

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

EMERSON BARBIERI DOS REIS

**O CONTRATO DE GESTÃO COMO MODELO DE ADMINISTRAÇÃO E
GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

BELO HORIZONTE
2012

EMERSON BARBIERI DOS REIS

**O CONTRATO DE GESTÃO COMO MODELO DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação em Gestão Pública da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como exigência parcial para a obtenção do grau de bacharel, sob a orientação do Prof. Dr. Eduardo Meira Zauli.

BELO HORIZONTE
2012



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Graduação em Gestão Pública

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Gestão Pública, intitulado como O Contrato de Gestão como Modelo de Administração e Gestão de Políticas Públicas, de autoria de Emerson Barbieri dos Reis, aprovado pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Prof.^a Dra. Vera Alice Cardoso Silva
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. UFMG.

Data de aprovação: Belo Horizonte, 20 de dezembro de 2012.

Av. Antônio Carlos, 6627 - Belo Horizonte, MG - 31270-901.
Tel.: (31) 3409-5028

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a toda minha família,

em especial à minha esposa, Sandra,

por acreditar e apoiar, à minha linda filha, Maitê,

ao meu querido irmão Evaristo Barbieri pelo incentivo e atenção e,

a meus pais.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a toda comunidade UFMG, aos porteiros, as faxineiras, ao colegiado do curso de Gestão Pública e ao pessoal da biblioteca da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FAFICH). A todos os professores do Departamento de Ciência Política (DCP) pela dedicação e comprometimento em transferir conhecimento e, em especial, à Professora Dra. Vera Alice Cardoso Silva pela atenção, empenho e total dedicação à construção do curso de Gestão Pública.

Não poderia me esquecer de agradecer a todos os colegas de curso, porém, com carinho especial, Geraldo Muniz, Rafael Paulino e Vanderlei Vital pela parceria e pelos cafezinhos que juntos produziram trocas de idéias construtivas.

Ao povo brasileiro que por intermédio do Governo Federal custeou minha graduação.

Ao meu orientador Professor Dr. Eduardo Meira Zauli pela dedicação, paciência e orientação na produção dessa monografia.

E finalmente, a Deus e a todos que contribuíram direta ou indiretamente nessa minha jornada. De coração, muito obrigado.

RESUMO

Este é um trabalho de conclusão do curso de graduação em Gestão Pública e é fruto da pesquisa bibliográfica sobre o tema do contrato de gestão como modelo de administração e gestão de políticas públicas. O estudo bibliográfico sobre o tema foi realizado no período compreendido de agosto a dezembro de 2012 e teve como objetivo a comparação de dois modelos de contrato de gestão. De um lado, o contrato entre o Poder Executivo e órgãos e entidades integrantes da Administração Pública. De outro, o contrato entre o Poder Executivo e as Organizações Sociais. A metodologia utilizada consiste na pesquisa bibliográfica e documental de leis e disposições normativas que regulamentam os dois tipos de contratos. O trabalho contextualiza o período em que se passou a adotar os contratos de gestão no Brasil a partir da problemática da reforma do Estado nos anos 90. Nesse sentido, procura fazer um levantamento do funcionamento estrutural da Administração Pública direta e indireta, mostrando a maneira que o contrato de gestão se insere como mecanismo de ação do Poder Executivo. Adicionalmente, o estudo aponta o contrato de gestão com as Organizações Sociais como um modelo de ampliação das competências da Administração Pública. Contudo, após expor uma melhor compreensão das características e objetivos, o trabalho apresenta, como objetivo específico, um estudo teórico comparativo dos aspectos positivos e negativos dos dois modelos de contrato de gestão.

Palavras-chave: Contrato de Gestão. Políticas Públicas. Administração Pública direta e indireta. Organizações Sociais. Reforma do Estado.

ABSTRACT

This work is the result of the bibliographic research about the management contract as a model of public administration and management. The bibliographic study was done between August and December of 2012 and aimed to compare two management contract models. On one hand, the contract between the Executive Power and organs and entities of Public Administration. On the other hand, the contract between Social Organizations. The methodology used consists of bibliographic and documentary research of laws and regulations that regulate these two contracts. The work contextualizes the period in which the management contracts has been adopted from the issue of the 1990s State reform. Therefore, attempts to do a survey of the direct and indirect Public Administration structural functioning, showing how the management contract works as a mechanism of action of the Executive Power. In addition, the study points the management contract with the Social Organizations as a model of enlarging competences of Public Administration. However, after presenting a better comprehension of the characteristics and, objectives, the work presents, as the specific objective, a theoretical and comparative study of the positives and negatives aspects of the two management contract.

Key-words: Management contract. Publics Policies. Direct and Indirect Public Administration. Social Organizations. State Reform.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	01
2. CONTRATO DE GESTÃO: ORIGEM, CONCEITOS E MECANISMOS LEGAIS.....	03
2.1 O Contrato de Gestão na perspectiva da Reforma do Estado.....	06
3. O CONTRATO DE GESTÃO COMO INSTRUMENTO DE AÇÃO DO PODER EXECUTIVO.....	10
3.1 Administrações direta e indireta: atores envolvidos.....	12
4. O CONTRATO DE GESTÃO COM AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO.....	17
5. ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DOS MODELOS DE CONTRATO DE GESTÃO.....	22
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	28
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	30

1. INTRODUÇÃO.

Esse trabalho, desenvolvido a partir do conhecimento adquirido ao longo de todo o curso de graduação em Gestão Pública, é um estudo comparativo de dois tipos de contrato de gestão. De um lado, o tipo de contrato firmado entre o Poder Executivo e os administradores de órgãos e entidades públicas integrantes da Administração direta e indireta. De outro, o tipo de contrato de gestão entre o Poder Executivo e Organizações Sociais na implementação de políticas públicas.

A abordagem será através de pesquisa bibliográfica em busca de informações sobre o tema proposto. Inicialmente, serão descritos os aspectos legais que envolvem os Contratos de Gestão, de maneira a entender o contexto em que se passou a adotar essa modalidade de gestão no Brasil, a partir da problemática da reforma do Estado no decorrer da década de 90. Dessa forma, será pesquisada a legislação pertinente que regulamenta a celebração destes contratos, idealizados como ampliação de competências públicas.

O objetivo geral da pesquisa, como trabalho intelectual, é a de elaborar uma sistematização da bibliografia produzida sobre o tema dos contratos de gestão. Assim, propõe-se descrever aspectos comuns e diferentes e suas respectivas limitações dos diferentes tipos de Contrato de Gestão como mecanismos de inovação da Gestão Pública. A proposta é um estudo sistemático das leis e disposições normativas que regulamentam os dois tipos de contrato.

O estudo avança em busca de entendimento das características, objetivos, fatores e atores envolvidos que motivam o Poder Executivo a celebrar contratos dessa natureza. Além disso, esse entendimento é ferramenta fundamental para descrever aspectos positivos e negativos dos contratos de gestão. Posteriormente, como objetivo específico, será proposto um estudo teórico comparativo dessas duas modalidades de contrato para melhor entender suas diferenças, já que o Poder Executivo é o elemento comum entre eles. Por meio desse estudo, pretende-se compreender como essa relação pode vir a proporcionar a expansão de ações do Poder Executivo na produção de bens e serviços públicos.

Devido à globalização e a uma tendência de aumento do nível de exigência da sociedade brasileira por políticas públicas, o Setor Público não-estatal

é um grande promotor de avanço na produção de serviços sociais garantidos pelo Estado. Nesse contexto, é importante compreender como o Poder Executivo e a Administração direta e indireta, utilizando como instrumento normativo o Contrato de Gestão, pode proporcionar, de maneira inovadora, uma maior amplitude nas ações de políticas públicas. Dessa forma, torna-se importante entender melhor os procedimentos legais, burocráticos e políticos que envolvem os contratos de gestão.

A estratégia metodológica utilizada para o estudo é a pesquisa bibliográfica e documental. Como referencial normativo, serão estudadas emendas constitucionais, leis e decretos federais que normatizam os contratos.

Nas considerações finais, esse trabalho, como relatório de pesquisa, procura apresentar algumas observações do estudo comparativo sobre as duas modalidades de contratos de gestão, no que diz respeito à inovação e avanços no campo da Administração e Gestão de Políticas Públicas. Espera-se que essas observações possam vir a contribuir para o aprimoramento da Gestão Pública no Brasil.

2. CONTRATO DE GESTÃO: ORIGEM, CONCEITOS E MECANISMOS LEGAIS.

Na segunda metade da década de 60 surgem na França dois modelos de gestão: Contrato de Plano e Contrato de Serviços, este aplicado a órgãos da administração direta, aquele a empresas públicas. No ano de 1979 a Inglaterra inicia uma nova experiência de gestão, pois os ingleses estavam em busca de uma transformação que fosse mais durável nas formas de gestão da Administração Pública. Para isso, era necessário reformar as estruturas dos sistemas de informação, gestão financeira e recursos humanos. No Brasil, adotou-se o modelo francês, porém, com o nome de Contrato de Gestão, o qual fazia parte do plano diretor da reforma da administração pública, que direcionava suas ações em busca de melhorias da gestão dos procedimentos administrativos da máquina estatal.

A Constituição Federal de 1988 não contemplava, até a aprovação da Emenda Constitucional nº 19 de quatro de junho de 1998, a possibilidade de estabelecimento de contratos de gestão entre o poder público e órgãos e entidades da administração direta e indireta. Porém, em 1991 o governo do Presidente Fernando Collor de Melo, através do Decreto 137/91, implantou dois modelos de contrato de gestão: o primeiro modelo, assinado entre o Poder Executivo e entidades públicas, propunha conceder maior autonomia à Administração Pública. O segundo modelo foi estabelecido entre o Poder Executivo e entidades particulares na prestação de serviços públicos. Assim, além do decreto garantir a possibilidade de entidades públicas e privadas assinarem contrato de gestão com o Poder Executivo, ele deixa claro o alto grau de prerrogativas nas mãos do chefe do executivo. Dessa forma, foi utilizado pela primeira vez, em nosso ordenamento jurídico, o termo contrato de gestão.

Esse primeiro modelo de contrato de gestão, amparado pelo Decreto 137/91, estava vinculado ao Programa de Gestão das Empresas Estatais – PGE. O objetivo era promover a eficiência e a competitividade das empresas públicas. Nesse contexto, respaldado pelo decreto, em 1992 o Governo Federal assinou contrato de gestão com a Companhia Vale do Rio Doce – CVRD e, posteriormente, com a empresa Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRÁS.

As disposições normativas do artigo 3º, II, do Decreto 137/91, estabelecem ser competência do Comitê de Controle das Estatais, além de outras prerrogativas, aprovar e supervisionar os contratos de gestão das empresas estatais. Essa competência é determinante para um maior controle dos procedimentos. Entretanto, como bem aponta DI PIETRO (2002), o decreto apresenta divergências em alguns artigos. Fica estabelecido pelo artigo 8º, § 3º que: “as empresas estatais que vierem a celebrar contratos de gestão com a União ficarão isentas do sistema de autorização prévia previsto no artigo 3º, II, assim como do disposto no artigo 3º do Decreto nº 17, de 01/02/91”. Este, no entanto, estabelece que a dirigente de empresa pública federal, sociedade de economia mista e demais sociedades controladas, direta ou indiretamente pela União, são vedados atos de gestão de contratação e promoção de pessoal.

O curioso desse processo é que, além de proporcionar uma maior autonomia às empresas estatais, que celebram contrato de gestão com o Poder Executivo, propiciou uma grande fragilidade no mecanismo de controle, uma vez que, as normas e diretrizes estabelecidas no Comitê de Controle das Empresas Estatais foram dispensadas. É relevante comentar que, na ocasião, o Tribunal de Contas da União analisou o contrato de gestão firmado com a Companhia Vale do Rio Doce e entendeu, sob vários aspectos, que se tratava de uma experiência válida e positiva. No entanto, encaminhou ao Presidente da República a sugestão de propor ao Congresso Nacional, um Projeto de Lei Ordinária ou Emenda Constitucional que viesse a estabelecer preceitos constitucionais que regulamentassem o contrato de gestão.

Já o professor Paulo Modesto (2010) denominou o contrato de gestão, entre o Poder Executivo e órgãos da administração como um contrato de autonomia, ou seja, um acordo de gestão. Como norma legal especial, ele defende que: “a lei pode tratar diferentemente entidades e órgãos que assinem Contratos de Gestão” (Modesto. 2010. p. 6). Dessa forma, além de ser uma ampliação da competência pública, o Contrato de Gestão, apesar de conceder flexibilidades e autonomias especiais, funciona também como mecanismo de controle administrativo, uma vez que são fixados objetivos e metas como elementos importantes no monitoramento da discricionariedade da própria Administração Pública. Além disso, o contrato de gestão é configurado pelo comprometimento efetivo dos agentes e dirigentes

envolvidos, não só na obtenção de melhorias da qualidade dos serviços prestados ao cidadão, mas também, na modernização do aparelho do Estado.

O segundo modelo de contrato de gestão envolve o Poder Executivo e as Organizações Sociais. Amparado pelo Decreto 137/91, originou-se com o contrato assinado com o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais (1991), entidade privada que passaria a administrar o Hospital Sarah Kubitschek em Brasília. Trata-se de uma alteração administrativa que teve respaldo no Decreto Lei 8246/91, o qual estabelece que:

Art. 2º O Poder Executivo é autorizado a promover, no prazo de noventa dias a contar da publicação desta lei, a extinção da Fundação das Pioneiras Sociais, cujo patrimônio será incorporado ao da União pelo Ministério da Saúde. ([Vide Decreto nº 370, de 1991](#))

§ 1º O Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais será incumbido de administrar os bens móveis e imóveis que compõem esse patrimônio, aí incluídas as instituições de assistência médica, de ensino e de pesquisa, integrantes da rede hospitalar da extinta fundação.

§ 2º No caso de extinção do Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais, os legados, doações e heranças que lhe forem destinados, bem como os demais bens que venha a adquirir ou produzir serão incorporados ao patrimônio da União.

§ 3º Os saldos das dotações consignadas no orçamento da União do corrente exercício em nome da Fundação das Pioneiras Sociais serão utilizados, após sua extinção, para a abertura de créditos adicionais para atender as finalidades desta lei.

A Associação das Pioneiras Sociais tem como característica ser uma entidade privada, de prestação de serviço social autônomo. Em verdade, a formação de associações tem respaldo na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 5º, inciso XVII, o qual estabelece ser plena a liberdade de associação para fins lícitos. Vale destacar, contudo, o processo de extinção de uma fundação pública, que até então administrava o hospital, para assumir, em substituição, uma associação de personalidade jurídica de direito privado. Percebe-se, então, uma antecipação da publicização, ou seja, a produção não-estatal de bens públicos. Uma descentralização de atividades ao transferir para o setor público não-estatal a execução de serviços subsidiados pelo Estado, tendo a participação da sociedade

como beneficiária e controladora ao exigir qualidade e transparência, e ainda, a presença do mercado ao demandar produtos e serviços.

2.1 O Contrato de Gestão na perspectiva da Reforma do Estado.

A primeira metade da década de 90 foi marcada como um período problemático nas diretrizes da Administração Pública brasileira, tanto política quanto economicamente. No âmbito político, ocorreu o processo de impeachment do então Presidente Fernando Collor de Melo. No econômico, a crise do endividamento internacional do país e a recessão econômica coincidiram com a extinção de milhares de postos de trabalho e uma inflação na casa dos 100% ao mês.

Diante dessas dificuldades, tanto administradores públicos, formuladores de políticas públicas, quanto políticos, perceberam a necessidade de um ajuste estrutural do Estado brasileiro. Era necessário executar uma reforma fiscal e promover mudanças voltadas para o mercado. Assim, o objetivo principal passou a ser a reconstrução do Estado.

Em 1995, com a posse do Presidente Fernando Henrique Cardoso, ganha fôlego o processo de reforma do Estado brasileiro. Como marco desse processo, verifica-se a transformação de uma secretaria da Presidência, no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. O economista Luiz Carlos Bresser Pereira foi o escolhido para estar à frente do novo ministério, na condução do processo de reformulação do aparelho administrativo do Estado.

Uma das principais características da reforma, então proposta, era o objetivo de proporcionar uma administração mais gerencial, ou seja, orientada para o cidadão na obtenção de resultados. Para tanto, seria necessária uma maior flexibilidade na conduta de políticos e funcionários públicos, acompanhada pela adoção de novas formas de controle dos agentes públicos. Como estratégia, além da descentralização e desconcentração, e da criação de mecanismos de incentivo à criatividade e inovação, optou-se pelo contrato de gestão e o estabelecimento de

indicadores de desempenho, como mecanismos de controle sobre a execução de políticas públicas.

Toda essa transformação baseou-se no modelo de administração gerencial, que, além de ter recebido muitas críticas, passou por dificuldades de implantação e por várias adaptações. Apesar de se opor ao atual modelo burocrático brasileiro, caracterizado como um tipo de administração centralizada, rígida e preocupada única e exclusivamente com as regras e processos administrativos, o modelo gerencial não o abandona por inteiro. A rigor, a grande qualidade da Administração Burocrática é a sua efetividade no desenvolvimento de diferentes mecanismos de controle. Nesse contexto, a atenção dos planejadores das mudanças seria voltada para a priorização de parcerias com o setor privado e Organizações Sociais, maior autonomia das agências governamentais, aprimoramento do planejamento estratégico e uma melhor qualificação dos servidores.

Já que a manutenção da governabilidade era imprescindível no processo de reforma, dentro de uma concepção da reforma gerencial da administração pública, passa a ser importante saber conduzir os processos de intermediação dos interesses. Além disso, os gestores da mudança preocuparam-se em criar mecanismos de responsabilização, transparência e, principalmente, com a qualidade e efetividade dos serviços prestados à sociedade. Com isso, torna-se essencial a busca da superação das dificuldades no campo administrativo, fiscal e financeiro para obter uma gestão governamental eficaz, eficiente e efetiva.

O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado elaborou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o qual, após longa discussão, foi aprovado em 21 de setembro de 1995 pela Câmara da Reforma do Estado e, posteriormente, pelo Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso. A elaboração e implantação do Plano tornava-se, naquele momento, instrumento indispensável na estabilização e controle do crescimento da economia, como forma de minimizar as desigualdades sociais e regionais no Brasil. O grande desafio era reorganizar as estruturas da administração pública, de maneira a valorizar a qualidade e a produtividade do serviço público. Assim, o aspecto organizacional do Plano consistiu em estabelecer objetivos gerais e específicos, programas e

diretrizes, e ainda, projetos básicos e adicionais em órgãos estratégicos da Reforma do Aparelho do Estado.

Modernizar a Administração Pública Federal significava propiciar uma boa gestão, no que diz respeito à definição com clareza de objetivos e um constante aprimoramento do quadro funcional na busca de resultados. Assim, o Plano Diretor propõe um arranjo institucional baseado na distinção entre:

Núcleo Estratégico – setor governamental em que são tomadas as decisões estratégicas de definição das leis e políticas públicas;

Atividades Exclusivas – setor em que as atividades são prestadas somente pelo Poder Público, como o poder de polícia, o poder de regulamentar e de fomentar;

Atividades Não - Exclusivas – nesse tópico, o Plano Diretor deu origem a novas figuras jurídicas que não possuem o poder de Estado. Trata-se das organizações públicas não estatais e privadas, as quais prestam serviços à sociedade envolvendo direitos humanos fundamentais e outras áreas de intervenção governamental; e

Produção de Bens e Serviços para o Mercado – correspondente ao setor de atuação das empresas privadas concessionárias e permissionárias de serviços públicos.

Além disso, o Plano Diretor concebeu as agências executivas como instituições de direito público responsáveis pela operação do Setor de Atividades Exclusivas do Estado. Por outro lado, as Organizações Sociais são entendidas como instituições públicas não-estatais de direito privado responsáveis pela prestação de serviços no Setor de Atividades Não - Exclusivas do Estado.

Um dos pontos a destacar é que no Núcleo Estratégico deve prevalecer a melhor decisão e que esta venha a ser efetivada. Já nos demais setores, a eficiência é o princípio fundamental, pois o que está em jogo são a qualidade e o custo dos serviços prestados à sociedade. Assim, um dos objetivos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, no que diz respeito ao Núcleo Estratégico,

consiste em dotá-lo de capacidade administrativa gerencial para controlar e gerir o contrato de gestão com as entidades de planejamento e execução de atividades exclusivas. Em relação às atividades não-exclusivas, o objetivo é o de transformar as Fundações Públicas em Organizações Sociais, de maneira a receber autorização do Poder Legislativo para celebrar contrato de gestão com o Poder Executivo. Como estratégia de transição, o projeto de avaliação estrutural previa a responsabilização por resultados e, conseqüentemente, certa autonomia de gestão. De maneira complementar, a estratégia de transição para uma Administração Pública Gerencial, está associada ao projeto das Organizações Sociais, o qual permite a publicização e a descentralização das atividades no setor de prestação de serviços não-exclusivos.

Nesse contexto, o Poder Executivo, através do contrato de gestão, pode fomentar as atividades das Organizações Sociais, proporcionando a elas direito a dotação orçamentária e autonomia administrativa e financeira. Além disso, fica estabelecido pelo Plano Diretor que a transferência dos serviços não-exclusivos para as Organizações Sociais tem caráter voluntário, por iniciativa dos ministros, sendo que o Programa Nacional de Publicização prioriza os hospitais, universidades, centros de pesquisa, bibliotecas e museus. A deliberação no âmbito dos ministérios passa a ser o fator responsável pelo êxito na implantação do Plano para a reforma do Estado.

3. O CONTRATO DE GESTÃO COMO INSTRUMENTO DE AÇÃO DO PODER EXECUTIVO.

Após a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a prioridade, como agenda de governo, passa a ser a implementação do Plano como mecanismo de reforma administrativa, pois, nesse período que antecedia a virada do século, percebia-se a necessidade de um novo paradigma de atuação do Estado no contexto de uma maior integração e competição no cenário mundial. A rigor, registrava-se no Brasil certa defasagem tecnológica, aumento nas demandas sociais, crise fiscal e uma desestruturação na maioria das administrações estaduais e municipais. Todos esses aspectos sinalizavam a necessidade de modernização das ações governamentais. Por conseguinte, o foco da Administração Pública é direcionado no intuito de utilizar os recursos de maneira mais racional e, conseqüentemente, prestar melhores serviços.

A emenda constitucional 19/98 veio para facilitar e acelerar esse processo, uma vez que não apenas é considerada a base estrutural do Plano Diretor, mas também a referência para avanços na reforma pretendida. Através dessa emenda, foi introduzido um novo parágrafo no texto da Constituição Federal de 1988 com a seguinte redação:

a autonomia gerencial, orçamentária e financeira da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: I – o prazo de duração do contrato; II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; III – a remuneração do pessoal (CF, art. 37, §8º).

Com a emenda 19/98, a implantação do modelo gerencial de reforma administrativa nas administrações direta e indireta adquire respaldo jurídico necessário para a utilização do contrato de gestão como instrumento de ação na gestão da Administração Pública. Apesar de o texto constitucional não mencionar,

de forma específica, o contrato de gestão e sim referir-se ao termo contrato, fica caracterizada sua natureza jurídica de acordo administrativo.

O contrato de gestão ou acordo de resultados, como também é conhecido, é um importante instrumento interno que busca propiciar uma maior autonomia aos gestores públicos como mecanismo de modernização da Administração Pública. O fato de ser vinculado aos ministérios proporciona maior credibilidade no uso dessa ferramenta, como mecanismo imprescindível no planejamento e, principalmente, na programação de definição de objetivos e metas a serem alcançados em um determinado prazo. Além disso, o contrato de gestão é um novo modelo de gestão pública, conhecido, conceitualmente, como Administração Pública Consensual ou contratualização da ação pública.

Contudo, convém ressaltar que, apesar de o § 8º do art. 37 da Constituição Federal de 1988 ser considerado a matriz constitucional do contrato de gestão, não estão ali estabelecidos todos os parâmetros jurídicos de suas funções. Como bem aponta o Dr. Gustavo Henrique Justino de Oliveira (2008):

A EC n. 19/98 não instituiu o Contrato de Gestão no sistema administrativo brasileiro, e sim o constitucionalizou, a ele conferindo contornos e funções específicas, e dependentes de densificação infraconstitucional (...cabendo à lei dispor sobre:...) (Justino. 2008.p. 111).

Sem prejuízo disso, o contrato de gestão, como instrumento de ação da Administração Pública, é um mecanismo técnico de negociação utilizado pelos órgãos e entidades administrativas no desenvolvimento de certas atividades. Porém, é na prática dessa técnica que prevalece o acordo consensual entre os atores envolvidos. Dessa forma, o acordo é uma ampliação do consenso para além do contrato em torno de um determinado objeto. É nessa relação de consenso, firmado entre administradores e o poder público, que são fixados metas e objetivos.

Nesse sentido, uma das características do modelo gerencial de administração é a gestão voltada para resultados, e não uma gestão preocupada somente com processos e procedimentos. Conseqüentemente, ações dessa natureza asseguram, com maior objetividade, políticas setoriais de melhor qualidade e proporcionam um melhor desempenho do serviço público. Para tanto, é necessário estabelecer um sistema de indicadores de desempenho para assegurar o

monitoramento e avaliação das ações de gestão como mecanismo de controle administrativo. Além disso, é importante destacar a responsabilização, de uma parte dos pactuantes, pelo fato de não atingir metas e objetivos estabelecidos.

A preocupação com o cidadão usuário é outra característica do modelo gerencial, uma vez que, na administração gerencial, os critérios de avaliação de pessoal são focados na assiduidade, comportamento e desempenho. Assim, o empenho tanto do servidor, como da administração são avaliados em termos da qualidade do serviço prestado ao cidadão.

Outra importante característica do modelo gerencial de administração, fortalecido com o contrato de gestão, diz respeito à flexibilização da gestão. Trata-se de ampliar a autonomia decisória e a capacidade de planejamento estratégico dos gestores de órgãos e entidades públicas. Ou seja, a ação administrativa teria maior autonomia gerencial na gestão de compras e de recursos humanos, na contratação de serviços e na gestão orçamentária financeira, desde que avaliadas e monitoradas com base em resultados estabelecidos em contratos de gestão.

A implementação do Plano Diretor foi determinante no avanço do processo de modernização da Administração Pública, uma vez que, as diretrizes nele estabelecidas e as características do contrato de gestão proporcionaram qualidade nas ações do setor público e um maior envolvimento e comprometimento por parte de dirigentes e servidores no cumprimento de objetivos.

3.1 Administrações direta e indireta: atores envolvidos.

A Administração Pública é uma gestão de coisa alheia, atividade desenvolvida pelo Estado voltada para atender as necessidades coletivas, as quais são fundamentadas na prevalência do interesse público sobre o particular. Nesse sentido, a administração direta diz respeito aos órgãos que estão ligados diretamente ao poder central, seja ele federal, estadual ou municipal, como ministérios e secretarias. Já a administração indireta é aquela responsável por

atividades governamentais de maneira descentralizada, composta por entidades com personalidade jurídica própria como Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista. O Administrador Público é o profissional responsável por zelar pelo patrimônio público e, ainda, criar mecanismos organizacionais com o objetivo de evitar gastos desnecessários, a falta ou excesso de funcionários e falhas de comunicação. Compete-lhe, ainda, determinar as melhores e mais eficientes formas de ações da administração na produção de políticas públicas.

A coordenação executiva da Administração Pública, após o estabelecido no § 8, artigo 37 da Constituição Federal, aponta, de maneira conceitual, o contrato de gestão Inter-administrativo como modelo de administração e gestão. Trata-se de um regime jurídico de direito público que envolve, como atores relevantes no processo, gestores, administradores públicos e órgãos da administração direta. Além disso, a Administração Pública está organizada segundo o princípio da hierarquia, em que as atribuições administrativas são direcionadas aos vários órgãos que compõem esta hierarquia. Dessa forma, é estabelecida uma relação de subordinação interna com base na desconcentração das atividades de uma mesma pessoa jurídica, ou seja, é uma técnica administrativa de racionalizar a distribuição de competências dentro de um mesmo órgão.

Os órgãos públicos quanto à sua posição são classificados como:

- 1- Órgãos Independentes: São aqueles estabelecidos na Constituição Federal de 1988 e que representam os Poderes do Estado. Esses, no entanto, não possuem subordinação hierárquica, mas a função mútua de controle. Exemplo: Chefes do Executivo, Congresso Nacional, Juízes, Ministério Público e Tribunal de Contas.
- 2- Órgãos Autônomos: São caracterizados por ampla autonomia administrativa, financeira e técnica com função de coordenação e planejamento. Sua cúpula é formada por políticos em cargo de comissão, como ministros e secretários.
- 3- Órgãos Superiores: São os que possuem o poder de comando e decisão nos assuntos específicos das Coordenadorias, Gabinetes e Departamentos

4- Órgãos Subalternos: Caracterizados pelo cumprimento de ordens superiores na execução de trabalhos rotineiros, como seções de expediente.

Quanto à estrutura são:

1- Órgãos Simples: São aqueles que não possuem outros órgãos na estrutura para auxiliar no desenvolvimento de suas atividades.

2- Órgãos Compostos: São aqueles que possuem outros órgãos menores na estrutura para o desenvolvimento de funções.

Quanto à funcionalidade:

1- Órgãos Singulares: Estes órgãos, apesar de terem vários agentes auxiliares, têm como principal característica um único agente no desenvolvimento de atividades.

2- Órgãos Coletivos: São aqueles caracterizados pela decisão ser da maioria dos membros e não do chefe. A maioria decide, com base em regimento, de maneira legal.

O contrato de gestão pode ser assinado tanto por órgãos da administração direta, como por entidades da administração indireta. Nesta, além das Agências Executivas e reguladoras e fundações públicas, incluem-se empresas públicas e sociedades de economia mista, tal como assegurado pela Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece:

Art. 47. A empresa controlada que firmar contrato de gestão em que se estabeleçam objetivos e metas de desempenho, na forma da lei, disporá de autonomia gerencial, orçamentária e financeira, sem prejuízo do disposto no [inciso II do § 5º do art. 165 da Constituição](#). (o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto).

Parágrafo único. A empresa controlada incluirá em seus balanços trimestrais nota explicativa em que informará:

I - fornecimento de bens e serviços ao controlador, com respectivos preços e condições, comparando-os com os praticados no mercado;

II - recursos recebidos do controlador, a qualquer título, especificando valor, fonte e destinação;

III - venda de bens, prestação de serviços ou concessão de empréstimos e financiamentos com preços, taxas, prazos ou condições diferentes dos vigentes no mercado.

A empresa controlada é definida pelo artigo 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal da seguinte forma:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

I - ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município;

II - empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;

As empresas públicas são personalidades jurídicas de direito privado. Fazem parte da administração indireta e foram instituídas pelo Poder Público, mediante autorização de lei específica, com capital exclusivamente público, na condução de atividades econômicas e execução de serviços públicos. Como exemplo: a Caixa Econômica Federal, Empresa Brasileira de Correio e Telégrafos e o Serviço Federal de Processamento de Dados.

As sociedades de economia mista são personalidades jurídicas de direito privado. Integrantes da administração indireta foram instituídas pelo Poder Público mediante autorização legal de capital público e privado, na condução de atividades econômicas e execução de serviços públicos. Como exemplo: Petróleo Brasileiro S/A e o Banco do Brasil.

As Agências Reguladoras e Executivas são autarquias especiais que foram criadas e asseguradas após implantação da Reforma Administrativa. Essas agências recebem grande autonomia administrativa, orçamentária e financeira através do contrato de gestão firmado entre seus administradores e o Poder Executivo no desempenho de atividades da Administração Pública. Outros atores são as Fundações Públicas, que se equiparam às Autarquias, sendo detentoras de

personalidade jurídica de direito público, que foram estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, submetidas ao regime da administração indireta.

A premissa inspiradora do contrato de gestão é que o gestor responsável por um determinado serviço adquira maior autonomia nas formas de ações organizacionais de execução, desde que assuma responsabilidades pelo alcance de resultados. A esse processo é dado o nome, na Administração Pública, de contratualização. Trata-se de um poderoso e moderno instrumento na prestação de serviço público, pois o contrato estabelece acordo de vontades entre os atores da Administração Pública ao focar as atividades em práticas de planejamento, monitoramento e avaliação no alcance dos objetivos das políticas públicas.

Porém, é importante mencionar que a contratualização não altera nem elimina os mecanismos contratuais praticados pela Administração Pública. O que muda é a maneira de se conceber os mecanismos de controle, uma vez que ultrapassa uma visão anterior focada nos processos e adquire uma nova visão focada nos resultados. O que se elimina é a tradicional prestação de contas burocrática do uso dos recursos. A avaliação é feita por meio da verificação do cumprimento do contrato, usando como referência as metas previstas e os indicadores de desempenho.

4. O CONTRATO DE GESTÃO COM AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO.

A segunda modalidade de contrato de gestão, idealizado com o propósito de ampliação das competências públicas, é o contrato firmado entre o Poder Executivo e as Organizações Sociais. No contexto da Reforma Administrativa, o Plano Diretor redefiniu o papel do Estado, uma vez que procurou criar mecanismos para diminuir sua atuação na prestação direta de serviços públicos. Todavia, o propósito do Plano era fortalecer o Estado na função de promotor e regulador do processo de desenvolvimento. Para realizar esse objetivo, foi proposta a edição da Lei nº 9637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação das Organizações Sociais e a criação do Programa Nacional de Publicização. Este programa dá direito ao Poder Executivo de transferir serviços públicos e gestão de pessoal a entidades qualificadas tecnicamente como Organizações Sociais.

As Organizações Sociais são pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, constituídas voluntariamente por particulares com base no interesse coletivo a partir do princípio da solidariedade, prestando serviços sociais diretamente à sociedade em caráter complementar ou suplementar aos serviços prestados pelo Estado. Trata-se de entidades que possuem um vínculo colaborativo com a Administração Pública, porém, não fazem parte dela. Além disso, são detentoras de qualificação técnica, com atividades voltadas para o conhecimento da pesquisa científica, do desenvolvimento tecnológico, ensino, cultura, saúde e meio ambiente. São também detentoras de garantias necessárias para uma relação de confiança e parceria com o Poder Executivo. É importante ressaltar que a própria Constituição Federal de 1988 criou condições favoráveis de participação das Organizações Sociais na área da saúde, assistência social e cultura.

Segundo o art. 1º da Lei 9637/1998,

O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à

pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos os requisitos previstos nesta Lei.

A obtenção do título jurídico de Organizações Sociais depende de mecanismos de certificação, padronização e controle. Uma vez qualificada, passa a ter isenções fiscais e direito a estabelecer parcerias com o Poder Executivo, podendo receber recursos na execução de suas atividades. Entretanto, essas instituições têm que ter personalidade jurídica, não ter fins lucrativos, possuir registro da área de atuação e estar em efetivo funcionamento, possuir Conselho de Administração e Diretoria com integrantes da Administração Pública e publicar anualmente relatórios financeiros e de execução de contratos. A aprovação de qualificação cabe ao ministro ou titular do órgão supervisor da área de atuação.

Por outro lado, foi prevista a possibilidade de desqualificação da organização no art. 16 da Lei 9637/98, o qual estabelece que:

Art. 16. O Poder Executivo poderá proceder à desqualificação da entidade como organização social, quando constatado o descumprimento das disposições contidas no contrato de gestão.

§ 1º A desqualificação será precedida de processo administrativo, assegurado o direito de ampla defesa, respondendo os dirigentes da organização social, individual e solidariamente, pelos danos ou prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão.

§ 2º A desqualificação importará reversão dos bens permitidos e dos valores entregues à utilização da organização social, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

Sem prejuízo disso, as Organizações Sociais são modelos estratégicos de implementação descentralizada de políticas sociais, onde o Poder Executivo é o contratante e a organização a contratada. A base normativa desse processo é o contrato de gestão, o qual é o instrumento de vínculo contratual consensual, pois através dele é firmada uma parceria de colaboração público-privada para prestação de serviços. Além disso, o Poder Executivo fomenta a prestação dos serviços ao transferir recursos financeiros e ceder pessoal e bens públicos à organização social.

Os arts. 5º e 6º da Lei 9637/98 estabelecem que:

Art. 5º Para os efeitos desta Lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º.

Art. 6º O contrato de gestão, elaborado de comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora e a organização social, discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social.

A contratualização como modelo de gestão de algumas ações públicas, tem como finalidade o alcance de determinados resultados. Nesse sentido, as organizações sociais são vistas como apropriadas para a execução de serviços sociais que necessitam de agilidade e flexibilidade de gestão. Para tanto, são estabelecidas pelos contratos metas que são de caráter organizacional, de produção e sociais. As metas organizacionais têm a finalidade de medir a eficiência dos administradores envolvidos e a profissionalização dos serviços prestados. As metas de produção medem a eficácia e a capacidade de alcance de patamares estabelecidos na prestação dos serviços. Já as metas sociais envolvem a efetividade de todo o processo, ou seja, a difusão e o acesso democrático aos serviços prestados pela organização, tendo como prioridade o alcance à população menos favorecida visando a promover inclusão social. Logo, as especificidades do capital cultural e a metodologia de trabalho dos especialistas envolvidos nessas organizações são fatores relevantes na flexibilidade da gestão e na melhor produtividade dos serviços prestados. Daí, conseqüentemente, uma maior satisfação dos usuários.

As diretrizes de execução e fiscalização do contrato de gestão se encontram no art. 8º da Lei 9637/98, o qual estabelece que:

Art. 8º A execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.

§ 1º A entidade qualificada apresentará ao órgão ou entidade do Poder Público supervisora signatária do contrato, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro.

§ 2º Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão devem ser analisados, periodicamente, por comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação.

§ 3º A comissão deve encaminhar à autoridade supervisora relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

O objetivo dessas diretrizes é estabelecer atribuições, responsabilidades e mecanismos de controle na prestação dos serviços, mantendo-se direitos e deveres entre os atores envolvidos. Inicialmente, o contrato de gestão deve seguir os princípios da legalidade, segundo o qual prevalece a norma legal específica; da impessoalidade, visando única e exclusivamente ao interesse público; da moralidade, preservando a conduta ética; da publicidade, que leva ao conhecimento de todos, de maneira transparente, ações e contratos governamentais. Por fim, o princípio da eficiência, que envolve a busca da racionalização de custos e melhor rendimento nos resultados.

Vale destacar, contudo, que anteriormente à execução dos contratos são definidos os programas de trabalho que serão desenvolvidos pela organização com previsão de metas, prazos e critérios de avaliação. Além disso, podem ser previstos recursos orçamentários e cessão de bens públicos (neste caso, será dispensada a licitação por conta de autorização de uso). Outro fator relevante na execução dos contratos diz respeito à cessão de servidor por parte da Administração Pública para o desenvolvimento das atividades da organização contratada, porém, a remuneração desse servidor compete à administração, não podendo este receber nenhum benefício da contratada.

Por outro lado, a responsabilização de administradores públicos, na gestão de políticas públicas, incorpora a prestação de contas como mecanismo de controle social do modelo de contratualização de resultados do Poder Executivo com as Organizações Sociais. Essa ação governamental focada em resultados eficientes no atendimento ao cidadão, de maneira transparente, proporciona uma maior participação da sociedade como usuária de serviços públicos. No entanto, é importante o acesso às informações, e que estas estejam disponíveis, para que se tenha controle social.

Outro mecanismo de controle encontra-se na avaliação e monitoramento dos serviços prestados pela organização social. O órgão supervisor, responsável pela política pública do setor de atuação e pelo contrato de gestão, disponibiliza um Gestor Público para gerenciar e monitorar todo o processo. O objetivo é o de acompanhar, de maneira constante, o desempenho da organização com base em indicadores de qualidade e produtividade, que foram estabelecidos e previstos no contrato. Além disso, a organização tem que prestar contas de todo o patrimônio de recursos financeiros e de pessoal. Dessa forma, a Administração Pública adquire um melhor controle sobre a gestão administrativa da organização ao disponibilizar, com mais segurança, os recursos necessários para a efetividade dos serviços prestados à população.

Além de mecanismos de controle existe uma fiscalização por parte de alguns órgãos que assumem responsabilidades complementares. Trata-se de Comissões de Avaliação, as quais são compostas por representantes do Estado e da sociedade e que estão envolvidas, como instância de controle social, na fiscalização dos resultados atingidos. Órgãos de Auditoria e Controle Interno que não só fiscalizam a utilização dos recursos públicos repassados à organização, através do contrato de gestão, mas também, fiscalizam os trabalhos de monitoramento. Ademais, os Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios, os quais são detentores de atribuições e competências constitucionais legais para realizar fiscalização e controle externo à Administração Pública, visando correção de atos ilegais, ilegítimos, não econômicos e inconvenientes.

O contrato de gestão é para o contratante um instrumento de implementação, fiscalização e avaliação de políticas públicas ao vincular recursos com finalidades públicas. Para as organizações contratadas é um instrumento de gestão estratégica que direciona a ação organizacional proporcionando melhoria da gestão. Além disso, o contrato de gestão destina-se a oferecer uma base comparativa entre o atual desempenho da organização e o desempenho desejado. Dessa forma, todos esses procedimentos auxiliam os gestores na tomada de decisão de redefinir metas e objetivos acordados, e ainda, pela manutenção ou não do contrato de gestão.

5. ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DOS MODELOS DE CONTRATO DE GESTÃO.

A relação inversa existente entre a disponibilidade de recursos e a grande demanda por políticas públicas faz com que a Administração Pública procure criar mecanismos que sejam cada vez mais eficazes, eficientes e efetivos para atender a essas demandas. O ideal de modernização da Administração Pública envolve o estabelecimento de diretrizes para uma melhor adequação dos recursos humanos, materiais ou financeiros. Propõe ainda uma maior transparência nas ações e um gerenciamento das mesmas de maneira mais flexível e com maior agilidade, uma administração por resultados que sejam efetivos para o cidadão, contrapondo-se à administração burocrática regida pelos procedimentos. Nesse sentido, o contrato de gestão é um forte aliado instrumental de planejamento estratégico da administração.

O modelo de Contrato de Gestão Inter-administrativo:

ASPECTOS POSITIVOS.

- **Planejamento:**

O contrato de gestão é um instrumento alternativo de planejamento das ações com um formato de acordo operacional estabelecido entre órgãos e entidades da administração direta e indireta. Na execução do contrato é elaborado um plano de atividades onde são estabelecidas metas e objetivos que irão proporcionar melhoria e maior produtividade na gestão.

- **Autonomia:**

É uma das características desse modelo de Administração Pública onde administradores e gestores ampliam a autonomia decisória na gestão de recursos,

possibilitando agilidade e maior flexibilidade nas ações. Essa autonomia é um facilitador na busca de soluções criativas para o alcance de resultados pactuados.

- Controle administrativo:

Os indicadores de desempenho são mecanismos de controle onde é possível mensurar quantitativamente e qualitativamente o percentual de metas alcançadas em um determinado período de tempo. Esse é um referencial valioso, pois proporciona ao gestor avaliador uma tomada de decisão com menor margem de erro. Outro mecanismo de controle está no monitoramento constante das ações, o que proporciona maior e melhor controle administrativo das políticas públicas.

- Controle social:

Ampliação da transparência administrativa, pois ao estabelecer contrato de gestão o Poder Executivo define os planos de governo de sua gestão proporcionando conhecimento à sociedade das prioridades governamentais.

ASPECTOS NEGATIVOS.

- Planejamento:

O excesso de burocracia é um limitador no avanço da Administração Pública. É necessário que o contrato de gestão, como modelo de aperfeiçoamento da gestão pública, crie mecanismos para superar esse limite.

- Normatização:

Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que:

Não se admite a possibilidade dos órgãos públicos realizarem contratos de gestão, porque não possuem capacidade, competência, personalidade jurídica para realizá-los, tendo em vista a competência ser dos entes federativos a que pertencem, ou seja,

da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (BANDEIRA DE MELLO, 2004, p. 217).

Além disso, o mesmo Bandeira de Mello argumenta o enunciado da seguinte forma:

Em comparação livre, pode-se dizer que, assim como braços e pernas de uma pessoa são partes que dela não se distinguem, do mesmo modo, os vários órgãos do Estado - ao contrário das entidades da Administração Indireta, que se constituem em pessoas auxiliares do Estado - também dele não se distinguem. Assim como seria uma hipótese absurda a suposição de um contrato travado entre a cabeça de uma pessoa biológica com o pé desta pessoa (para que desse pontapés em algo), ou um contrato entre dedos de suas mãos (para que entrelaçassem), também seria equivalente absurdo imaginar-se órgãos de uma mesma pessoa travando contratos com outros. É esta idéia teratológica, cujo nível de tolice parece nunca ter sido igualado, que os responsáveis pela provação do "Emendão" imaginarem estar introduzindo, sem se darem conta de sua impossibilidade lógica, o que bem demonstra o despreparo dos que mais diretamente hajam concorrido para isto e a falta de atenção dos que aprovaram, pois é certo que no Congresso existem parlamentares de altíssimo nível. E não poucos. (BANDEIRA DE MELLO. 2004, p.216 e 217),

- **Autonomia:**

A autonomia dada a órgãos e entidades que celebram contrato de gestão é visto como um aspecto negativo, pois, existe grande dificuldade em estabelecer limites e critérios no que diz respeito aos procedimentos de controle interno que possam inibir o uso indevido e abusivo dessa autonomia.

O modelo de contrato de gestão com as Organizações Sociais:

ASPECTOS POSITIVOS.

- **Planejamento:**

Esse modelo de contrato de gestão foi idealizado com o propósito de ampliação das competências públicas. Uma forte característica desse modelo está na qualificação das Organizações Sociais, pois são instituições com alto nível de conhecimento técnico no setor específico de atuação. Nesse sentido, as

organizações fazem parte do planejamento estratégico de implementação descentralizada de políticas públicas.

- Controle administrativo:

O próprio contrato de gestão sendo bem desenhado e bem gerido é um mecanismo de controle, pois o desempenho da organização e o uso dos recursos disponibilizados são monitorados de maneira constante por meio de indicadores de qualidade e produtividade. O órgão supervisor, responsável pela política pública e pelo contrato de gestão, avalia todo o processo.

- Controle social:

A formação de Comissões de Avaliação é um forte mecanismo de controle. Essas comissões são compostas por representantes do Estado e da sociedade civil e estão envolvidas na avaliação de desempenho e fiscalização dos trabalhos de monitoramento, da utilização dos recursos e dos resultados atingidos pelos contratos de gestão. Isso proporciona maior transparência nas ações e benefícios para a sociedade no sentido de receber serviços públicos em maior extensão e de melhor qualidade.

- Autonomia:

O modelo de contrato de gestão com as Organizações Sociais permite uma maior autonomia na gestão de recursos. Essas organizações não estão sujeitas a normas que regulam orçamento, finanças e compras como na Administração Pública. Isso proporciona uma maior agilidade e qualidade nas ações de aquisições de bens e seleção e manutenção de funcionários de regimento celetista.

ASPECTOS NEGATIVOS.

- Planejamento:

Nesse modelo de contrato de gestão a qualificação da Organização Social depende de competência discricionária do ministro ou do órgão superior da área de atuação. Desse modo, há possibilidade de favorecer ou desfavorecer politicamente a qualificação de uma Organização Social para celebrar contrato de gestão, e ainda, fica caracterizado um excessivo poder ao Executivo.

- Autonomia:

As organizações, uma vez qualificadas, têm o direito assegurado por lei de receber bens públicos cedidos pela Administração Pública no desempenho de suas atividades, bastando apenas uma autorização permitindo o uso. Além disso, é permitida a cessão de servidor público à organização sendo assegurada a remuneração e a condição estatutária pelo Poder Executivo. Esse aspecto mostra o quanto relevante é o controle interno e externo ao impor limites e normas legais para assegurar condutas dessa natureza. Acredita-se que esses procedimentos contrariam princípios básicos constitucionais da Administração Pública.

- Normatização:

Outro aspecto negativo é o fato de não se praticar licitação na delegação de serviço público a uma Organização Social. A escolha é feita por ato discricionário do Poder Executivo. No entanto, a Lei 8666/93 institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, onde os arts. 2º e 3º estabelecem que:

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros,

serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. [\(Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#)

Entretanto, o parágrafo XXIV do art. 24º da mesma lei estabelece que:

Art. 24. É dispensável a licitação:

XXIV - para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão. [\(Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado é fundamentado na Administração Gerencial e tem como referencial a modernização da Administração Pública. Esse é o motivo pelo qual expressões como planejamento estratégico, estruturação de projetos e integração planejamento e orçamento, que até então eram praticados somente na administração privada, passam a fazer parte da administração e gestão de políticas públicas no âmbito do Poder Executivo. Nesse sentido, o contrato de gestão, como modelo de administração e gestão, é a ferramenta idealizada para oferecer melhores condições no alcance de resultados que tenham qualidade e maior capacidade de atendimento às demandas da sociedade.

Ambos os contratos de gestão apresentados neste trabalho, apesar de estarem estabelecidos em legislações distintas, pressupõem a necessidade de cumprimento de metas de resultados estipulados no próprio contrato, sendo possível a responsabilização dos gestores envolvidos. Nesse caso, o gestor público participa da implantação do planejamento, execução, monitoramento e avaliação do alcance de metas e objetivos. O reflexo do uso desses modelos está na qualidade dos serviços públicos prestados e na eficiência de uso dos recursos, com significado aumento de produtividade.

Nesse contexto, torna-se necessário um amadurecimento da discussão e uma reflexão a despeito do posicionamento, mencionado no capítulo anterior, de Celso Antônio Bandeira de Mello. Em primeiro lugar o contrato de gestão foi idealizado como uma nova ferramenta administrativa, ou seja, um acordo de resultados inter-administrativo como um mecanismo facilitador de ações da Administração Pública na gestão de políticas públicas e programas governamentais. A interpretação jurídica da palavra contrato, não deve interferir em sua funcionalidade, pois é apenas uma denominação dada a uma ação administrativa. Trata-se de um planejamento estratégico gerencial, onde sua aplicabilidade busca proporcionar maior agilidade nos processos, autonomia de decisão ao gestor responsável e um maior controle sobre os procedimentos administrativos. Esse

modelo vem sendo utilizado com sucesso não só por órgãos e entidades federais, mas também, por governos dos Estados de Minas Gerais, Paraná, Pernambuco e Rio de Janeiro. Em segundo lugar, não há normatização legal que impossibilite órgãos e entidades da Administração Pública firmarem entre si acordos de procedimentos administrativos.

Já o contrato de gestão entre o Poder Executivo e as Organizações Sociais é um modelo de administração e gestão que tem a finalidade de ampliação de competências na prestação de serviços e efetividade de políticas públicas. É através do contrato de gestão que o Poder Executivo propõe redimensionar o seu tamanho com maior abrangência de participação das iniciativas da sociedade civil. A importância da atividade, de natureza social, desempenhada pela Organização Social está na ênfase ao cidadão, o qual necessita da efetividade desse serviço. As Organizações Sociais são um modelo de colaboração publico-privado de gestão de serviços públicos onde o contrato de gestão é essencial para o sucesso do modelo. Além disso, é importante destacar, que as Organizações Sociais não são entidades da administração indireta, pois elas não têm vínculo institucional com a Administração Pública e sim, vínculo contratual consensual. Se o vínculo fosse institucional seriam entes descentralizados.

Todavia, para que a Administração Pública possa avançar no processo de modernização é necessário vencer o excesso de controle burocrático. Nesse sentido, a dispensa de licitação pública por parte das organizações que celebram contrato de gestão, proporciona maior agilidade nas atividades. Ademais, esse modelo colaborativo não condiz com os contratos administrativos. Assim, a parceria não pode ser vista como objeto de prestação de serviço, pois, dessa forma sim, incidiria na Lei nº 8666, de 1993 (licitações e contratos administrativos).

Contudo, o grande desafio para a Administração Pública é trabalhar com indicadores de resultados que envolvem transformações culturais e mudanças na visão e postura de atores públicos envolvidos. A contratualização é uma inovação da Administração Pública e a modernização está em focar no que é importante para o cidadão, pois é ele o beneficiário dos serviços públicos fornecidos e que foram estabelecidos nos contratos de gestão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando L. (1993) “**Profissionalização**”. In Andrade e Jacoud, orgs. (1993).

AGUIAR, Carlos Alberto M.de. **Desenvolvimento de Estudos para Implantação de Contrato de Gestão na Administração Pública Federal, Autárquica e Fundacional**. Segundo relatório de pesquisa. São Paulo. Abril 1992 (projeto 318P0175).

ALCOFORADO, Flávio. **A Responsabilização na Gestão das Políticas Públicas e a Contratualização com Organizações Sociais**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. N° 15. 2008.

ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. **Reforma do Estado: uma necessidade?** Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. V.25. N.4. out./dez. 1997.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 17.ed. São Paulo: Malheiros, 2004. R

BELTRÃO, Hélio. **Descentralização e Liberdade**. Rio de Janeiro: Record, 1994.

BRASIL. Congresso Nacional. **Emenda Constitucional nº 19/98, de 04 de junho de 1998**, implementou a reforma administrativa do Estado Brasileiro. Tal emenda deu respaldo jurídico para a concretização de mudanças que se faziam imprescindíveis para a modernização da máquina administrativa do Estado brasileiro.

BRASIL. **Lei nº 9637/98, de 15 de maio de 1998, dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.**

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, Imprensa Nacional, 1995.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. 32° Edição.

BRASIL. **Decreto lei nº 137 de 27 de maio de 1991** – Programa de Gestão das Empresas Estatais.

BRASIL. **Decreto lei 8246 de 22 de outubro de 1991.** Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais e dá outras providências.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 14.ed. São Paulo:Atlas, 2002. R

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Lei de Responsabilidade Fiscal **estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.**

BRASIL. **Lei Nº 8666 de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 1992.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2001. r

MODESTO, Paulo. **Contrato de Gestão no Interior da Organização Administrativa como Contrato de Autonomia.** Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. Novembro de 2010.

NUNES, Marcos Alonso. **Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa.** Brasília: MARE/ENAP, 1997.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Contrato de gestão.** São Paulo: RT, 2008.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Gestão do Setor Público: Estratégia e Estrutura para um Novo Estado,** (1996).