contratualização podem apresentar importantes contribuições.

Estes são alguns dos componentes sobre os quais a literatura especializada tem caracterizado como indutores e retro-alimentadores das experiências de contratualização de resultados em diversos países do mundo.

Contudo, ainda restam alguns pontos relativamente polêmicos sobre o assunto. Um deles consiste na percepção sobre o papel de uma indução mais clara e decidida por parte do núcleo decisório dos governos para que os seus ministérios e agências adotem mecanismos de contratualização, ou, de outro modo, se estes mecanismos são mais efetivos se surgidos “naturalmente” naqueles setores com maior adensamento institucional e maior exposição às cobranças de seus públicos e stakeholders. Do ponto de vista desta consultoria, esta parece ser uma falsa questão, já que o encontro dessas duas vertentes parece significar a melhor condição, inclusive para estimular outros setores, a princípio não tão propensos a estas práticas, a buscarem constituir suas próprias experiências de contratualização de resultados.

Uma segunda questão sobre a qual a literatura investigada não parece ter chegado a um consenso, consiste na caracterização do melhor lócus e formato institucional para a indução das experiências de contratualização nos governos centrais. Considerando-se a hipótese de que os argumentos apresentados acima sobre possíveis ganhos decorrentes da implementação de contratos de resultado tenham alguma validade, qual seria, então, a melhor conformação institucional para a indução de experiências mais consistentes e duradouras de contratualização? Em paralelo a esta, outro tema importante consiste na identificação dos melhores meios e métodos para a indução dessas práticas. Ambas as questões, apenas indicadas aqui, extrapolam os objetivos desta pesquisa, mas indicam a necessidade de uma investigação mais cuidadosa sobre essas configurações e alternativas em curso em outros países.

Observando-se as experiências de contratualização de resultados na APF brasileira, pode-se inferir que, em geral, estas experiências têm induzido as organizações tornarem-se mais orientadas aos seus públicos e stakeholders, embora isso seja feito com uma ainda baixa autonomia operacional, apenas timidamente possibilitada pelas formas de contratualização vigentes. De

resto, o tema do equilíbrio entre imperativos de desempenho, eficiência, eficácia e efetividade da ação pública, de um lado, e os mecanismos de controle e de incentivos mais adequados para coibir abusos e premiar iniciativas bem sucedidas, de outro, parece ser um dos temas centrais da agenda brasileira. Em nosso contexto, temos ainda que considerar que as organizações públicas brasileiras operam num ambiente de desconfiança em relação a suas formas contratuais e licitatórias. Trata-se de um pano de fundo bastante presente, e que nos tem impactado recorrentemente, e que tende a limitar, ou no mínimo, condicionar possíveis avanços rumo a um processo de contratualização de resultados mais efetivo e generalizado. As experiências de contratualização de resultados, por assim dizer, ainda não ultrapassaram a barreira de desconfiança que paira sobre as formas contratuais mantidas pelos governos. Uma investigação sobre os possíveis efeitos no combate à corrupção e ao desperdício decorrentes da implementação de experiências de contratualização de resultado em todo o ciclo (ou seja, incluindo resultados, metas, indicadores, unidades de monitoramento e de avaliação, accountability de resultados, sistemas de premiações e punições efetivos etc.) talvez revele achados importantes para o debate.

No caso brasileiro observa-se que a incorporação das formas de contratualização para a gestão de unidades internas teve avanços parciais, mais presentes em casos que adotaram metodologias de planejamento orientados para a formalização de resultados (como o BSC).

Também se pode observar um espaço importante para avanços futuros nos mecanismos de premiação à performance e de punições ao não cumprimento dos resultados pactuados. Por certo a experiência brasileira já possui densidade suficiente, e uma comunidade epistêmica capaz, para que uma nova onda de inovações possa ser construída nesta direção, evitando-se os extremos indesejados, tanto das apropriações indevidas de “premiações” quanto à irracional caça às bruxas das “punições”.

Tudo indica também que as organizações da APF brasileira que empreenderam formas mais arrojadas de contratualização aperfeiçoaram o conhecimento do funcionamento de suas subunidades, os objetivos estratégicos e dos meios a serem utilizados, tendo aumentado também a

atenção dedicada a suas relações externas, com outras organizações e com os públicos e stakeholders. Mais sim do que não, a adoção de contratualizações de resultado na experiência brasileira tem representado maior estabilidade na dotação dos orçamentos, sendo possível inferir que ocorreram ganhos também em termos de capacidade de execução orçamentária e de alocação orçamentária nas atividades efetivamente mais importantes para os públicos e para a organização.

Embora importantes iniciativas estejam em curso, a começar pelo importantíssimo avanço representado pela inscrição no texto constitucional da ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira mediante o estabelecimento de contratos com metas de desempenho, há espaços a avançar exatamente na regulamentação dessas autonomias e flexibilidades que as formas de contratualização podem conter. Esta regulamentação tende a diminuir a ambigüidade do status legal e político dos contratos.

Na mesma direção, outro campo possível para importantes avanços está relacionado ao aperfeiçoamento dos mecanismos de monitoramento e avaliação de resultados. Se uma das ênfases da adoção dos contratos de resultado é exatamente a maior atenção aos resultados e nem tanto aos monitoramento dos procedimentos operacionais, então é importante que os instrumentos utilizados para monitorar e avaliar resultados sejam aperfeiçoados (deste modo, diminuindo também as desconfiças de uma possível “frouxidão” dos controles de resultados quando comparados aos modelos procedimentais).

No plano intra-organizacional, a configuração institucional das unidades de

Por fim, cabe mencionar que as “lições a serem lembradas” relacionadas por Bouckaert et al. (2003) para o caso belga, e transcritas a seguir, podem ser de alguma utilidade para a reflexão do caso brasileiro:

- A solid legal framework which sets out the basic premises and the status of the contracts, may avoid *ad hoc* and fragmented solutions. However, such a framework should not hamper the adjustment of contractual terms to the conditions of each organisation.
- Stability of resources enhances the motivating effect of contracts.

- The political top must respect the operational autonomy of the contracted organisations. Central units should be provided with strategic management and monitoring capacities in order to play their role.
- Contract management should be accompanied by a performance-oriented change in organisational structure and management culture. Management instruments, focusing on performance and costs in the field of human resources and financial management, should be developed in an integrated way.
- There is need for a good definition of outputs and solid performance measures.
- Transfers should be based more on real costs or future initiatives than on historical budget levels.
- Long-term contracts (3 to 5 years) are to be recommended, but negotiated annual adjustments should be possible in the case of radically changing conditions.
- Performance contracting must be complemented by other instruments of control such as ombudsmen, quality charters, and regulations concerning transparency and openness.
- Contract management should be embedded in a trust-based relationship between the government and the organisation. The organisations should receive a maximum amount of autonomy within the limits of the control capacities of the government. This implies a correct use of incentives and sanctions. Evaluations should involve the two contracting parties.
- There should be regular overall evaluations and audits of benefits and drawbacks of the implemented contract in order to learn from these experiences.