

VANTAGENS, DESVANTAGENS E LIMITAÇÕES DOS CONTRATOS DE GESTÃO

Fernando do Nascimento Lock¹
Gelson Bolzan²
Mauro Righi Lovatto³

RESUMO

Este trabalho busca apresentar as vantagens, desvantagens e limitações dos contratos de gestão, como instrumento de planejamento e controle, para a Administração Pública.

O estudo foi realizado através de uma pesquisa exploratória, com a finalidade de obter embasamento teórico sobre o assunto, a qual revelou que o contrato de gestão pode ser um instrumento eficaz, se for executado de acordo com a legislação através de uma ampla autonomia de gestão, um bom acompanhamento e avaliação de resultados.

Palavras-chave: Contrato de Gestão, Controle, Planejamento, Gestão Pública.

SUMÁRIO: 1 Introdução - 2 Como surgiu o Contrato de Gestão - 3 Vantagens, desvantagens e limitações do contrato de gestão - 3.1 Vantagens do Contrato de Gestão - 3.2 Desvantagens e limitações do contrato de gestão - 4 Considerações finais.

¹ Professor do Departamento de Ciências Contábeis da UFSM, Especialista em Contabilidade e Controladoria Governamental / UFPE e Mestre em Gestão Pública / UFPE.

² Acadêmico do Curso de Ciências Contábeis da UFSM

³ Acadêmico do Curso de Ciências Contábeis da UFSM

1 INTRODUÇÃO

Atualmente o poder público se depara com uma carência cada vez maior de recursos, sejam eles humanos ou financeiros, em contraste com o crescente aumento das necessidades da população, tornando-se necessário que haja um cuidado cada vez maior em relação ao emprego adequado dos recursos públicos disponíveis, este fato motiva a busca de alternativas que visem uma maior eficiência e eficácia, por parte da Administração Pública na aplicação de seus recursos.

Este estudo tem como objetivo esclarecer o que é e como surgiram os contratos de gestão, bem como apresentar suas vantagens, desvantagens e limitações.

Segundo Siqueira (2003), os contratos de gestão são instrumentos de planejamento que podem ser utilizados na Administração Pública para formalizar o compromisso das partes contratantes com a obtenção de resultados. Neste documento devem estar explicitadas as diretrizes e objetivos contidos no plano de Governo, as metas a serem atingidas e as ações e os recursos necessários a sua execução, para que o contrato cumpra a missão a que se destina.

Diante das colocações de Siqueira levanta-se os seguintes questionamentos: existem somente vantagens na utilização dos contratos de gestão? Quais as limitações para a utilização deste instrumento de planejamento?

O trabalho foi realizado através de uma pesquisa exploratória no conceito de Gil (2002), com a finalidade de ampliar o conhecimento sobre o tema, tomando-se por base a legislação e publicações atinentes ao assunto.

Este trabalho está estruturado em mais dois tópicos além desta introdução. No segundo tópico, é descrita a evolução histórica do contrato de gestão até os dias atuais. No terceiro tópico, são discutidas as vantagens,

desvantagens e limitações do contrato de gestão. E ao final serão apresentadas as considerações finais e a bibliografia utilizada.

2 COMO SURTIU O CONTRATO DE GESTÃO

Segundo Siqueira (2003), o Contrato de Gestão teve sua origem na França, no final da década de 60, com a finalidade de aumentar a eficiência das empresas públicas francesas para viabilizar a manutenção da presença do Estado na economia. Estes foram rapidamente adotados por países cuja influência francesa era marcante, e depois utilizados na Argentina, México, Índia, Coréia e outras partes do mundo.

Outro país que também prestigiou a contratualização como mecanismo interno à Administração Pública foi a Grã-Bretanha, com a finalidade de reduzir o aparato centralizado.

No Brasil, a introdução do Contrato de Gestão ocorreu no Governo Collor (1990/1992), através do Decreto nº 137, de 27 de maio de 1991, que estabelecia a previsão de serem travados contratos de gestão entre o Poder Público e empresas estatais, ocasião em que o Governo Federal assinou Contrato de Gestão com a Companhia Vale do Rio Doce.

Atualmente, o Contrato de Gestão vem sendo utilizado na esfera federal pelas agências reguladoras e executivas, com amparo previsto no texto da Constituição Federal de 1988, resultado da Emenda Constitucional nº 19/98, que inseriu o novo parágrafo 8º do art. 37, onde se estabelece que a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante Contrato de Gestão, o qual terá por objetivo fixar metas de desempenho para o órgão ou entidade.

O Decreto nº 137, de 27 de maio de 1991, instituiu o Programa de Gestão das Empresas Estatais e os Decretos 2.487 e 2.488 de 2 de fevereiro de 1998, dispõem sobre as agências executivas e quanto à realização do contrato com autarquias e fundações e encontra-se em discussão o Projeto de Lei 3.337/04, de autoria do Poder Executivo, o qual estabelece um conjunto de regras para orientar a gestão e a atuação das atuais agências reguladoras e das que

vierem a ser criadas, trazendo como inovação a proposta de ampliação de mecanismos de controle social e prestação de contas.

Nesse sentido, serão instituídos e/ou ampliados os mecanismos de controle, responsabilização e transparência, como: consulta pública; apresentação de relatórios anuais ao ministério a que a agência estiver vinculada e ao Congresso Nacional; a obrigatoriedade de contrato de gestão entre ministério e agência; e a criação de ouvidorias.

O projeto de lei estende para todas as agências a exigência de celebração do contrato de gestão e de desempenho com o titular do ministério a que estiver vinculada cada uma delas.

O contrato será negociado e celebrado entre a diretoria ou conselho diretor da agência e o titular do ministério a que estiver vinculada a agência, deverá ter duração mínima de um ano, será avaliado periodicamente e, se necessário, revisado por ocasião da renovação parcial da diretoria da agência.

3 VANTAGENS, DESVANTAGENS E LIMITAÇÕES DO CONTRATO DE GESTÃO

3.1 VANTAGENS DO CONTRATO DE GESTÃO

Perante a necessidade de modernização da Administração pública, visando a utilização racional e de forma transparente dos recursos disponíveis sejam eles humanos, materiais ou financeiros, surge o contrato de gestão, como instrumento facilitador para a execução das atividades de gerenciamento no setor público, sendo uma alternativa a administração burocrática, que segundo Di Pietro (p.14, 2001) “é uma forma de organização criticada pelo formalismo, que contribui para emperrar a máquina administrativa, e por ser voltada para si mesma, sem preocupação quanto aos resultados da administração pública para o cidadão”.

Conforme o mesmo autor o Contrato de Gestão é um dos instrumentos integrantes do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e tem como objetivo dotar as entidades que o assinam de maior autonomia administrativa e gerencial em troca de metas de desempenho e instrumentos de controle

consubstanciados no próprio contrato. Tais entidades, quando autarquias, recebem o status de Agência Executiva ao assinarem o referido contrato.

Conforme o inciso I do art. 4º do Decreto nº 2.487 de 02 de fevereiro de 1998, os contratos de gestão deverão conter obrigatoriamente, objetivos e metas da entidade, prazos de consecução e indicadores de desempenho. Juntamente com as metas deve ser elaborado o plano de ações que possibilite a execução do contrato.

De acordo com o § 2º do Art. 4º do Decreto nº 2.487 de 02 de fevereiro de 1998, “Os objetivos e metas definidos no contrato de gestão observarão a missão, a visão de futuro e a melhoria do modelo de gestão, estabelecidos no plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional referido no art. 2º deste Decreto”.

O contrato de gestão, “ato-condição que desloca a entidade ou órgão para o campo de incidência de norma legal especial, previamente estabelecida pelo legislador” (Modesto, p. 7, 2004), surge como instrumento alternativo de planejamento e controle, que tem como característica a autonomia com relação a gestão de recursos (humanos, financeiros e materiais), para que esta possa encontrar soluções criativas que assegurem o alcance dos resultados pactuados, ponto indispensável ao cumprimento das metas contratadas, podendo ser uma alternativa para administração pública cumprir suas funções de maneira eficiente e com mais transparência.

Para Siqueira (2003) existem inúmeras vantagens na utilização de um contrato de gestão tais como:

- a valorização do ponto de vista dos usuários, protegendo-os contra as decisões arbitrárias ou repentinas do Estado, priorizando necessidades gerais ou de política geral ligadas à situação orçamentária do próprio Estado;
- induzem a austeridade na gestão dos recursos e ao aumento da produtividade;
- facilitam e tornam efetivos os controles do acionista majoritário sobre o desempenho gerencial;

- obrigam a adoção de indicadores de desempenho, quantificáveis e mesuráveis, que se constituem nas metas associadas a aquele objetivo, ou seja, devem constar indicadores claros e consistentes, que permitam a avaliação dos resultados obtidos pela Administração em cada uma de suas áreas específicas, exigindo a implantação de mecanismos de acompanhamento, que permitam a determinação clara de objetivos relacionados a produtividade global;
- conferem a programação de investimentos, maior transparência e segurança, favorecendo a continuidade administrativa.

Para Modesto (2004), o contrato de gestão possui as funções de permitir o ingresso do regime jurídico especial, assegurar maior objetividade na tradução das diretrizes globais e das políticas setoriais públicas em termos de metas concretas de ação, programar o exercício do controle administrativo admitindo um monitoramento mais preciso das políticas públicas, ampliar a autonomia decisória e a capacidade de planejamento estratégico dos responsáveis pelos órgãos ou entidades públicas, estimular o comprometimento da alta gerência e dos servidores do órgão ou entidade com o cumprimento das metas contratadas, ampliar o alcance da publicidade da atividade administrativa fortalecendo o controle social e por fim limitar o poder discricionário da administração superior, uma vez que o órgão que firmar contrato estará mais sujeito somente ao cumprimento das metas estabelecidas.

3.2 DESVANTAGENS E LIMITAÇÕES DO CONTRATO DE GESTÃO

Segundo Santos (2003), o contrato de gestão será uma alternativa para o aperfeiçoamento da gestão pública se conseguir superar a tendência ao formalismo que impera na administração pública brasileira, o que por vezes impede a mesma de agir de forma eficiente, sendo a burocracia um fator limitador para o contrato de gestão, e conseqüentemente para a Administração Pública, tornando-a lenta e muitas vezes ineficaz.

Siqueira (p. 9, 2003), conclui que as dificuldades para a utilização e aperfeiçoamento do contrato de gestão, devem-se a "... falta de vontade

política dos governantes em implantar uma administração pública coerente com a execução dos objetivos e metas comprometidos com as empresas estatais nesses contratos. Um outro problema é o corporativismo existente entre as entidades estatais que não se abrem às alianças, até mesmo entre seus pares”.

Segundo Rocha (2001), deve-se conceber o contrato de gestão para a moderna reestruturação do Estado brasileiro, para tanto a reforma constitucional de forma lúcida busca redimensionar o Estado brasileiro. Portanto, não se trata apenas de uma reforma de institutos de direito administrativos como muitos vêem, mas sim, trata-se de uma verdadeira reestruturação da noção de Estado, em uma nítida busca de promover de forma eficiente a conquista do tão sonhado bem comum da comunidade.

Para Di Prieto (2001), o contrato de gestão outorga mais autonomia ao órgão ou entidade. Essa autonomia será administrativa, financeira e orçamentária, pois sem isso será impossível atingir as metas estabelecidas no contrato. Os contratos correspondem, na realidade, quando muito, a termos de compromissos assumidos por dirigentes de órgãos, para lograrem maior autonomia e se obrigarem a cumprir metas. Além disso, as metas que se obrigam a cumprir já correspondem aquelas que estão obrigados a cumprir por força da própria lei que define as atribuições do órgão público; a outorga de maior autonomia é um incentivo ou um instrumento que facilita a consecução das metas legais.

E cita ainda ao tratar do assunto, que:

Não é fácil discorrer sobre o tema, por diversas razões: em primeiro lugar, porque ele é novo no direito brasileiro, sendo pouco tratado pela doutrina e praticamente inaplicado no âmbito judicial; em segundo lugar, porque ele não está disciplinado, de forma genérica, no direito positivo, a não ser em leis esparsas relativas a contratos específicos com entidades determinadas; em terceiro lugar, porque ele assume diferentes contornos, conforme o interesse da Administração Pública em cada caso; em quarto lugar, porque inspirado no direito estrangeiro, adapta-se mal a rigidez de nosso direito positivo. (p.17)

Segundo Alvarez (2003), as entidades integrantes da Administração Indireta, no que se refere principalmente as Federais, estão sujeitas a uma série de controles previstos na própria Constituição que, embora restrinjam a iniciativa em busca do modelo de eficiência traçado, não podem ser relevados pelo Poder Executivo ao celebrar um contrato de gestão. Sendo assim, os privilégios a serem concedidos a essas entidades, por efeito do contrato de gestão, devem observar os limites constitucionais e legais previstos em nosso Direito Positivo.

Fica claro que o objeto maior do contrato de gestão é instrumentalizar a Administração Pública para cobrança dos resultados, ou melhor, é conferir a Administração Pública o controle da consecução dos compromissos de produtividade e eficiência.

Alvarez (2003) cita ainda que o contrato de gestão não é um modelo personificado de gestão, como são as organizações sociais. Trata-se de um instrumento instituído para consolidar as formas de parceria que atenderiam aos objetivos da reforma do aparelho do Estado. É o *modus operandi* institucionalizado para conceber a Administração dita Gerencial, voga da eficiência.

Para Feldman (2003), com argumento de que o contrato de gestão, constitui, instrumento de controle social e de aperfeiçoamento de gestão, o governo ampliará seu uso para todas as agências, subordinando-as aos respectivos ministérios, especificando metas, obrigações, responsabilidades e penalidades. Essas punições são administrativas e, dizem, não envolver a demissão dos dirigentes. Mas, se as punições são administrativas, a rigor, está se falando de tutela sobre a ação das agências e do controle dos seus atos administrativos.

Não cabe, portanto, invocar o parágrafo 8º, do artigo 37, da Constituição, que prevê o contrato de gestão apenas para ampliar a autonomia de entes da administração e não para estreitá-la. Caso não atinja as metas pactuadas, o anteprojeto prevê a aplicação de punições administrativas, como a suspensão da liberação de recursos destinados às agências, o que constitui desvio de finalidade. Tal fenômeno, que hoje já ocorre indevidamente, via contingenciamento orçamentário, será oficializado. A

autonomia administrativa, que engloba a gestão dos recursos orçamentários e financeiros, estará comprometida, podendo subordinar-se a critérios políticos para sua liberação. O governo invoca o argumento do controle social, mas não avança nesse aspecto. Quer manter os controles tradicionais do Executivo sobre as agências, sem considerar que estas já são controladas pelos poderes Legislativo e Judiciário, Tribunal de Contas da União, Ministério Público... A sistemática prestação de contas a sociedade é essencial para o controle democrático das autoridades reguladoras. (p. 2).

Para Abdo (2004) o contrato de gestão é um instrumento ineficaz para as agências reguladoras, pois, dificulta o exercício da regulação, sem benefícios para o setor regulado, compromete a independência da agência reguladora e sinaliza para os investidores e consumidores a captura das agências pelo governo. Ressalta ainda que somente dois países adotam o modelo de contrato de gestão: a Tanzânia, onde está em lei, mas nunca foi aplicado, e no Peru, onde está sendo questionado por sua real relevância e eficiência. A própria redação do substitutivo, que tenta propor a melhoria indicada, deixa evidente a vinculação entre metas e liberação de recursos, o que fere gravemente a autonomia das agências.

Para Alvarez (2003) “privilegiar os resultados em nome da eficiência não significa relegar a segundo plano o controle dos atos da Administração Pública, seja qual for o modelo de gestão eleito”. O próprio contrato de gestão estabelece formas alternativas de controle ao promover a autonomia gerencial, financeira e orçamentária dos órgãos ou entidades públicas ou privadas que, estão sujeitas ao controle externo dos órgãos de contas sob o princípio da legitimidade e economicidade.

Segundo Lima (2000), a maior autonomia concedida, tem como contrapartida à exigência da consecução de metas previamente estabelecidas através do contrato, que terá como conteúdo mínimo a forma como a autonomia será exercida, as metas a serem cumpridas pelo órgão ou entidade no prazo estabelecido no contrato e o controle de resultado.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

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

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

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVARES, Maria Lúcia Miranda. **A eficiência como fundamento da reforma do aparelho de Estado**, 2003. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4887>>. Acesso em: 28 agosto 2004.

ABDO, Mário José Miranda. **Texto publicado no Informativo Semanal Nº 138 de 02 de setembro de 2004**. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/gif/1apêndice138.htm>> . Acesso em: 04 de novembro de 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. São Paulo: Atlas, 1991.

BRASIL. **Decreto Lei nº 137 de 27 de maio de 1991**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/D725.htm>. Acesso em 13 de outubro de 2004.

BRASIL. **Decreto lei nº 2.487 de 02 de fevereiro de 1998**. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/legislação/decreto2487.asp>>. Acesso em: 15 de outubro de 2004.

BRASIL. **Decreto lei nº 2.488 de 02 de fevereiro de 1998**. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/legislação/decreto2487.asp>>. Acesso em: 15 de outubro de 2004.

BRASIL. **Emenda Constitucional 19/98**. Disponível em: <www.sefa.pa.gov.br/legisla/leg/diversa/constEmenda/emendas/emendaconst%2019.htm>. Acesso em 15 de novembro de 2004.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.337/04**. Disponível em: <www.camara.gov.br/sileg/prop_lista.asp?pagina=2&autor=523221&limite=n>. Acesso em 22 de novembro de 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **As novas regras para os servidores públicos**, 2001. Disponível em: <<http://publicações.fundap.sp.gov.br/cadernos/cad22/dados/projeto.pdf>>. Acesso em: 30 de agosto 2004.

FELDAMN, Maria Augusta, **Agências reguladoras e o contrato de gestão**, 2003. Disponível em <<http://www.provedor.nuca.ie.ufej.br/provedor/artigos/feldman.htm>>. Acesso em: 02 de novembro de 2004.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002, 4. ed..

LIMA, Silvia Maria Porto, **A Emenda Constitucional nº 19/98 e a administração gerencial no Brasil**, 2000. Disponível em <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=475>>. Acesso em 11 de outubro de 2004.

MODESTO, Paulo. **Contrato de gestão instrumento de programação do controle administrativo**, 2004. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/portal/site/eventos_forum_agências/trabalhos/Paulo_Modesto.pdf>. Acesso em 18 de agosto de 2004.

ROCHA, Zélio Maia. **Contrato de gestão e administração pública**, 2001. Disponível em: <http://www.vemconcursos.com.br/opiniao/index.phtml?page_ordem=recentes&page_id=343&page_parte=1>. Acesso em 28 de agosto de 2004.

SANTOS, Luiz Alberto. **Contrato de gestão e agências reguladoras**, 2003. Disponível em: <<https://presidencia.gov.br/casacivil/site/exec/arquivos.cfm?cod=142&tip=art>>. Acesso em 18 de agosto de 2004.

SIQUEIRA. **Uma ferramenta gerencial para o setor público o contrato de gestão**, 2003. disponível em: <<http://.milenio.com.br/siqueira/tr028.htm>>. Acesso em 21 de agosto de 2004.