

ipea
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada



Instituto Brasileiro de Administração Municipal

ENAP Escola
Nacional
de Administração Pública

CONTRATOS DE GESTÃO

TEXTO BÁSICO PARA SUBSÍDIO ÀS DISCUSSÕES SOBRE A REFORMA DO ESTADO
(versão preliminar)

Maristela Afonso de André

Brasília, 1994

ipea
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada



Instituto Brasileiro de Administração Municipal

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

CONTRATOS DE GESTÃO

TEXTO BÁSICO PARA SUBSÍDIO ÀS DISCUSSÕES SOBRE A REFORMA DO ESTADO
(versão preliminar)

Maristela Afonso de André

Brasília, 1994



ÍNDICE

	pág.
Introdução	1
I) CONTRATOS DE GESTÃO: OBJETIVOS, CONCEITOS E MÉTODOS	3
II) CONTRATOS DE GESTÃO NO BRASIL: A EXPERIÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL	9
II.1) O PROGRAMA DE GESTÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS	10
II.2) A CVRD: IMPACTOS DOS CONTRATOS SOBRE A AUTONOMIA E O DESEMPENHO DA EMPRESA	22
II.3) O CONTRATO DA PETROBRÁS: AUTONOMIAS CONCEDIDAS E ESTÁGIO DE IMPLANTAÇÃO	27
II.4) CONTRATOS DE GESTÃO PARA OUTRAS EMPRESAS: ALGUMAS TENDÊNCIAS RECENTES	30
III) OS CONTRATOS DE GESTÃO NA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL	31
IV) OS CONTRATOS DE GESTÃO NO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	35
V) A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE CONTRATO DE GESTÃO COM ÓRGÃOS A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA, AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL	41
V.1) O CASO DA ASSOCIAÇÃO DAS PIONEIRAS SOCIAIS NO GOVERNO FEDERAL	42
V.2) CONTRATOS COM A ADMINISTRAÇÃO DIRETA AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL NO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	44
V.3) TÓPICOS DE REFLEXÃO	48
VI) COMPROMISSOS DE GESTÃO COM ESTATAIS FEDERAIS: PAUTA DE REFLEXÕES	49
BIBLIOGRAFIA	50

INTRODUÇÃO

A razão de ser das empresas estatais, em princípio, é a de garantir à sociedade a disponibilidade de bens e serviços essenciais ao desenvolvimento socio-econômico, à conquista de uma qualidade de vida compatível com os anseios atuais da sociedade, bem como de suas aspirações para as futuras gerações.

Nos anos 90, a legitimação dos investimentos públicos exige a consideração da qualidade dos produtos e serviços que o governo se propõe a oferecer, dos preços que praticará com base no uso de infra-estrutura, da competitividade implícita na qualidade e nos preços, em relação àqueles que empresas privadas poderão praticar em atendimento a essas mesmas necessidades dos consumidores, sejam eles os cidadãos individuais e as famílias como as entidades promotoras das atividades econômicas e sociais do país.

A missão do Estado como promotor e articulador deve ser fortalecida: o planejamento global e o setorial deve ser recuperado, apoiado agora na articulação de agentes econômicos e sociais. O Estado deve ser indutor de descentralização na execução dessas políticas emergentes desse planejamento.

As empresas públicas devem passar a ser administradas realmente como empresas produtivas, por uma Administração por Objetivos voltada para a conquista de níveis superiores de qualidade de serviços e de eficiência no uso dos escassos recursos públicos, bem como no uso de seus recursos humanos, instalações e equipamentos.

Um instrumento moderno de Administração por Objetivos foi criado na França no final dos anos 60, absorvido no Brasil com o nome de Contrato de Gestão. Consiste em compromissos periódicos com objetivos e metas, firmados pelo governo com cada uma de suas empresas. É passível de aplicação também a órgãos governamentais de administração direta e da indireta não estruturados sob a forma jurídica de empresa pública. A concepção de Contrato de Gestão na França assumiu o nome de Contrato de Plano quando aplicado a empresas públicas e de Contrato de Serviços quando aplicado a órgãos de administração pública não empresarial (equivalente à administração direta, autárquica e fundacional brasileira).

No Brasil a experiência iniciou em 1991. A nível do governo federal vigoram Contratos de Gestão com duas empresas: a Cia. Vale do Rio Doce (desde 1992) e a Petrobrás (1994), e com uma fundação, a SESA - Associação das Pioneiras Sociais (1991). Dentre os Contratos aplicados por Governos Estaduais, destaca-se o caso do Estado de São Paulo, onde vigoram contratos com 25 empresas (desde 1992) e com cerca de 63 órgãos estaduais não empresariais.

A experiência internacional e a brasileira, suas conquistas, limitações e desafios será apresentada neste texto, com o objetivo de auxiliar a reflexão sobre o sistema de Contratos de Gestão Federais.

O capítulo I elabora conceitos básicos aplicáveis tanto a empresas como às demais entidades.

O capítulo II apresenta a experiência dos Contratos de Gestão com Estatais Federais.

O capítulo III apresenta os ensinamentos da experiência internacional, aplicada a contratos com empresas.

O capítulo IV trata da experiência do Estado de São Paulo com Contrato de Gestão de Empresas.

O capítulo V se dedica a Contratos de Gestão com entidades não empresariais na França, no governo federal brasileiro e no governo do Estado de São Paulo. O item V.3 oferece uma pauta de reflexões sobre a aplicabilidade desse instrumento a entidades não empresariais de governo no Brasil.

O capítulo VI propõe uma pauta de discussões sobre Contratos de Gestão das Empresas Públicas Federais, objeto principal deste documento, que servirá de base para o seminário "Contratos de Gestão", a ser promovido pelo IPEA / SEPLAN como subsídio à Reforma do Estado.

I) CONTRATOS DE GESTÃO - OBJETIVOS, CONCEITOS E MÉTODOS¹

I.1) OS CONTRATOS DE GESTÃO: OBJETIVOS

O Contrato de Gestão, conforme vem sendo denominado no Brasil, (Contrato de Plano, de Programa ou de Serviços, conforme nomenclaturas adotadas na França) é um compromisso institucional firmado entre o Poder Executivo do Estado e cada entidade pública a ele subordinada. Pretende estimular a Gestão por Objetivos no âmbito do setor público, para que se constitua como o eixo central da Administração Pública, deslocando-a dos controles meramente normativos (jurídicos, fiscais, orçamentários e tarifários), para o controle de fins ou de objetivos a atingir. Os controles de meios assumem melhor, nesta concepção, a função de viabilizar esses objetivos. Uma eficaz Administração por Objetivos deverá servir como base sólida para a redução de controles burocráticos de meios que são obstáculos à indispensável elevação da eficiência de cada órgão público, com o setor público como um todo.

Uma característica importante desse modelo de administração é a de ser dinâmico e participativo, pois:

- * os objetivos e metas fixados em compromissos de gestão são periodicamente negociados e consensados entre o Estado e cada órgão subordinado;
- * a implantação do modelo pretende induzir a uma maior participação e co-responsabilização dos funcionários ou empregados dos órgãos públicos e empresas públicas na definição e na execução dos objetivos firmados em cada período com o Estado;
- * pretende o modelo que a sociedade seja informada do conteúdo dos compromissos, passando a ter parâmetros compreensíveis para avaliar a qualidade de produtos e serviços prestados pelos órgãos públicos, a eficiência no uso de recursos econômicos, a eficiência das pessoas que trabalham neles e das estruturas técnicas e gerenciais em que operam.

O Contrato de Gestão cumpre sua função:

- * ao operar como tradutor do planejamento global e setorial do governo em diretrizes, objetivos e metas de cada órgão público;
- * ao julgar a eficácia gerencial do órgão, no propósito de atingir os alvos fixados;

¹ Este capítulo foi extraído de Maristela de André: " Contratos de Gestão, Avaliação de Desempenho e Eficiência no Setor Público". Rio de Janeiro: Boletim de Conjuntura Iei/ufrj, vol.13 Nº 2 / jul 1993

- * ao monitorar a execução de planos de ação associados à execução de objetivos acordados com a entidade;
- * ao atuar como estímulo à qualidade dos produtos e à produtividade do órgão público.

A realização do compromisso deve ser julgada por uma **avaliação do desempenho gerencial** do órgão supervisionado. Tal tipo de processo de supervisão pretende induzir o órgão à conquista de níveis de eficiência no uso de recursos humanos e de equipamentos compatíveis com os padrões internacionais de excelência e com padrões praticados por congêneres privados nacionais, aonde couberem tais paralelos.

É importante registrar que o uso de Contratos de Gestão não se contrapõe necessariamente a uma política de desestatização de atividades empresariais do Estado. Pode ser empregado como instrumento de gerenciamento de processos de desestatização, no sentido de melhor garantir sua eficácia e a defesa dos interesses públicos.

Uma empresa concessionária de serviços públicos, mesmo que privada, poderá, inclusive, ter seu desempenho acompanhado pelo Estado através de Compromissos de Gestão, para que os interesses da população usuária sejam melhor garantidos, seja quanto a preços e qualidade dos serviços, seja quanto aos investimentos necessários ao atendimento de demandas futuras. A experiência internacional relatada no "World Development Report 1994" do Banco Mundial (6) aponta nessa direção.

Em qualquer caso, o Contrato de Gestão deve ter por base uma eficaz **Avaliação do Desempenho Gerencial da Entidade Contratada**.

I.2) AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: OBJETIVOS

Uma Avaliação de Desempenho eficaz necessita de um alvo claro.

O alvo da Avaliação de Desempenho de entidades públicas, pelos órgãos gestores do Governo Central, é o de avaliar as diretrizes, os planos estratégicos e operacionais, os objetivos e as metas dessas organizações e os processos de trabalho no sentido de promover sua efetividade, eficácia e eficiência. Tais conceitos são associados à busca de produtividade e qualidade de produtos e de processos produtivos, como se verá no item I.3.

Sendo os órgãos da administração central do Estado aqueles que atuam como supervisores do desempenho das organizações públicas, é preciso, em primeiro lugar, que os governantes assumam a resolução de questões essenciais da sua própria atuação. Dentre elas:

- que manifeste vontade política em reestruturar e modernizar o setor público, enfrentando os naturais conflitos político-institucionais;
- que resgate a função planejamento, definindo planos, diretrizes, prioridades, planos de ação a nível funcional, setorial e regional;
- que os ministérios orientem os órgãos subordinados para que os planos, objetivos e metas de cada entidade sejam orientados para um crescente atendimento das necessidades sociais, segundo a missão de cada entidade, a nível da qualidade e da amplitude de seus serviços;
- que a diretoria designada para a entidade seja competente para assumir os papéis projetados para ela e receba apoio governamental e os meios indispensáveis para o cumprimento de suas atribuições.

Para se avaliar o desempenho de um órgão, é preciso reconhecer inicialmente que os interesses dos órgãos supervisionados, em princípio, coadunam-se com aqueles do Governo, mas que, à medida em que se consolidam como entidades, desenvolvem alguns objetivos próprios.

Destacam-se:

- ↳ o desenvolvimento e a garantia de autonomia de gestão;
- ↳ a reprodução da entidade, enquanto integridade econômica, social e corporativa;
- ↳ a expansão das atividades da entidade;
- ↳ a proteção em relação a ingerências externas, inclusive a criação de barreiras à eventual privatização de atividades da entidade.

Quando tais interesses forem compatíveis com o interesse público, cabe ao Estado apoiá-los. Sempre que se tomarem conflitantes, deverão ser questionados e re-orientadas as entidades.

A avaliação do desempenho de um órgão público deve pretender atender às aspirações do cliente, da sociedade.

A sociedade, em geral, poderá, a médio prazo, ser beneficiada por decisões públicas emergentes de melhores sistemas de planejamento e de avaliação de desempenho no sentido de:

- receber serviços públicos em maior extensão e de melhor qualidade;
- pagar menores preços por serviços públicos e ter estabilizada (ou mesmo reduzida) sua carga de impostos.
- à medida em que os compromissos venham a ser divulgados publicamente, a sociedade passará a conhecer as metas de serviços e de eficiência programados por cada entidade pública, podendo avaliar causas do descumprimento de metas. Mecanismos mais democráticos de controle do Estado pela sociedade poderão se apoiar nesse instrumento.

Sistemas de Avaliação de Desempenho não podem ser sobrecarga adicional aos já excessivos controles de meios. Assim sendo, sua validação histórica irá depender da vontade política do Estado em extinguir e simplificar controles que, ao cercear a autonomia gerencial das entidades, impedem conquistas de eficiência indispensáveis.

I.3) AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: CONCEITOS E MÉTODOS

Conceitos Básicos

Antes de abordar a questão metodológica da Avaliação de Desempenho de organizações públicas propriamente dita, procurar-se-á expor alguns conceitos necessários. As definições enunciadas são objeto de controvérsias na literatura sobre os temas, não sendo propósito deste artigo discuti-las aqui. Optou-se por apenas apresentar o conjunto de definições que está sendo adotado neste texto.

↘ **Missão:** A missão de uma organização é sua finalidade precípua e permanente, que a identifica. Está definida nos documentos legais que a regem e, em particular, em seus estatutos sociais.

↘ **Diretrizes:** São orientações de caráter geral que apontam os rumos, as intenções de atuação política de uma gestão governamental ou de uma entidade, escolhida para uma vigência durante determinado intervalo de tempo, em geral de médio prazo.

↘ **Objetivos:** São alvos a serem atingidos e especificam as intenções das diretrizes, traduzindo-as em termos concretos e prevendo um prazo definido de execução. Pressupõe a disponibilidade de um determinado volume de recursos a serem usados para que os alvos sejam alcançados.

↘ **Metas:** Um dado objetivo é reconhecido como tendo sido alcançado através de um ou de vários dos seus atributos que devem ser atingidos em datas predeterminadas. Preferencialmente, os atributos escolhidos devem ser mensuráveis. Eles se constituem nas metas associadas àquele objetivo.

↘ **Plano de Ação:** Para se atingir uma meta, é necessária a realização de um conjunto de iniciativas, ou ações, que, combinadas num plano operacional, levem à mensuração quantitativa embora possam ser datadas. As ações são conhecidas através de relatórios descritivos que permitem a análise de causas associadas à execução total ou parcial de uma meta.

Efetividade, Eficácia e Eficiência

Estas são as três condições básicas que, quando presentes em conjunto, permitem afirmar que uma organização apresentou um bom desempenho nos níveis técnico, administrativo e gerencial. Na ausência de uma delas, pode-se questionar o desempenho da entidade.

Conceito de Efetividade

É o grau de satisfação das necessidades e dos desejos da sociedade pelos serviços prestados pela instituição. Pode ainda ser apresentada como o grau de atendimento ao mercado potencial pelos serviços da entidade. A esse conceito se associa uma dimensão quantitativa e outra relativa à qualidade dos serviços prestados.

Conceito de Eficácia

É o grau em que as metas de uma organização, para um dado período de tempo, foram efetivamente atingidas. A eficácia deve ser analisada considerando a extensão do cumprimento das metas programadas, como o eventual desvio indesejável da execução para metas não programadas.

Conceito de Eficiência

É a capacidade de produção da entidade, que procura garantir uma produtividade constante de bens e serviços com o uso o mais racional possível de um conjunto de insumos necessários a essa produção. São considerados insumos: os recursos humanos, os materiais e componentes, os serviços e o "uso" do capital físico (o valor do desgaste físico e tecnológico efetivo de equipamentos e instalações). Com frequência recorre-se ao conceito de eficiência dos recursos humanos isoladamente, a ela atribuindo-se o conceito global da eficiência. Isso se dá, em geral, pela dificuldade conceitual e operacional encontrada na avaliação da eficiência do capital e de materiais intermediários absorvidos no processo de produção. O índice usualmente empregado para avaliar a eficiência é o índice de produtividade, podendo ser escolhido o conceito técnico de produtividade física ou o conceito econômico de produtividade dos custos. Em geral, ambos devem ser considerados numa análise de eficiência. Um dos cuidados importantes no uso de um índice de produtividade como estimador de eficiência é que ele só traduz enquanto a qualidade do produto ou do serviço produzido não for comprometida.

Pela definição dos conceitos anteriormente apresentados, percebe-se que sua aplicação a uma organização implica necessariamente na busca de "Qualidade Total" (5).

II) CONTRATOS DE GESTÃO NO BRASIL: A EXPERIÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL

INTRODUÇÃO

Este capítulo trata da experiência do Governo Federal com Contratos de Gestão de Empresas Públicas.

Antes de abordar diretamente os Contratos, conforme definidos pelo decreto 137 de 27/05/91, é importante que se aponte para o fato de que, antes mesmo do advento do decreto, o Ministério de Minas e Energia (MME) já tinha compromissos de gestão denominados "Convênios de Desempenho" com 8 empresas, a saber: a CVRD (Companhia Vale do Rio Doce), a CPRM (Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais), a Usiminas, a Açominas, a CST (Companhia Siderúrgica de Tubarão), a CSN (Companhia Siderúrgica Nacional), a Aços Finos Piratini e a COSIPA (Companhia Siderúrgica Paulista). A Concepção desse instrumento de gerenciamento firmado entre o Ministério e a direção de cada empresa tem objetivos similares aos do Contrato de Gestão, com a diferença de que não pactua a redução de controles do governo sobre a empresa signatária.

No caso da CVRD, o Convênio de Desempenho vigente em 1991 e 1992 serviu de base para a definição do elenco de metas de desempenho firmadas no Contrato de Gestão que vigora de set. 1992 até hoje. A experiência adquirida pela empresa e pelo MME no período de 1991/1992 foi de grande valia para o amadurecimento das relações entre governo e empresa e da metodologia adotada no seu Contrato de Gestão.

No caso da CPRM, ainda não consta Contrato de Gestão, sua avaliação gerencial continua sendo realizada até esta data, por convênio de desempenho. O estágio de contrato será etapa futura. Quanto às seis siderúrgicas anteriormente referidas, os Convênios de Desempenho vigoraram de 1991 até a data de sua privatização, servindo de apoio ao processo de desestatização.

Este capítulo apresenta a experiência federal em três níveis:

- ☆ O item II.1 pretende descrever a concepção do Sistema de Contratos de Gestão de Empresas Federais: os objetivos, a legislação, a estrutura de gerenciamento dos contratos, os procedimentos estabelecidos para os processos de negociação e de acompanhamento dos mesmos.

- ⌚ Os itens II.2 e II.3 pretendem explorar qual está sendo a aplicabilidade da concepção descrita no item II.1, ao caso concreto das empresas que já assinaram contratos. A questão da viabilidade da concessão das autonomias gerenciais preconizadas pelo decreto 137 de 27/05/91 que instituiu os Contratos de Gestão é um dos aspectos tratados.

Será necessário o prosseguimento de estudos sobre a metodologia adotada no instrumento contratual e sobre a adequação do processo institucional de negociação e de acompanhamento desses contratos, visando o aperfeiçoamento institucional e metodológico do sistema.

O processo de negociação de contratos com outras empresas públicas solicitantes, tais como a TELEBRÁS, ELETROBRÁS, Correios, BNDES, demandam também uma avaliação.

- ⌚ O item II.4 deste capítulo procura apontar algumas das dificuldades em estender a prática de Contratos de Gestão a uma parcela significativa das empresas federais de modo que se tome, de fato, instrumento propulsor de mudanças culturais na administração pública. Tendências recentes para a re-orientação de esforço nesse sentido passam pela revalorização do uso de "Acordos de Desempenho" como etapa prévia à assinatura de futuros contratos.

II.1) O PROGRAMA DE GESTÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS*

O Governo Federal, por intermédio do Decreto nº 137, de 27 de maio de 1991, apresentado no Anexo II, instituiu o Programa de Gestão das Empresas Estatais (EE's) com o objetivo precípuo de promover a eficiência e a competitividade dessas empresas. O Programa consiste na fixação de um conjunto de diretrizes gerais e setoriais destinadas a compatibilizar a gestão das estatais com a política econômica e com o planejamento setorial e, sobretudo, promover suas modernizações.

A fixação das diretrizes do Programa de Gestão foi delegada ao *Comitê de Coordenação das Empresas Estatais - CCE*. Como órgão colegiado, o CCE tem como membros permanentes os titulares das Pastas do Planejamento, que é o seu presidente, e da Fazenda e seus respectivos Secretários-Executivos. Participam também, com direito a voto, os Ministros de Estado e Secretários-Executivos dos Ministérios a que forem vinculadas as empresas cujos interesses estiverem em pauta. Quando esta incluir matéria relativa à política trabalhista e salarial das EE's, participam do colegiado o Ministro e o Secretário-Executivo do Ministério do Trabalho.

* O item II.1 foi extraída do texto "O Programa de Gestão das Empresas Estatais: Os Contratos de Gestão na área Federal" (versão preliminar para discussão. Brasília, março de 1993, SEPLAN/PR/SEST) de autoria da SEST. A autoria é da equipe

Segundo o Decreto nº 137, compete ao Comitê de Coordenação das Empresas Estatais as seguintes tarefas:

- ↓ a) fixar as diretrizes do Programa de Gestão das EEs;
- ↓ b) aprovar propostas das EEs referentes a preços e tarifas públicas, admissão de pessoal, despesa de pessoal (próprio e de terceiros), elaboração, execução e revisão orçamentária, contratação de operações de crédito, arrendamento mercantil, inclusive refinanciamento; e demais assuntos que afetem a política econômica**;
- ↓ c) aprovar e supervisionar os Contratos de Gestão da EE's; e
- ↓ d) acompanhar o desempenho das EE's e consolidar os relatórios de desempenho dessas empresas para posterior encaminhamento ao Senhor Presidente da República.

Como órgão colegiado que é, o CCE tem como sua Secretaria Executiva para a realização das tarefas acima, o Secretaria de Coordenação e Controle das Empresas Estatais - SEST, subordinado a SEPLAN/PR.

II.1.1) Os Contratos de Gestão

No âmbito do Programa de Gestão, as EE's poderão submeter ao CCE propostas de Contratos de Gestão, pelos quais a União e a EE estabelecerão obrigações recíprocas relativas à programação dos objetivos da empresa e compromissos da administração federal para a consecução desses objetivos, em especial quanto a preços e tarifas públicas. Nos itens que seguem procura-se conceituar, estabelecer a importância e definir os conteúdos fundamentais do Contrato de Gestão.

Conceituação e Importância

O reconhecimento do importante papel que as EEs têm a desempenhar no processo de desenvolvimento econômico de países como o Brasil, especialmente em setores considerados estratégicos (energia elétrica, telecomunicações, petróleo, etc.), e a necessidade de modernizar a gestão pública incorporam a figura do Contrato de Gestão à sistemática de relacionamento entre essas empresas e a administração central. Seu princípio básico está fundamentado na concepção de que é necessário substituir controles "a priori" e interferências indevidas no dia-a-dia das EE's por avaliações de resultados "a posteriori", o que é feito estabelecendo-se um conjunto relevante de indicadores de desempenho.

** Conforme será enfatizado mais adiante, de acordo com o referido Decreto 137, as empresas que assinarem Contrato de Gestão ficarão isentas de apresentar essas propostas.

O Contrato de Gestão constitui, portanto, um acordo formal entre a União e uma EE, contendo a programação dos objetivos e metas da empresa e os compromissos do governo para que os mesmos possam ser atingidos. É importante ressaltar que esse acordo formal entre as partes deve ser estabelecido no conceito da estratégia e prioridade da política de desenvolvimento econômico e, também, sem perder de vista a dupla personalidade da EE, ou seja, seu caráter privado e social.

As vantagens de um Contrato de Gestão são importantes e variadas. Em primeiro lugar, ele é um instrumento de racionalização da EE na medida em que:

- permite assentar seu desempenho sobre reais bases empresariais;
- viabiliza o controle "a posteriori";
- facilita a aplicação de mecanismos de acompanhamento;
- permite a determinação clara de objetivos relacionados com a produtividade global, com o nível de geração interna de recursos e com a rentabilidade financeira do capital investido;
- concede maior previsibilidade à programação de investimentos; e
- propicia continuidade administrativa. //

Ainda do ponto de vista da EE, o processo de elaboração da proposta, negociação e execução do Contrato de Gestão pode ser a causa de profundas modificações na mesma. A empresa deve possuir uma organização capaz de produzir metas consistentes para o período de vigência do contrato e deve criar ou aperfeiçoar mecanismos de administração estratégica que a habilitem para:

- a) atingir maior eficiência no seu processo produtivo; e
- b) responder, por meio de um sistema ágil de informação, às demandas decorrentes do processo de acompanhamento, avaliação e controle (construção de indicadores de desempenho físico e financeiro).

Em suma, o Contrato de Gestão constitui para a EE a culminância de seu Planejamento Estratégico, do qual decorrem planos operacionais, funcionais e financeiros (de investimentos, de recursos humanos, de pesquisa e desenvolvimento, etc.).

Do ponto de vista do Governo, o Contrato de Gestão estabelece um instrumento moderno e eficaz de acompanhamento e avaliação de desempenho de uma EE, permitindo a liberação de autorizações prévias por parte deste (como por exemplo, autorizações par admissão de pessoal, contratação de operações de crédito, etc.), e tomando a gestão do setor público mais transparente para a sociedade.

Ainda do ponto de vista governamental, o Contrato de Gestão, ao estabelecer um conjunto de indicadores de desempenho da EE, fornece os elementos para que a Secretaria de Controle Interno - Ciset efetue auditorias operacionais da empresa, quanto à eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, conforme Resolução 256/91 do Tribunal de Contas da União - TCU.

A prática internacional tem demonstrado que o processo de negociação do contrato é a sua fase mais importante. O período prévio à sua assinatura permite ao Governo conhecer mais profundamente as características das empresas públicas e do setor em que ela atua, além, é claro, de propiciar entendimentos entre ambos, que irão facilitar seu relacionamento. Por outro lado, os problemas de política econômica passam a ser melhor entendidos pela EE como condicionantes de seus pleitos, pois fica clara a necessidade de harmonizar seu planejamento com as políticas e planos gerais e setoriais do Governo.

Duas ressalvas devem ser feitas quanto ao papel do Contrato de Gestão. A primeira é que esse instrumento não deve ser entendido como uma "carta de alforria" para a EE, de forma a liberá-la de todos os controles do Governo. A segunda é que o contrato, embora seja considerado como uma forma adequada de melhorar o desempenho da EE, não é uma panacéia para resolver problemas graves de ordem administrativa e/ou financeira.

Cabe ainda fazer uma última observação. O Banco Mundial afirma em documento recente que os Contratos de Gestão não se opõem a programas de privatização, pois "os governos não precisam se concentrar exclusivamente ou na privatização ou na melhoria de desempenho das EEs; eles podem perseguir ambas as políticas ao mesmo tempo (6).

Conteúdos Fundamentais

É indispensável para o sucesso de um Contrato de Gestão que o processo de negociação envolva o primeiro escalão federal e a alta administração da empresa. Seria totalmente ineficaz um Contrato onde a parte envolvida do Governo não tivesse o poder e a representatividade total de avaliar os resultados e cobrar metas firmadas. Além disso, a parte do Governo tem que cumprir os compromissos firmados no Contrato, como por exemplo a política de preços e tarifas, a coerência dos vários órgãos do Executivo em suspender a demanda de controles que, pelo Contrato de Gestão assinado, estão suspensos.

Pode-se estabelecer uma estrutura genérica para o Contrato de Gestão, indicando aqueles conteúdos que dele devem necessariamente fazer parte*. Assim, os seguintes itens devem constar do Contrato:

a) Descrição do Contexto Macroeconômico em que a Empresa Opera e os Cenários Previstos para sua Ação Futura:

Trata-se de uma descrição geral das condições econômicas internas e internacionais no que se relaciona com a ação da empresa e do setor específico em que ela opera. Considerando que o

* O Decreto 137, de 27 de maio de 1991, que instituiu o Programa de Gestão das Empresas Estatais, determina a inclusão obrigatória de determinadas cláusulas.

Contrato de Gestão determina objetivos e metas que se articulam com o comportamento da economia (nacional e internacional), caso a empresa não consiga cumprir os seus compromissos, devido ao comportamento imprevisto ou inesperado das variáveis macroeconômicas, será possível encontrar as discordâncias com as condições em que o contrato foi negociado. Em resumo, este item estabelece as premissas básicas sobre as quais o contrato é firmado.

b) Diagnóstico da Empresa:

A EE é analisada em função de sua capacidade para desempenhar um papel que a sociedade lhe reserva, ou seja, se a mesma está em condições de assumir o seu papel de instrumento da política governamental. Neste item devem ser destacados os principais problemas e dificuldades enfrentadas no passado recente e apresentadas séries históricas de indicadores operacionais, econômico-financeiros, etc.

c) Determinação das Partes Contratantes:

É o instrumento jurídico específico. É o contrato propriamente dito, o qual deve preencher todas as formalidades jurídicas habituais. Entre essas formalidades está a determinação clara dos representantes das partes contratantes, os quais, conforme mencionamos anteriormente, devem envolver o primeiro escalão federal e o dirigente máximo da empresa. É também conveniente mencionar leis e decretos em que o Contrato se apoia.

d) Objeto Geral do Contrato:

É a descrição da razão (ou razões) que levou (levaram) à negociação e assinatura do Contrato de Gestão. O objeto poderá ser a flexibilização da gestão, o equilíbrio das contas, a restauração do auto-financiamento, a preservação da eficiência e competitividade, a concessão de autonomia gerencial, etc.

e) Objetivos, Metas e Indicadores de Desempenho:

A determinação dos objetivos a serem alcançados durante a vigência do Contrato de Gestão, elemento crítico de todo o processo, decorre do planejamento da empresa e das necessidades e desejos do Governo estabelecido na sua política global e setorial. Entre esses objetivos estão os referentes a pessoal, rentabilidade, produtividade global e dos fatores, reestruturação operacional e organizacional, etc.

Os objetivos devidamente quantificados e a previsão de atingimento dentro de prazos pré-estabelecidos constituem as metas estabelecidas no Contrato. Em geral, este contém as metas fixadas para o primeiro ano de vigência e a forma de fixá-las para os anos subseqüentes.

O nível de realização dos objetivos e metas propostas é aferido por um conjunto de indicadores de desempenho operacional e econômico-financeiro. Estes indicadores compõem o Sistema de Avaliação de Desempenho, que é importante para o julgamento que a EE faz de seus

planos, objetivos, metas, etc. É conveniente que o Contrato de Gestão contenha um glossário que permita um entendimento claro dos conteúdos dos indicadores.

f) Isenções de Autorizações Prévias e de Outras Normas de Controle:

Um dos objetivos do Contrato de Gestão é conceder à EE um grau de autonomia suficiente que lhe permita operar com agilidade e flexibilidade gerenciais. A lista a seguir evidencia os principais controles a que usualmente estão submetidas as empresas públicas federais:

- enquadramento de planos e programas nas prioridades setoriais e gerais do governo;
- aprovação do orçamento programa;
- limites de investimentos, aprovação casuística de investimentos de projetos, de programas, de despesas globais com pessoal, administrativas, de divulgação e de relações públicas;
- aprovação para recrutamento de pessoal;
- aprovação de valores limite para a aquisição de combustíveis;
- reajustes salariais de dirigentes, reclassificação de cada funcionário nos níveis do plano de cargos e salários;
- aprovação do quadro de pessoal (nº de funcionários);
- autorização para substituição de vagas no quadro e para remanejamento de funcionários dentro do quadro;
- definição de preços e tarifas;
- aprovação de decisões de licitação acima do nível de valor pré-estabelecido (para investimentos);
- aprovação para a captação de recursos, e para acesso a fontes bancárias no país e no exterior;
- aprovação para aplicações financeiras;
- controle de importações;
- controle de operações de arrendamento mercantil de bens no exterior;
- aprovação de aumento de capital;
- aprovação para a emissão de debêntures, títulos e valores mobiliários;
- aprovação para viagens ao exterior.

Órgãos Supervisores

Poder executivo:

- Ministério da Fazenda (STN e PGFN);
- SEPLAN (SEST / CCE e SOF);
- Ministério Setorial;
- outros.

Poder Legislativo:

☒ TCU (Tribunal de Contas da União).

Cada uma das empresas controladas tanto pela Vale do Rio Doce quanto pela Petrobrás prestam contas individual e diretamente a estes órgãos controladores. Os Contratos de Gestão da Vale do Rio Doce e da Petrobrás preconizam que passem a fazê-lo através de supervisão das duas empresas centrais, respectivamente, através de Contratos de Gestão com cada uma.

O Decreto 137 prevê isenção às empresas que negociarem Contratos de Gestão, da aprovação do Comitê de Coordenação das Empresas Estatais - CEE, no que respeita a fixação de preços e tarifas públicas; admissão e despesas de pessoal, elaboração, execução e revisão orçamentária; contratação de operações de crédito ou de arrendamento mercantil, etc. Essas isenções devem ficar explícitas no texto do Contrato, bem como todas as outras autorizações que impliquem afastamento de normas de controle do poder executivo federal.

g) Prazo de Vigência

A experiência internacional indica um prazo de três anos como o mais adequado para a vigência do Contrato de Gestão. Embora seja desejável uniformizar esse prazo para todos os contratos, deve-se atentar para as peculiaridades de cada empresa.

h) Condições de Renovação, Revisão, Suspensão ou Rescisão

A renovação de um Contrato de Gestão é, normalmente automática, caso não exista nenhum fator impeditivo decorrente da última avaliação de desempenho efetuada. A revisão se verifica quando as premissas estabelecidas sofrerem mudanças não previstas ou se as partes contratantes assim o decidirem.

A suspensão do contrato ocorre quando houver impossibilidade de cumprimento ou mudança substancial nas premissas estabelecidas. A rescisão se dá por descumprimento injustificável, culpa ou dolo dos administradores, violação de legislação vigente ou do estatuto da empresa.

A descrição do contexto macroeconômico em que a empresa opera (item A dos conteúdos dos Contratos de Gestão) constitui um elemento importante de comparação para determinar a intensidade de variação das premissas estabelecidas configurando, assim, os casos de revisão, suspensão ou rescisão.

i) Responsabilidade dos Administradores

Os Contratos de Gestão devem fixar penalidades para os administradores que não cumprirem o contrato ou outras normas aplicáveis às empresas. Tais penalidades poderão ser o afastamento da função ou a obrigação de indenizar os prejuízos decorrentes de sua atuação inadequada. Como contrapartida, é desejável incluir salvaguarda de proteção contra interferências políticas na gestão da empresa.

II.1.2) O modelo institucional para a implementação e avaliação dos Contratos de Gestão

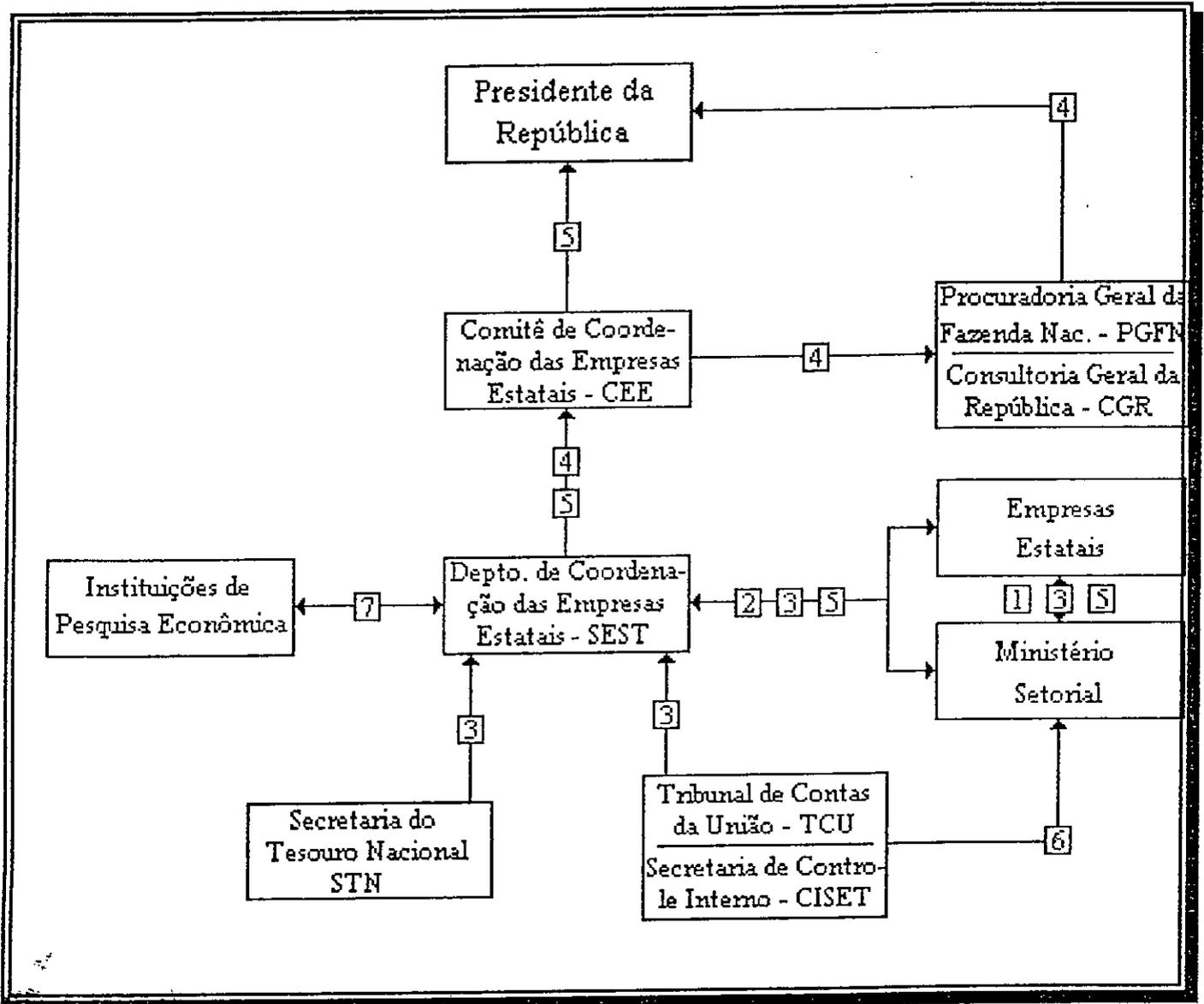
A implementação dos Contratos de Gestão na área federal é uma experiência relativamente recente e limitada. Por essa razão, e considerando a importância que o governo vem dando a este instrumento, é oportuno definir com precisão o papel dos organismos federais envolvidos no processo e as suas etapas, ou seja, estabelecer o modelo institucional.

O sucesso dessa sistemática de relacionamento entre a União e as suas EEs depende fundamentalmente dessa definição que, por sua vez, exige que os órgãos envolvidos se estruturam para as tarefas que lhes compete executar.

A seqüência de etapas necessárias para a implementação e avaliação dos Contratos de Gestão são apresentadas no diagrama a seguir:

2.1) Diagrama:

MODELO INSTITUCIONAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DOS CONTRATOS DE GESTÃO



Descrição das Etapas:

- 1) Elaboração do contexto macroeconômico, diagnóstico da EE, estabelecimento de políticas empresariais, objetivos, metas e conjunto de indicadores.
- 2) Análise pela SEST dos documentos elaborados na etapa anterior.
- 3) Formalização do Contrato de Gestão.
- 4) Aprovação e assinatura do Contrato de Gestão pelo CEE.
- 5) Avaliação do desempenho da EE envolvendo elaboração de relatórios trimestrais, relatórios sintéticos de avaliação, aprovação desses relatórios pelo CEE e encaminhamento ao Presidente da República.
- 6) Realização de auditorias operacionais.
- 7) Aperfeiçoamento de sistema de indicadores.

a) Etapa 1

O reconhecimento, mencionado anteriormente, de que o processo de elaboração do Contrato de Gestão é tão importante quanto o produto final, dá grande importância a esta primeira etapa. Ela consiste na descrição do contexto macroeconômico em que a EE opera e na elaboração do seu diagnóstico. Estas duas etapas exigem uma articulação muito estreita entre o Ministério Setorial (MS) e a EE em questão. Ao primeiro compete transmitir as diretrizes da política econômica geral e setorial que condicionariam e definiriam o papel e ações da EE. À última cabe, dentro deste contexto, definir objetivos, metas, políticas empresariais e, sobretudo, propor soluções aos problemas identificados no diagnóstico.

Ainda como resultado da articulação entre o MS e a EE deve resultar uma primeira indicação do conjunto de indicadores que irão compor o Sistema de Avaliação de Desempenho, elemento crítico de todo o processo. Estes indicadores devem ser apresentados na forma de séries históricas de modo a permitir avaliações e tratamento estatístico e, quando possível, incluir valores internacionais para comparações (Seqüência (1) do Diagrama)

b) Etapa 2

Esta segunda etapa consiste na análise inicial que o Departamento de Coordenação das Empresas Estatais - SEST faz da descrição do contexto macroeconômico, do diagnóstico da empresa e do conjunto de indicadores inicialmente apresentados.

Este é o momento para a compatibilização dos objetivos, metas, etc. da EE como o Plano Plurianual do Governo e com o Orçamento de Investimentos. Nesta etapa, são introduzidos no processo os objetivos mais gerais do Governo, como por exemplo a incorporação de ganhos de produtividade aos preços e tarifas, definição do níveis de pagamentos de dividendos à União, etc. (Sequência (2) do Diagrama 2.1).

c) Etapa 3

Esta é a etapa da elaboração formal do Contrato de Gestão, contendo os compromissos recíprocos assumidos pelas partes contratantes, itens de flexibilização e autonomia gerenciais, eliminação de normas e procedimentos burocráticos, etc. E a etapa de negociação do Contrato propriamente (produto final) e ela deve envolver as assessorias jurídicas da SEPLAN/PR e do MS, a Secretaria do Tesouro Nacional - STN para a verificação da propriedade de itens relativos a endividamentos e o Tribunal de Contas da União - TCU/Secretaria de Controle Interno - Ciset, para verificação da conformidade com as normas de administração federal. (Sequência (3) do Diagrama 2.1)

d) Etapa 4

Nesta etapa, o Contrato de Gestão na sua forma final, após receber parecer da SEST e do PGFN (Procuradoria Geral da Fazenda Nacional), é encaminhado ao CCE.

Aprovado pelo CCE, o Contrato de Gestão é, então, remetido à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN, que após exame pela Consultoria Geral da República - CGR, encaminha proposta de Decreto para aprovação pelo Presidente da República. Cumprida essa sequência, o Contrato de Gestão passa a vigorar plenamente. (Sequência (4) do Diagrama 2.1)

e) Etapa 5

Esta é a etapa de avaliação do desempenho da EE, segundo premissas, objetivos e metas fixadas no seu Contrato de Gestão. O MS e a EE envolvidos devem realizar reuniões de Avaliação de Desempenho com base no sistema de indicadores para elaborar relatórios de avaliação (trimestrais), além de propor metas anuais. Estas tarefas exigem que ambos estruturam grupos internos de acompanhamento e avaliação.

Os relatórios trimestrais são encaminhados à SEST, que analisará os resultados obtidos, e caso aprovados, fará um Relatório Sintético de Avaliação para aprovação pelo CCE e posterior encaminhamento ao Presidente da República. (Sequência (5) do Diagrama 2.1)

f) Etapa 6

Conforme referência anterior, os Contratos de Gestão, ao estabelecerem um sistema de indicadores, permitem a realização de auditorias operacionais pela Ciset/TCU, tomando como referência este sistema. (Sequência (6) do Diagrama 2.1)

g) Etapa 7

Considerando o papel importante que os indicadores de desempenho têm no processo, a SEST deve promover o seu aperfeiçoamento recorrendo a consultorias junto à instituições de pesquisas, inclusive internacionais. (Sequência (7) do Diagrama 2.1)

II.1.3) O sistema de avaliação de desempenho

O assunto referente aos Contratos de Gestão com as Empresas Estatais teve sua origem na França em 1963, iniciando-se pela publicação de um diagnóstico sobre a situação das empresas públicas francesas, realizado por uma Comissão de alto nível, nomeada pelo Presidente De Gaulle.

Outros países adotaram também os Contratos de Gestão objetivando melhorar o desempenho de suas empresas, tais como a Espanha, Itália, Marrocos, Senegal, Madagascar, dentre outros.

Estudando as características dos diversos Contratos de Gestão e as situações macroeconômicas dos países nos quais foram implantados esses sistemas, tem-se como notável e muito adequado para ser tomado como exemplo para o Brasil, a experiência da Coreia do Sul.

Com base nessa experiência, foi definido o sistema de avaliação que vem sendo empregado no Contrato de Gestão do Vale do Rio Doce e que está sendo, em 1994, implantado no Contrato da PETROBRÁS.

II.1.4) Considerações finais

O relacionamento entre o governo federal, empresas públicas e a sociedade tem sido marcado por uma série de críticas e incompreensões mútuas.

De um modo geral as empresas estatais são consideradas como ineficientes, possuidoras de pesadas estruturas de pessoal, lentas na tomada de decisões, influenciadas por forte corporativismo e, principalmente, distanciadas dos objetivos sociais para as quais foram criadas.

Do ponto de vista dessas empresas, as críticas dizem respeito à excessiva interferência do governo no seu dia-a-dia, a utilização de preços e tarifas dos seus produtos e serviços em função da política anti-inflacionária e, até recentemente, como captadoras de recursos externos para o financiamento de déficits em transações correntes. O somatório dessas ações e interferência na vida das empresas, segundo o ponto de vista dessas, tem causado desequilíbrios financeiros, descontinuidades nos seus programas de investimento e ineficiências gerenciais.

O Contrato de Gestão é visto, assim, como um instrumento moderno e eficaz de relacionamento entre as partes envolvidas e como capaz de contribuir para solucionar as distorções de relacionamento mencionadas. Espera-se que o resultado de sua implementação evidencie o papel da empresa pública dentro da política econômica e social do país, tomando sua administração

mais transparente para o conjunto da sociedade. Como contrapartida à maior autonomia gerencial, o governo, por intermédio do Contrato de Gestão, introduz um Sistema de Avaliação de Desempenho que torna possível o controle de resultados, ou seja, se as metas de desempenho operacional e econômico-financeiro pré-pactuadas foram atingidas.

Existem dificuldades a serem superadas no processo de implementação dos Contratos de Gestão. A primeira delas é cuidar para que o termo não sofra desgastes em função de ser considerado somente como "carta de Alforria" para as empresas sem que estas alcancem melhorias de eficiência e eficácia. A segunda, é que o Contrato não se torne mais um instrumento burocrático de controle instituído pelo Governo, juntando-se aos demais já existentes.

Outra preocupação importante, é a necessidade de promover esforços no sentido de desenvolver e aprimorar o conjunto de indicadores e do constante treinamento de equipes responsáveis pela gerência do Sistema de Avaliação de Desempenho.

Finalmente, em estágio posterior da implementação dos Contratos de Gestão, prevê-se que, além das cláusulas de penalidades, o mesmo contenha também as de premiações, quando as metas pactuadas forem superadas. A experiência internacional tem demonstrado que esse procedimento é uma das principais causas do seu sucesso (4).

II.2) COMPANHIA VALE DO RIO DOCE (CVRD): IMPACTOS DOS CONTRATOS DE GESTÃO SOBRE A AUTONOMIA E O DESEMPENHO DA EMPRESA (versão preliminar)

Este capítulo pretende apresentar características gerais do contrato que não constam da exposição geral do item II.1, a situação efetiva da concessão de autonomias à empresa e alguns resultados do desempenho da empresa favorecidos pelo contrato, no período 1991 até 1993.

II.2.1) Características e resultados gerais do contrato do período 1991 a 1993

A primeira empresa a conseguir firmar acordo contratual com o Governo foi a Cia. Vale do Rio Doce. O 1º contrato vigorou de julho de 1992 a dezembro de 1993. O 2º, trianual, de 1994 a 1996, oficializado como extensão de prazo do contrato anterior, está em vigor. A negociação do elenco de objetivos, metas e seus indicadores, relativos ao compromisso da empresa para 1994, completou a etapa de negociação com o MME e, a nível técnico, com a SEPLAN. Falta contudo sua oficialização pelo CCE. Ainda assim, execução do contrato já está sendo acompanhado pelos Ministérios envolvidos, tendo sido emitido o relatório do 1º trimestre de 1994.

As 36 metas estabelecidas no Contrato de Gestão de 1992 e 1993 da CVRD estão distribuídas pelos seguintes temas:

☆ **Operacionais:** englobando a produção de minério de ferro, pelotas, ouro, manganês e transporte comercial

- ⊕ **Comerciais:** incluindo nível médio de preços e volume de venda para os mercados internos e externos
- ⊕ **Econômico-financeiro:** com previsão de margem bruta sobre a receita líquida total e margem bruta unitária para o minério de ferro nos mercados interno e externo; previsão de geração operacional e nível global de endividamento.
- ⊕ **Recursos Humanos:** definição do efetivo máximo e limite para gastos com mão-de-obra sobre a receita líquida e outros diversos indicadores de produtividade de mão-de-obra por tipo de produto
- ⊕ **Administrativo-governamental:** com gastos com serviços de terceiros e volume de investimento.

Foram fixados indicadores de desempenho para a avaliação da empresa, bem como estabelecidos critérios de avaliação. Quanto ao processo de *acompanhamento* do Contrato, o que pode ser adiantado é que é feito por relatórios trimestrais analisados pelo Ministério Setorial, que vem contando com a participação da equipe de Coordenação de Contratos de Gestão da SEPLAN. É complementado por auditorias operacionais. O objetivo das mesmas é a verificação da fidedignidade das informações prestadas pela empresa, para o cálculo dos indicadores das metas executadas. A *avaliação final* é anual e inclui reuniões entre a diretoria da empresa e os representantes dos Ministérios que têm assento no CCE.

A evolução do desempenho da empresa, de 1990 até 1993, foi altamente promissora e, segundo a empresa, as autonomias gerenciais obtidas pelo Contrato de Gestão tiveram importante papel, destacando-se a liberdade de definir e executar uma política de recursos humanos mais autônoma. Destacamos alguns pontos com referência ao desempenho da empresa: o faturamento por homens hora trabalhados elevou-se, o que favoreceu a que o resultado operacional também se elevasse, a despeito do menor volume de minério de ferro vendido, a preços internacionais inferiores aos vigorantes em 1990. A convergência desses fatores é indicativo da elevação da eficiência gerencial, ainda mais quando se observa a redução do endividamento líquido ocorrida no período.

A ação atenta da assessoria jurídica da presidência da empresa vem sendo muito importante na conquista das autonomias preconizadas pelo decreto que instituiu o seu Contrato de Gestão. O acompanhamento de novas determinações legais permanece essencial para a sustentação das autonomias conquistadas e para a sua ampliação, no atendimento ao espírito do decreto nº 137.

II.2.2) A Concessão de Autonomias Gerenciais a CVRD, com a Implantação dos Contratos de Gestão

Pelo Contrato de Gestão está previsto que se concentrem no MME (CISSET e SMM) e na SEPLAN (SEST / CCE e SOF) todos os controles sobre a empresa antes exercidos por estes órgãos e ainda, diretamente, pelo Ministério da Fazenda (STN e PGFN) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Não tem sido possível a plena execução dessa proposta.

Descreveremos as características do contrato desta empresa enfocando a questão das autonomias mais relevantes que os contratos lhe estão concedendo. O escopo, a metodologia, o conteúdo do compromisso, o elenco de indicadores de desempenho da empresa do 1º contrato se mantiveram basicamente constantes no contrato de 1994/1996, pela extensão da vigência do primeiro.

Quanto à Definição da sua Programação Orçamentária Anual

A programação do orçamento é de exclusiva responsabilidade interna da empresa.

Pelo Contrato de Gestão, a programação do orçamento é da alçada exclusiva da empresa, sendo o controle governamental ex-post. Contudo, toda vez que haja metas integrantes do Contrato de Gestão que definam níveis específicos para rubricas constantes do orçamento da empresa, as metas representam implicitamente uma fixação negociada com o governo ex ante. No caso da CVRD, há metas contratuais que são itens do orçamento e há outras que indiretamente criam parâmetros de referência a rubricas orçamentárias. Há casos em que há leis que ditam limites que devem ser obedecidas. Passaremos a citar os casos mais relevantes:

a) da obediência ao limite superior global de endividamento (sobre o Patrimônio Líquido), submetido, por lei, à aprovação do Senado Federal;

b) de rubricas que servem de base à previsão de componentes do orçamento e que constem como metas do Contrato de Gestão da empresa: estes têm aprovação do Poder Executivo e são objeto de negociação com o Ministério Setorial, com o Ministério do Planejamento e com o CCE. Nos contratos da CVRD as metas que afetam mais fortemente a programação do orçamento, são:

- *Investimentos*: despesa de investimento do ano. Discrimina-se "operacional" em separado de "meio ambiente";

- *Endividamento*: valor do endividamento total líquido;

- *Custeio*: dimensão global do quadro de pessoal da empresa; o quociente entre os gastos com pessoal com o valor das receitas líquidas totais da empresa; o valor das despesas globais com viagens ao exterior; o quociente entre despesas com serviços de terceiros e a receita líquida total;

- *Receitas, Preços e Resultados Econômicos*: preço médio ponderado das vendas da empresa, sem detalhe por produto (discriminando o preço médio do mercado interno e o preço médio do mercado exterior); volume físico global das vendas (para cada um dos mercados referidos); volume físico global da produção (por produto da empresa); margem bruta sobre receita líquida total; margem bruta da área operacional (denominada "geração operacional" no contrato);

- *Contribuições Econômicas da Empresa aos Poderes Públicos*: embora previstas nos contratos, essas metas não estão se mostrando exequíveis. Foram retiradas do contrato trianual de 1994: valor dos dividendos pagos à União (há, inclusive, impecilhos legais para a especificação desta meta, no contrato, pela lei das S/A); geração de impostos/contribuições aos governos federal, estaduais e municipais.

Quanto à Gestão da Empresa e à Execução da Política Orçamentária

- *Política de Recursos Humanos*: obedecido o limite da meta global de quadro de pessoal programado no Contrato de Gestão, a única regra limitante é a determinação legal que fixa o teto de qualquer salário do setor público como sendo no máximo o valor do salário de Ministro de Estado. À empresa é permitido: promoções, demissões, admissões, remanejamento de funcionários, definição e aplicação de planos de carreira, de planos salariais, celebração de contratos coletivos de trabalho, defesa ou postulação judicial por sua própria iniciativa. Segundo entrevista com assessores da Superintendência de Controle da empresa, a política de pessoal autônoma foi a conquista mais importante do Contrato de Gestão, a de maior impacto na autonomia gerencial da empresa. Permitiu melhorias salariais e participação dos funcionários nos lucros, reformulação do plano de cargos e salários, estimulando a eficiência, estimulou o programa de "Qualidade Total". O quadro de pessoal foi reduzido de 21.826 (em 1990) para 17.829 (em 1993), realizando plenamente meta do Contrato de Gestão.

- *Fixação de Preços*: Obedecidas as metas contratuais de preço médio global (mercado interno e mercado externo), a empresa é autônoma na fixação de preços dos seus produtos e serviços, segundo os mercados, respeitadas as regras gerais das políticas anti-inflacionárias do governo.

- *Contratação de serviços de terceiros de obras civis, compra de materiais e equipamentos*: a autonomia concedida nos seus Contratos de Gestão está sendo prejudicada pela lei 8666 de 1993, que exige licitação para obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública quando contratada com terceiros. A aplicação dessa lei cerceia decisões, emperra e retarda substancialmente a realização das operações e encarece as aquisições, consistindo em importante retrocesso à autonomia concedida à empresa com o Contrato de Gestão.

- *Viagens ao Exterior*: respeitado o limite de gasto global da meta contratual, a empresa tem autonomia de decisão.

- *Operações societárias, emissão de valores imobiliários, emissão de debêntures não conversíveis em ações*: os Contratos de Gestão exigem apenas a coerência com os limites do endividamento global aprovados pelo Senado Federal, porém o decreto nº 1027 de 28/12/93 e com o seu substituto, de nº 1091 de 28/12/93 passou a centralizar no Ministério da Fazenda as decisões de quaisquer atos de gestão societária das empresas estatais, explicitando a inclusão daquelas que estejam submetidas a Contratos de Gestão. O decreto de 1068 de 02/03/94, adicionalmente, obrigou a empresa a vender suas participações minoritárias e incluiu as que têm Contratos de Gestão.

- *Emissão de outros relatórios a órgãos públicos, para fins de informação e controle*: segundo informação interna da assessoria jurídica da presidência da empresa, cerca de 100 normas de obrigatoriedade foram suspensas com a assinatura dos Contratos de Gestão, reduzindo a burocratização de prestação de contas a órgãos governamentais. A suspensão real da cobrança desses controles ainda não foi inteiramente absorvida pelos órgãos públicos e às vezes ainda têm exigido recusa jurídica formal por parte da empresa, com base no decreto do seu Contrato de

Gestão, que passa a ser respeitado neste particular. Apenas as leis são superiores às regras definidas no decreto do Contrato de Gestão da empresa (salvo citação explícita da empresa em decretos federais posteriores à data de assinatura do primeiro Contrato de Gestão).

II.2.3) O Planejamento Estratégico na Companhia Vale do Rio Doce e o Contrato de Gestão

O Contrato de 1992/93 baseou-se no planejamento estratégico interno para esse período. Até 1991 o planejamento estratégico da Cia., segundo informações de técnicos da Superintendência de Controle da empresa, vinha sendo assistemático. Em 1992, a empresa contratou a consultora internacional McKinsey para desenvolver um sistema de médio prazo de implantação. Nesse ano, tal consultoria fez uma demonstração de seu método, aplicando-o àquela empresa. Envolve análises setoriais e cenários alternativos, leva à definição de Objetivos e Metas de investimento e de modernização operacional e chega ao nível de planos de trabalho por "área operacional" e por "unidade de negócio" da empresa. Um referencial básico que o processo de planejamento procura atingir e acompanhar é o *valor de mercado da empresa, por área operacional e por unidade de negócio*. Em 1993, a McKinsey treinou 120 gerentes da empresa no seu método e em 1994 será gerado um novo plano estratégico para um horizonte de 7 anos, pelo corpo técnico e gerencial da Vale, sob a supervisão da consultora que, a partir desse ano deverá encerrar seu contrato de serviços de apoio. Até o momento não consta a existência de mecanismos de integração estreita entre a formulação do Contrato de Gestão e esse sistema de planejamento estratégico, em fase de implantação.

II.2.4) A Implantação de Programas de Qualidade Total (TQC) e o Contrato de Gestão

Desde 1991, a empresa vem desenvolvendo intenso e extensivo programa de TQC. A empresa pretende atingir, até o ano de 1994, o treinamento de 100% dos seus empregados em métodos e técnicas de TQC, além de prosseguir o treinamento dos fornecedores da empresa. Este programa está concorrendo para a *elevação da produtividade e para a redução do custeio da empresa*, além de induzir a uma substancial responsabilização de todos os funcionários para com os resultados econômicos da empresa, temas que figuram como metas dos Contratos de Gestão da companhia. A Vale do Rio Doce passou a estender para a comunidade a oferta de cursos especiais de TQC, incluindo desde os familiares dos empregados até comunidades externas. O exemplo deflagrador foi a cidade de Itabira (100 mil habitantes), aonde a empresa realizou, em 1993, extenso e bem sucedido programa de difusão dos conceitos e métodos de TQC, que abrangeu a prefeitura, escolas, bancos e a população em geral.

II.2.5) Extensão de Contratos de Gestão às Subsidiárias da CVRD e às Coligadas

A empresa já está estabelecendo Contratos de Gestão com suas subsidiárias, cumprindo preceito do seu decreto que instituiu o seu Contrato de Gestão com o Governo Federal.

II.3) O CONTRATO DA PETROBRÁS: AUTONOMIAS CONCEDIDAS E ESTÁGIO DE IMPLANTAÇÃO

O primeiro contrato foi assinado em 27/01/94 e abrange o período 1994 a 1996. Sua negociação, iniciou-se no Governo Sarney, sofrendo várias interrupções. Foi de 9 meses a última etapa de negociação do atual contrato, até a sua assinatura.

Embora assinado, o contrato não atingiu ainda sua implantação, uma vez que não foram concluídas as negociações da empresa com o MME e com a SEPLAN quanto aos temas: negociação e aprovação do elenco de objetivos e metas para avaliação de desempenho propostas pela empresa; definição do sistema de atualização de preços; equacionamento dos débitos do Tesouro do Estado para com a empresa, ambos constantes do contrato, como contrapartida do Estado à empresa.

Note-se que tampouco o Orçamento de Investimentos da PETROBRÁS para 1994 até esta data recebeu a aprovação do CCE.

Ainda que as negociações sobre as metas da empresa não estejam concluídas, o MME já iniciou o acompanhamento da execução do elenco proposto pela empresa para 1994, passando assim a testar a metodologia de acompanhamento do contrato da PETROBRÁS, a partir do relatório do primeiro trimestre de 1994, já entregue pela empresa ao MME.

O contrato da PETROBRÁS contém regras bastante semelhantes às da Cia. Vale do Rio Doce. Porém, é mais restrito quanto a contrapartidas do Estado e inclui algumas metas que implicam em controles mais severos sobre a empresa pelo Estado, como exemplificaremos a seguir. A natureza das metas que constam no contrato da PETROBRÁS e que não constam do contrato da Vale, parecem indicar uma maior atenção do Estado à eficiência operacional da empresa, à sua política financeira e aos seus resultados econômicos.

II.3.1) A Concessão de Autonomias Gerais do Contrato de Gestão da PETROBRÁS e a Metas do Contrato

Quanto à Definição da Programação Orçamentária Anual:

Esta passa a ser de alçada da empresa, a menos das rubricas que constam, direta ou indiretamente, como metas do Contrato de Gestão e do limite superior global de endividamento, submetido ao Senado Federal.

Quanto à Produção:

Além das metas de produção semelhantes às existentes no contrato da Cia. Vale do Rio Doce, no da PETROBRÁS (garantia do volume físico de produção nacional de óleo) há de aumento da participação do petróleo nacional, como matéria prima da produção da empresa.

Quanto a Preços:

A Vale do Rio Doce já tinha antes de seu contrato, e manteve, a liberdade de fixação de preços, segundo os sinais do mercado, desde que obedeça (segundo programa de seu contrato) o preço médio ponderado de vendas da empresa (sem detalhamento por produto). No caso da PETROBRÁS não há liberdade de fixação de preços pela empresa. O Governo se compromete apenas a definir uma regra estável de fixação de preços de combustíveis (antes discutidas a cada reajuste). Nessa regra, serão levados em conta os custos da empresa e níveis mínimos de investimento. Oito meses após a assinatura do Contrato de Gestão ainda não foi fixada tal regra. O advento do Real trouxe novas características à negociação do tema. Os preços estão fixados, por medida provisória, até junho de 1995.

Quanto à Administração de Recursos Humanos:

No contrato da PETROBRÁS, como no da CVRD, as restrições ao gerenciamento da empresa se limitaram à meta contratual do nº total de empregados e à relação entre despesas com pessoal e o valor das receitas líquidas totais da empresa. A restrição de valor máximo de salário, até o nível do salário de Ministro de Estado é superior à jurisdição do Contrato de Gestão. Está prevista autonomia para a negociação de acordos coletivos de trabalho com a assinatura do contrato que não está até o momento sendo concedida à empresa.

Quanto Metas Operacionais de Qualidade, Eficiência e Utilização da Capacidade Instalada:

No contrato da Cia. Vale do Rio Doce têm constado metas de produtividade de pessoal e de custo unitário por produto.

No contrato da PETROBRÁS, além destes, figuram ainda, metas de grau de implantação de "qualidade total", de desenvolvimento de recursos humanos, metas de grau de utilização da capacidade de refino e de grau de utilização de dutos.

Quanto ao Resultado Econômico da Empresa:

No contrato da PETROBRÁS, como no da CVRD, consta meta de margem bruta sobre receita líquida total. No contrato da PETROBRÁS constam, além desta, a taxa de remuneração do capital próprio e a taxa de remuneração do investimento total.

Quanto ao Endividamento:

No contrato da PETROBRÁS consta: o índice de liquidez geral, a participação do capital de terceiros, a participação da dívida de curto prazo no endividamento total. O limite superior de endividamento sobre o patrimônio é fixado pelo Senado Federal. No contrato da CVRD figura como meta o limite superior do valor do endividamento total líquido.

No tema do endividamento consta no contrato assinado em janeiro de 1994 com a PETROBRÁS uma contrapartida do Estado, que, contudo, permanece indefinida no contrato já firmado: elaboração, pelo Governo, de propostas para resolver os débitos do Tesouro, os do setor elétrico, da Rede Ferroviária Federal e da SIDERBRÁS, junto à PETROBRÁS, num total de US\$ 3,8 bilhões. Permanecem em negociação estas contrapartidas. Em particular, quanto à dívida do Tesouro, está em estudo pelo Estado a fixação de um limite máximo para a relação *dívida do Tesouro / endividamento total da PETROBRÁS*.

Contratações de Serviços de Terceiros, Compra de Matéria Prima e de Equipamentos:

O Contrato de Gestão da CVRD, seguindo o decreto 137 de 1991, libera as empresas de contratos externos mas a regra não será aplicável, enquanto persistir a obrigatoriedade de licitação da lei nº 8.666 de 1993. No contrato da PETROBRÁS, posterior à essa lei, não constou tal cláusula, por inaplicável.

Quanto a esforços de evolução tecnológica:

Esse tema está ausente do contrato da CVRD. No da PETROBRÁS há metas de realização de pesquisa e desenvolvimento, registradas no compromisso pela relação das despesas com P&D com o faturamento bruto. Associado a este tema e ao tema de Qualidade e Eficiência consta meta de desenvolvimento de recursos humanos (% sobre o faturamento bruto).

Quanto à Segurança dos Empregados e à Ambiental:

Figura no contrato da PETROBRÁS índice de frequência máxima de acidentes, tema que já vinha fazendo parte da pauta de atenções da diretoria da empresa.

Obrigações de emissão de relatórios a órgãos públicos, para fins de informação e controle e o Contrato de Gestão:

A assinatura do Contrato de Gestão da PETROBRÁS foi precedida de extensa pesquisa de normas, portarias e circulares que pesavam sobre a gerência da empresa. Resultaram em lista superior a 100 constrangimentos legais. Foi formada uma comissão envolvendo, além da empresa, o MME e a SEPLAN, para a negociação com os órgãos governamentais pertinentes, de uma lista de preceitos jurídicos a serem extintos. A negociação ainda está em curso. É previsível que também no caso da PETROBRÁS, será necessário postura ativa da empresa na recusa a demandas de informações, que persistirão.

II.4) CONTRATOS DE GESTÃO PARA OUTRAS EMPRESAS: ALGUMAS TENDÊNCIAS RECENTES (versão preliminar)

O Governo Federal vem negociando Contratos de Gestão com outras empresas federais, a exemplo da TELEBRÁS, CORREIOS, BNDES, FINEP, ELETROBRÁS e outras.

Há dificuldades na aplicação do decreto 137 de maio/91 que institui os Contratos de Gestão. Estas residem na expectativa de que qualquer Contrato de Gestão implique na concessão de amplo elenco de autonomias, de difícil aplicabilidade imediata à maioria das empresas públicas postulantes de contratação. A grande demora em concluir a negociação com a PETROBRÁS e o teor do compromisso firmado pela empresa, indicam a necessidade de uma diferenciação individual no grau de autonomia que será concedida a cada empresa. O contrato da PETROBRÁS (assinado em 27/01/94, decreto nº 1050), demonstra que a concessão de autonomias recebida é nitidamente menor que a CVRD está obtendo e sustentando nos seus contratos. Um exemplo disso é o menor grau de autonomia na política de endividamento e a política de preços. No caso da Vale é da alçada da empresa, sendo regida pelo mercado, mas no caso da PETROBRÁS continua cabendo ao Governo a definição de sua política de preços. Novas regras de reajuste de preços, de caráter estável, estão ainda sendo acordadas entre a empresa e o Governo. Contratos de Gestão com imediata garantia de autonomias são de difícil extensão a grande nº de empresas federais, pelo menos a curto prazo. Isso está dificultando a implantação paulatina de uma "administração por objetivos" essencial para a mudança cultural das empresas do Estado e do sistema de controle exercido sobre elas.

Por essa razão vem sendo intenção do Governo Federal (conforme pronunciamentos da Presidência da República, do Ministro de Planejamento e do Ministro da Fazenda, desde janeiro de 1994), convocar empresas federais para que firmem com o Governo, um tipo de compromisso considerado distinto do Contrato de Gestão definido pelo decreto nº 137 de maio/91. Trata-se do Acordo de Desempenho semelhante ao "Convênio de Desempenho", compromisso que não contém contrapartidas do Governo por liberação de autonomias. O compromisso é da empresa para com o governo e se trata de um mecanismo de "administração por objetivos" que se acrescenta aos controles de meios já existentes. Conforme exposto na introdução deste capítulo, instrumento similar já vem sendo utilizado pelo Ministério de Minas e Energia com suas empresas desde 1991.

Está em estudo a especificação de norma orientadora do método de avaliação do desempenho das empresas. Conterá, em princípio, metas de produção, de produtividade, de implantação de programas de qualidade total, de compromissos financeiros, dentre outros. As empresas assinantes desses compromissos poderão, no futuro, ser postulantes de Contratos de Gestão e obter autonomias, quando já estiverem preparadas para aceitação, pelo Estado, de suas propostas contratuais.

A concepção de "Acordos de Desempenho" se aproxima muito daquela que já vem sendo praticada no Governo do Estado de São Paulo desde 1991, com o título de "Contrato de Gestão",

conforme se verá no item IV deste texto. Assim sendo, tanto a análise da experiência do Ministério de Minas e Energia como a do Governo do Estado de São Paulo podem oferecer interessantes subsídios para o aperfeiçoamento dos compromissos de gestão do governo federal com suas empresas.

III) OS CONTRATOS DE GESTÃO NA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

INTRODUÇÃO

Os "Contratos de Programa" foram criados na França (6) a partir de 1969 e aplicados nos anos 70 e 80 a oito grandes empresas públicas. Mais recentemente, a partir de 1990, passaram a ser aplicados a unidades da administração pública direta (os "centros de responsabilidades", sob a denominação de "Contrato de Serviços"). Os "Centros de Responsabilidades" se constituem por unidades organizacionais que, por própria iniciativa, realizaram um processo interno de modernização gerencial, desenvolveram programas de trabalho e sistemas de avaliação de desempenho.

A prática francesa passou a ser exportada para países de língua francesa, como o Senegal, Marrocos e a outros tais como: Nigéria, Tunísia, Madagascar, Congo, Gâmbia, etc. Bem recentemente passaram a ser registrados casos na Argentina, México, Brasil, Índia e Bangladesh. O Banco Mundial registra ainda que, desde 1983 a República da Coréia vem centrando seus controles das empresas públicas e de economia mista em métodos da mesma natureza (8). O Banco Mundial passou a apoiar o processo de implantação de contratos de gestão em 10 países distintos, mais de 50 empresas. Em inúmeros casos o Banco Mundial tem condicionado a concessão de apoio financeiro à existência de compromissos de gestão de empresas públicas com o Estado.

O propósito do capítulo III é o de listar algumas contribuições das experiências internacionais com Contratos de Gestão com empresas, úteis à discussão do caso brasileiro: a do governo francês, a de países em desenvolvimento e a da Coréia do Sul, fonte de referência para aspectos relevantes de metodologia de gestão dos contratos no Governo Federal Brasileiro.

Apontam-se a seguir, algumas reflexões recentes do Banco Mundial quanto às condições essenciais para que Avaliações de Desempenho Organizacional induzam a mudanças culturais no Setor Público, em empresas como nas demais entidades públicas.

O capítulo V apresenta algumas características da experiência do governo francês com "Contratos de Serviços", aplicados a entidades de administração pública não empresarial.

III.1) CONTRIBUIÇÕES DOS "CONTRATOS DE PLANO" DO GOVERNO FRANCÊS COM ESTATAIS

- Os "Contratos de Plano" visaram tanto a negociação dos objetivos de planejamento da empresa quanto a avaliação do seu desempenho, associados à concessão de autonomias gerenciais pelo Estado, notadamente na área de política de Recursos Humanos e de Preços e Tarifas.
- A existência de um "Contrato de Plano", a definição negociada de objetivos e metas e a formalização do compromisso mostrou-se mais relevante do que o próprio conteúdo de objetivos e metas acordados ao final do processo. O processo é mais importante do que o produto.
- A fixação de objetivos e metas claras de gestão acordados entre governo e empresa trouxe benefícios para as relações entre ambos.
- Quanto mais instável a conjuntura, quanto menor a capacidade de previsão de objetivos e metas, menor a eficácia desse tipo de instrumento de relações empresa / Estado. Em períodos de instabilidade econômica a prática francesa levou à redução de prazos contratuais e à flexibilização das revisões dos Compromissos.
- O escopo dos Contratos de Plano adaptou-se em cada época histórica às necessidades de política econômica do país e as questões relevantes para a gerência eficiente e eficaz das empresas. Assim sendo, registra-se um período em que a ênfase foi a redução do quadro de pessoal, a redução de custos e a redução da dependência por recursos públicos associados a maior liberdade na fixação de preços e tarifas. Noutras épocas, a ênfase deslocou-se para o tema da competitividade nacional e internacional via metas de investimentos em P&D, novos produtos, participação em novos mercados. Indica o uso flexível dos contratos com guia para as políticas que se fizerem necessárias em cada circunstância.
- As épocas em que os "Contratos de Plano" fracassaram são marcadas tanto pelas dificuldades de fazer previsões de objetivos e metas como pela resistência dos governos em honrar os compromissos que assumiram com as empresas, no sentido de lhes conceder as autonomias acordadas, em especial quanto à política de Recursos Humanos e à liberdade de fixação de preços.
- Embora inexistam estudos comparativos do desempenho das empresas antes e depois dos contratos, os gerentes e supervisores do governo envolvidos apoiam decididamente o seu uso.
- A experiência reconhece a inadequação do termo "contrato", já que à empresa não é juridicamente viável acionar o Estado pelo não cumprimento do mesmo.

III.2) CONTRIBUIÇÕES DA EXPERIÊNCIA DE PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

- ◆ Frequentemente os contratos registraram acordos entre o governo e a empresa em saldar atrasos de desembolsos do governo para a empresa e entre empresas envolvendo tanto serviços prestados como subsídios não pagos.

- ❖ As deficiências da previsão orçamentária por parte dos governos, as deficiências do processo de decisão política na revisão dos orçamentos e no desembolso dos recursos públicos resultaram em fracassos no cumprimento dos contratos.
- ❖ Os contratos trouxeram como benefício a clareza das relações entre o Estado e a empresa e intensificaram o seu diálogo. Estimularam o desenvolvimento de sistemas de informações gerenciais, de indicadores de desempenho físico e financeiro, o aperfeiçoamento de sistemas de contabilidade e de auditoria.
- ❖ Os governos mostraram reduzida disposição em honrar os compromissos financeiros constantes dos contratos.
- ❖ Recompensas pela realização dos contratos não chegaram a ser concedidas à empresa e a seus empregados, nem tampouco sanções foram aplicadas no caso contrário.
- ❖ A experiência com os contratos levou a que se evidenciasse, preponderantemente, as deficiências dos governos frente às empresas, mais do que as das próprias empresas supervisionadas.
- ❖ A experiência levou à recomendação da necessidade de envolvimento do Ministério da Fazenda nas negociações e nos ajustes dos cronogramas de pagamento às empresas, durante a execução dos contratos. Foi recomendada ainda uma vinculação mais estreita entre o orçamento e a política de desembolsos de recursos do Estado para as empresas.
- ❖ A experiência apontou para a necessidade de que o órgão gestor dos contratos seja de alto nível na estrutura do governo, com forte autoridade fiscalizadora e forte autoridade sobre a execução da política orçamentária e da política de desembolsos pelo Estado. Essa órgão gestor necessita dispor de apoio em quadros técnicos experientes e estáveis, com clara definição de atribuições em relação a outros órgãos fiscalizadores.
- ❖ Para que os contratos sejam eficazes, mostrou-se essencial que o planejamento governamental fosse fortalecido, particularmente na área de competência do Ministério da Fazenda, seja para projetar com mais confiabilidade a disponibilidade de recursos como para a definição de prioridades para os gastos públicos.
- ❖ Os contratos não se mostraram úteis para a recuperação de empresas em crise, o que levou tanto o governo como o Banco Mundial à recomendação de que a empresa devesse ser reabilitada antes de assinar contratos (nota-se que a concepção dos mesmos implica concessão de autonomias gerenciais à empresa).
- ❖ Mostrou-se ilusório pretender que os contratos adquirissem força jurídica no que diz respeito aos deveres do Estado frente à empresa. Aparece a sugestão da substituição da palavra "contrato" por "acordo" ou outra equivalente.

III.3) CONTRIBUIÇÕES DA EXPERIÊNCIA DA CORÉIA DO SUL

- * Houve um elevado comprometimento político na implantação dos Contratos de Gestão, envolvendo inclusive o presidente da nação.
- * A Coréia criou um órgão interministerial de alto nível e com representação do setor privado para gerenciamento das empresas estatais (Conselho de Avaliação e Gerenciamento das Empresas Estatais).
- * Criou uma secretaria permanente do Conselho com a função de coordenar o Sistema de Avaliação de Desempenho, em conjunto com os Ministérios Setoriais. Essa secretaria se apoia tecnicamente em grupos de trabalho de especialistas privados e em grupos de trabalho de contabilistas públicos e funcionários de estatais.
- * Registrou-se alta receptividade das estatais para recompensas e sanções baseados no seu nível de desempenho em relação às das demais estatais. Todas as estatais coreanas possuem Contratos de Gestão. Utiliza-se um sistema de avaliação de desempenho comparativo.
- * A recompensa pecuniária concedida aos empregados em função do desempenho da sua empresa frente às demais estatais contribuiu para o sucesso do programa.

III.4) QUANTO AO USO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO ORGANIZACIONAL PARA UMA ADMINISTRAÇÃO POR OBJETIVOS NO SETOR PÚBLICO

Citamos a seguir recentes reflexões de Alberto de Capitani -out. 93- (2), diretor do Banco Mundial:

- "In virtually all cases of evaluation's failure there is a disconnect between evaluation and decision making."
"The organization learning is not occurring despite the availability of the information produced by evaluation."

Oportunamente, Capitani lembra que a validade das avaliações de desempenho está em provocar mudanças culturais na Administração Pública.

Recorrendo a Guba, E. G. & Lincoln Y. S., 1987, Capitani aponta uma lista de causas de fracassos no uso de Avaliações de Desempenho. As causas a seguir apresentadas são as consideradas relevantes para o caso brasileiro, e sua transcrição envolveu interpretação própria do texto original:

- ❖ Falta de conhecimento institucional dos processos efetivamente utilizados na tomada das decisões governamentais;
- ❖ Falta de definição consensada entre avaliadores e avaliados, quanto aos propósitos de avaliação;

- ♣ Resistências defensivas internas às organizações (tanto em órgãos objeto de avaliação como nos órgãos avaliadores);
- ♣ Incapacidade das agências responsáveis por definir os objetivos e metas das avaliações e em cumprir competentemente seu papel: (a) em especificar critérios tecnicamente adequados; (b) em utilizar critérios claros e acessíveis a avaliadores e avaliados; (c) em diferenciar metodologias conforme a diversidade e a complexidade dos órgãos objeto de avaliação;
- ♣ Carência de informações gerenciais adequadas nos órgãos avaliados. A esta se associam as dificuldades em organizar o processo e comunicar correta e agilmente as informações necessárias às avaliações;
- ♣ Incapacidade técnica das agências responsáveis por executar as avaliações. Exemplo das falhas graves é o uso de extrapolações ilegítimas com base em resultados de avaliações;
- ♣ Falta de processos educacionais concomitantes à implantação de Avaliação de Desempenho, resultando em falta de treinamento adequado nas equipes envolvidas (no processo de geração de informações, na elaboração de relatórios de acompanhamento, na execução da avaliação de desempenho).

IV) OS CONTRATOS DE GESTÃO DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

IV.1) HISTÓRICO E INTRODUÇÃO

Desde 1986, ao final da gestão Montoro, passou a se realizar na Coordenadoria de Investimentos, Empresas e Fundações (CIEF) da Secretaria de Planejamento e Gestão (SPG), órgão técnico responsável pela negociação e acompanhamento dos orçamentos das empresas do Estado de São Paulo, estudos-piloto para a avaliação do desempenho das empresas. O objetivo era subsidiar as análises da proposta orçamentária e o acompanhamento da execução do orçamento, tarefas de responsabilidade da CIEF/SPG.

O governo Fleury, em 1991, definiu como programa de Governo a implantação extensiva de **Contratos de Gestão** com toda a administração pública estadual, como instrumento de modernização gerencial, visando a implantação de uma **Administração por Objetivos no Governo Estadual**.

Os Contratos de Gestão, em vigor desde o exercício de 1992, são compromissos formais que se estabelecem entre cada entidade da administração pública e o Governo do Estado. A Secretaria de Planejamento e Gestão representa o Governador. A Secretaria Setorial tutelar da Entidade, é co-responsável pelo Contrato.

O Governo do Estado definiu diretrizes de atuação global e setorial que, em princípio, seriam empregadas para a orientação das entidades na formulação de seus planos estratégicos. Essas diretrizes foram, porém, muito genéricas. Em 1993 passou a existir um Plano Plurianual de Governo,

que não chegou a ser oficialmente referendado pelo Legislativo. Serviu de base orientadora, a cada ano, para a elaboração das diretrizes orçamentárias e conseqüentemente, do próprio orçamento e dos Contratos de Gestão.

IV.2) OS CONTRATOS DE GESTÃO DAS EMPRESAS PÚBLICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO: SUAS CARACTERÍSTICAS E SUA INFLUÊNCIA SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL

A decisão do Governo Fleury de assinar, em dezembro de 1991, Contratos de Gestão anuais com todas as suas 25 empresas públicas, se constituiu em alavanca para um importante processo de mudança cultural, tanto a nível interno de cada empresa como nas relações das mesmas com o Governo do Estado.

Apesar dos Contratos, permaneceram em vigor os controles orçamentários, os controles sobre o quadro de pessoal e salários, sobre a liberação casuística de licitações de obras e serviços, os controles tarifários, a política patrimonial e os demais pré-existentes. Permaneceu latente a idéia de que a implantação do novo instrumento levaria no futuro à concessão de autonomias gerenciais, sem embargo, até agora não concedidas pelo Estado.

O estágio de desenvolvimento gerencial das empresas é extremamente heterogêneo, e esse fato foi decisivo no advento de Contratos de Gestão com variados níveis de qualificação. Consideramos que contratos significativos são os que espelham um **comprometimento efetivo da alta administração com objetivos e metas relevantes** para a entidade e metodologia que permita uma **efetiva avaliação do desempenho gerencial da empresa**. A especificação de um contrato adequado pressupõe que a empresa já venha praticando um eficaz Planejamento Estratégico Plurianual e de curto prazo; que a diretoria da entidade tenha por prática a tomada de decisões a partir desse planejamento e exerça uma **administração por objetivos** internamente integrada, tendo por base um sistema de avaliação de desempenho gerencial, capaz de acompanhar a execução do planejamento e de dar suporte à tomada de decisões corretivas, seja a nível da alta administração, seja no das gerências intermediárias, atingindo mesmo a base da estrutura da empresa.

Freqüentemente o primeiro Contrato de Gestão (1992) não conseguiu especificação adequada de compromisso e, a partir do segundo (1993), passou-se a resgatar as bases de informações e de indicadores dispersos nos níveis hierárquicos inferiores, como auxílio à definição de objetivos e metas prioritários da Diretoria Colegiada, para a definição do Contrato de Gestão com o Governo Estadual.

Qualquer que fosse o estágio do desenvolvimento da empresa contratada, o processo de definição do seu compromisso com o Estado passou a potencializar as tendências internas pré-existentes, no sentido de uma **Gestão por Objetivos**. O Contrato de Gestão valorizou e impulsionou as influências positivas exercidas por assessorias e gerências superiores e intermediárias, que se identificaram com tais propósitos. A cada negociação de mais um ano de Contrato de Gestão, vem

se consolidando na empresa mais um passo na co-responsabilização da diretoria e dos vários escalões hierárquicos, por uma **Administração por Objetivos** e pelo desenvolvimento de sistemas de informações que permitam aperfeiçoá-la.

Os contratos têm contribuído para uma maior atenção das diretorias para a sua atividade operacional, em casos nos quais a gestão dos investimentos tendem a galvanizar a atenção da direção. Os contratos têm contribuído, também, para uma gestão mais participativa e para a adoção de Programas de Qualidade Total.

Note-se que os Contratos de Gestão têm estimulado a desestatização, a exemplo do caso da CEAGESP, como também a terceirização de serviços, a exemplo da COMGÁS e da EMTU.

As empresas que possuem Contrato de Gestão mais bem formulados, acompanhados e cumpridos são as das áreas de energia, saneamento, transportes e algumas da área financeira. Mesmo estes Contratos, porém, ainda carecem de substancial evolução, para que se convertam em instrumentos eficazes da supervisão do Estado, capazes de substituir amplamente outros tipos de controles estatais de meios. A cada ano os avanços são notáveis, e esse primeiro grupo de empresas já atingiu nível condizente com o início do processo de concessão paulatina e seletiva de autonomies pelo Governo do Estado.

As empresas das áreas de Energia, Saneamento e de Transportes* são as maiores empresas do Governo do Estado. As características são:

a) A proposta contratual vem sendo concebida, em geral, pelo envolvimento dos vários níveis hierárquicos da empresa em etapas sucessivas de formulação, discussão e negociação de objetivos e metas. A maioria dessas empresas possui compromissos formais internos com um elenco detalhado de metas de gestão interna. O Contrato de Gestão tem, assim, objetivos e metas integrados no plano gerencial interno, o que induz a uma maior responsabilização do corpo funcional da empresa com os compromissos contratuais.

b) A maioria dessas empresas possui planos plurianuais de investimentos, metas explícitas de elevação de capacidade, apoiadas em estimativas de demanda potencial. Sua capacidade para cumprir os cronogramas vem sendo limitada pelo endividamento, pela contenção tarifária, e pela escassez das fontes de recursos externos para investimentos. Seus planos fornecem, porém, prioridades e os rumos para a expansão da empresa, e vêm sendo parcialmente cumpridos.

Essas empresas são: CESP, ELETROPAULO, CPFL, COMGÁS, SABESP, METRÔ, EMTU e FEPASA.

As metas do contrato permitem o acompanhamento parcial de importantes aspectos da gestão da empresa, tais como: ampliação do volume e a melhoria da qualidade dos seus serviços; eficiência de recursos humanos, instalações e equipamentos; desempenho econômico-financeiro; esforço de investimento. Embora os indicadores escolhidos nem sempre sejam os mais eficazes, o importante é que a atenção da empresa está voltada para tais temas e está progredindo nesse sentido em cada novo contrato.

c) O processo de acompanhamento dos contratos, via de regra, vem envolvendo a participação dos vários escalões da empresa e contém justificativas dos desvios entre a realização e a previsão de cada meta, com uma qualidade que vem sendo aperfeiçoada.

d) Estas empresas reivindicam sistematicamente que os contratos passem a conter cláusulas de contrapartida do Governo do Estado que as libere de controles de meios, os quais vêm burocratizando sua administração e cerceando sua autonomia na tomada de decisões, impedindo a obtenção de níveis de eficiência equiparáveis a congêneres internacionais. Quase todas já têm as pré condições de oferecer contratos adequados para a avaliação de seu desempenho gerencial pelo Governo do Estado, o que permite a consideração de concessão de algumas autonomias, sem grande risco de descontrole. *A realização de diagnósticos prévios às negociações do contrato, para detectar os pontos de estrangulamento gerencial da empresa, são importantes para a negociação eficaz de futuros contratos, tornando-os compatíveis com a autonomia desejada.*

Os contratos de 1993 evoluíram em relação aos de 1992 nos seguintes aspectos: foi dada maior atenção ao tema eficiência da empresa e à qualidade dos seus produtos. Os contratos de 1994 levaram a um novo avanço: o fortalecimento do planejamento estratégico de médio prazo e a tendência para maior estabilidade da orientação básica da empresa, pela extensão do prazo contratual por 2 anos (1994/1995).

IV.3) A INFLUÊNCIA DA IMPLANTAÇÃO DOS CONTRATOS DE GESTÃO SOBRE A ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL

No âmbito da Secretaria de Planejamento e Gestão estão os pontos de apoio decisivos da implantação. É esta secretaria que já vem colhendo benefícios com a implantação dos contratos. Destacamos os seguintes:

- A negociação e o acompanhamento dos Contratos de Gestão vêm sendo realizada na Secretaria de Planejamento e Gestão (SPG) pela Coordenadoria de Investimentos, Empresas e Fundações (CIEF), cuja equipe tem também a atribuição de negociar e de acompanhar os orçamentos das empresas e de dar pareceres sobre iniciativas das mesmas, que dependam da aprovação do

Governo do Estado. Torna-se assim viável a importante conquista da consistência entre os objetivos e metas contratuais e os recursos necessários a sua realização.

- A Coordenadoria conta com uma equipe de coordenação dos contratos que vem prestando grande contribuição para a difusão, entre as empresas, das experiências bem sucedidas, estimulando o avanço da fronteira de aperfeiçoamento dos Contratos de Gestão e o avanço das empresas menos preparadas para o referencial contratual das empresas de ponta. Recentemente, por solicitação de algumas empresas que desenvolvem programas de Qualidade Total, a coordenação dos contratos passou a atuar como articuladora de iniciativas de intercâmbio das experiências entre todas as empresas estaduais. Uma programação para 1995 está sendo definida, visando a difusão de programas de Qualidade Total em todas as empresas a serem acompanhadas por futuros Contratos de Gestão.
- A capacitação da equipe da CIEF na avaliação do desempenho gerencial das empresas vem crescendo, ampliando o perfil profissional da equipe, condição indispensável ao aprofundamento do sistema de Contratos de Gestão, no futuro.
- Os relatórios de acompanhamento dos contratos têm se beneficiado do acompanhamento orçamentário e os relatórios de controle orçamentário vêm encontrando, na execução dos contratos, a oportunidade de dar sentido ao controle dos "meios", pela vinculação dos mesmos a objetivos prioritários de cada empresa, coerentes com as diretrizes governamentais.
- Vários dos técnicos que acompanham os orçamentos e os contratos de empresas representam a SPG nos conselhos de administração dessas mesmas empresas. Sua capacitação para exercer essa função tem se ampliado.

O ponto mais frágil, que poderá inclusive inviabilizar o prosseguimento da implantação dos contratos é a falta da atenção das decisões da política do Estado às prioridades para a execução do Contrato e o desentrosamento do CG de quase todos os mecanismos de controle governamentais, à exceção do orçamento.

Este precede o contrato. Consideramos essencial que, no futuro, o processo se inicie com o Planejamento Estratégico, seguido da proposta de Contrato de Gestão, reconciliada com a proposta orçamentária. Ambos deverão ser apresentados para o Governo simultaneamente. É necessária a negociação seja concomitante.

Algumas das Secretarias Setoriais vêm se motivando por uma participação efetiva no processo de negociação e de acompanhamento dos Contratos de Gestão, destacando-se a Secretaria de Energia e a de Transportes Metropolitanos. Ainda há, porém, muito em que evoluir. Já surgem os primeiros sinais de que o crescente envolvimento das Secretarias Setoriais mais ativas tenderá a estimular a implantação de Sistemas de Planejamento Estratégico Setoriais mais adequados ao Planejamento Estratégico das empresas. Observamos, ainda, indícios de que o maior

envolvimento de Secretarias Setoriais com os Contratos de suas empresas tende a dar-lhe um embasamento técnico mais sólido para melhor representar os interesses das mesmas, junto a outras instâncias governamentais e a órgãos financiadores.

⇒ **A Secretaria da Fazenda** ainda não tem se envolvido com a negociação e com o acompanhamento dos Contratos de Gestão. É indispensável que mais esse passo seja dado. Favorecerá, por exemplo, uma política financeira e de recursos humanos mais coerente com a execução de objetivos e de metas prioritárias das empresas, inseridos nas diretrizes do Governo do Estado, condição indispensável para a consistência de uma Administração Pública por Objetivos, no âmbito do Governo Estadual.

OUTROS DESAFIOS:

⇒ **O Planejamento Governamental e os Contratos de Gestão:** o desenvolvimento do Plano Plurianual de Governo deve ser explicitado a um nível que permita dar rumos ao Planejamento Estratégico das Empresas, aos seus Orçamentos e ao seus Contratos de Gestão. Mesmo que os contratos sejam renovados anualmente é necessário que os compromissos firmados se pautem por objetivos gerais de médio prazo. Em princípio os contratos devem se tornar trianuais, com negociação anual de objetivos e metas.

⇒ **Capacitação Institucional e os Contratos de Gestão:** uma eficaz formulação e acompanhamento dos contratos exige, de supervisores e supervisionados, formação adequada em planejamento estratégico a nível governamental geral e setorial e a nível de cada organização, em técnicas orçamentárias e de controle econômico-financeiro, em avaliação e controle gerenciais, em processos inovadores de gestão e em técnicas de dinâmica de grupo voltadas a situações de negociação.

Cabe à Secretaria Coordenadora dos Contratos no Estado, a SPG, manter-se em treinamento permanente e incentivar o aperfeiçoamento e a motivação do pessoal de Secretarias e de Empresas, bem como dar apoio técnico a seus programas de treinamento.

⇒ **A Avaliação de Desempenho e os Contratos de Gestão:** Eficazes Contratos de Gestão devem ser concebidos a partir de diagnósticos periódicos que avaliem, em profundidade o desempenho gerencial da empresa, que permitam detectar as principais áreas de atenção da diretoria, os pontos de estrangulamento que demandam superação, considerados os objetivos: efetividade no atendimento ao mercado, em extensão e qualidade; eficiência no uso dos recursos humanos, das instalações e equipamentos, dos recursos financeiros, resultado econômico financeiro, taxa de retorno dos investimentos e dividendos, política patrimonial, expansão da capacidade visando demandas de médio e longo prazos, modernização tecnológica e

organizacional. Tais diagnósticos devem envolver a contribuição de analistas externos nacionais ou internacionais e, sempre que possível, o confronto com empresas congêneres.

↑ **Aperfeiçoamento da Metodologia de Especificação e de Avaliação dos Contratos:** É essencial que o escopo dos contratos se aperfeiçoe apoiando-se em Planos Estratégicos de curto e médio prazos tecnicamente competentes e politicamente exequíveis. Deve cuidar de pontos de estrangulamento de gestão das empresas bem como da presença de objetivos e metas mais desafiadoras. Diagnósticos periódicos citados no item anterior contribuirão nesse sentido. A coordenação dos Contratos de Gestão encara com reservas métodos de avaliação que enfatizam o uso de índice sintético de avaliação do grau de execução do Contrato de Gestão. Pode induzir a julgamentos simplistas da realidade organizacional. Uma avaliação de desempenho qualificada poderá envolver, além da equipe técnica da SPG e de Secretarias Setoriais, o concurso de especialistas contratados para dar pareceres técnicos ao cumprimento de contrato, para avaliar aspectos controvertidos do desempenho da empresa. A avaliação de qualidade dos Serviços e Produtos deverá envolver consulta à clientela atual e potencial.

↑ Como já referido anteriormente, a próxima Administração Estadual deverá atuar concretamente na liberação de controles burocráticos de meios a ser concedidos seletivamente a empresas cujos Contratos de Gestão já se mostrarem eficazes.

V) A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM CONTRATOS DE GESTÃO COM ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA, AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL

INTRODUÇÃO

Uma **Gestão por Objetivo** é essencial para a administração pública direta, autarquia e fundacional. As dificuldades de sua implantação são superiores aos compromissos do Estado com as empresas, por resistências institucionais e por dificuldades metodológicas. Essa é a constatação da experiência internacional como de nacional.

A experiência brasileira é ainda insipiente.

A nível Federal, apenas um caso, o da "Associação das Pioneiras Sociais" que, como será exposto adiante, tem características que diferem do conceito usual de Contrato de Gestão e é de difícil reprodução a outros órgãos de governo.

A experiência do Governo do Estado de São Paulo merece referência. Abrange cerca de 63 entidades com contratos anuais de 1992, 93, 94.

Sua implantação encontrou obstáculos graves e o relato que será feito tem a principal função de apresentar as dificuldades, mais que as conquistas.

A partir de 1993 consta a experiência no Governo do Rio Grande do Sul, na Secretaria do Planejamento e da Administração do Estado, com registro ainda preliminar.

V.1) O CASO DA ASSOCIAÇÃO DAS PIONEIRAS SOCIAIS - SESA - NO GOVERNO FEDERAL

"A expressão "contrato de gestão" vem sendo utilizada para referir-se ao contrato realizado entre o Ministério da Saúde e o Serviço Social Autônomo "Associação das Pioneiras Sociais - SESA". A extinção da Fundação das Pioneiras Sociais e a instituição do Serviço Social Autônomo teve por objetivo principal, como descrito na exposição de motivos da lei de 22/10/1991 que autorizou sua criação, fugir das amarras jurídicas importas às fundações pela Constituição federal de 1988 (particularmente no que concerne ao regime jurídico único, de natureza estatutária, para fins de administração de pessoal) e pela definição das funções enquanto fundações públicas, legitimando a incidência sobre elas das normas reguladoras da administração direta.

Contrariamente aos contratos de gestão de empresas públicas - que representam compromissos escritos sem validade jurídica - o documento estabelecido entre a União e a Associação das Pioneiras Sociais pode ser visto como um contrato jurídico stricto sensu, no qual estão previstas as regras para regular a aplicação dos recursos, as obrigações das partes e a possibilidade de recurso ao Judiciário.

Sem dúvida, esse modelo se baseia na idéia de "contrato de gestão" que busca, através de maior autonomia gerencial, estabelecer um controle de resultados, pressupondo maior eficiência. De fato, a Associação das Pioneiras Sociais encontra-se liberta das normas e regulamentos comuns à administração pública, devendo apenas, por exigência legal, observar os princípios licitatórios, além de se submeter ao controle do Tribunal de Contas da União. Sem dúvida, essa condição poderá se refletir num bom desempenho de gestão. No entanto, as características do campo de atuação da Associação dificultam conceituar e mensurar sua produção e produtividade. Além disso, o fato de não ser remunerada por taxação pública, dificulta o estabelecimento de indicadores econômicos e financeiros, embora possa receber recursos de outras fontes. Portanto, deve apresentar grandes dificuldades técnicas para pautar seu controle, respaldado por resultados mensuráveis, sejam eles quantitativos, qualitativos ou financeiros. Isso não invalida nem desqualifica a experiência, até pelo contrário, impõe desafios técnicos importantes que poderão no futuro contribuir para a administração pública, caso o contrato não seja percebido apenas como a compra de serviços e sim como a construção de novas relações de controle.

Essa experiência não pode ser tomada como modelo neste momento por não estar testada e por ter recebido tratamento de exceção do ponto de vista político.

Assim, importa buscar (...) idéias ou modelos que possam, dentro das características das organizações do setor público federal, e a partir das condições existentes neste momento, contribuir para o processo de modernização da gestão". (4)

Características do Contrato de Gestão da SESA:

- Extinguiu-se a "Fundação das Pioneiras Sociais" (em 22/10/91), esta de direito público, e criou-se a SESA, fundação de direito privado.
- Missão da SESA: "prestar assistência médica qualificada e gratuita a todos os níveis da população e desenvolver atividades educacionais e de pesquisa no campo da saúde, em cooperação com o Poder Público".
- O Patrimônio da extinta fundação foi incorporado ao da União pelo Ministério da Saúde, cabendo à SESA "administrar os bens imóveis que compõem esse patrimônio, incluídas as instituições de assistência médica, de ensino e de pesquisa integrantes da rede hospitalar da extinta fundação".
- A SESA poderá ter patrimônio próprio - doações, legados. Em caso de sua extinção tal patrimônio será incorporado ao da União.
- A SESA passa a receber dotações orçamentárias do orçamento da União, devendo prestar contas de seu uso ao Tribunal de Contas.
- O Contrato de Gestão da SESA é aprovado pelo Ministério da Saúde (MS) e pela Secretaria de Administração Federal (SAF), cabendo ao primeiro supervisioná-lo e ao Tribunal de Contas fiscalizar o uso dos recursos públicos e
 - O Contrato de Gestão da SESA será renovado se a avaliação anual da execução do Plano Plurianual acordado com o Ministério da Saúde tiver sido cumprido. Este dará parecer avaliador ao Tribunal de Contas a quem cabe o julgamento final da avaliação e a decisão de renovação de contrato.
- A diretoria da SESA tem autonomia para definir e executar política de recursos humanos (contratar, definir níveis de remuneração, administrar).
- A SESA tem liberdade para celebrar contratos de prestação de serviços com quaisquer pessoas físicas ou jurídicas.
- Os empregados da SESA (inclusive a DIRETORIA) têm o regime de trabalho:
 - ç proibição de contratação de servidores e empregados públicos em atividade;
 - ç tempo integral;
 - ç dedicação exclusiva;
 - ç salário fixo, proibida a percepção de qualquer vantagem ou remuneração de qualquer outra fonte de natureza redistributiva, exceto proventos de aposentadoria ou pensão ou renda patrimonial.
- Cabe ao Poder Judiciário o julgamento de pendências entre as partes, sendo um contrato com validade jurídica.
- O SESA criará (em 90 dias de 22/10/91) manual de licitações que disputará os procedimentos que adotará.
- A SAF promoverá a redistribuição dos servidores estáveis da extinta fundação.

V.2) CONTRATOS DE GESTÃO COM ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL NO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

A exemplo da prática internacional, também no Estado de São Paulo se observa que as empresas estão mais preparadas para a implantação de uma **administração por objetivos** com apoio em **Contratos de Gestão** do que as Autarquias, Fundações e as Secretarias de Estado. Na França, por exemplo, os "Contratos de Serviços" com unidades de administração pública não empresarial iniciou-se recentemente.

O quadro a seguir apresenta as características do projeto de Contrato de Gestão para as entidades do Governo Estadual paulista, comparando-a com a dos "Contratos de Serviços" do Governo francês, tomando por base o período que se inicia em 1990.

	CONTRATO DE GESTÃO - SÃO PAULO	CONTRATO DE SERVIÇOS - FRANÇA
<i>Institucionalização (interna ao executivo)</i>	<ul style="list-style-type: none"> Inexiste legislação 	<ul style="list-style-type: none"> Regido por decreto federal de 1990
<i>Para cada órgão público</i>	<ul style="list-style-type: none"> É obrigatório 	<ul style="list-style-type: none"> É facultativo
<i>Metodologia de avaliação de desempenho do contrato</i>	<ul style="list-style-type: none"> avaliação de desempenho <ul style="list-style-type: none"> Efetividade (extensão de atendimento e qualidade dos serviços) Eficiência Eficácia (nível de cumprimento de metas e objetivos) 	<ul style="list-style-type: none"> Acompanhamento de programas de ação centrados na qualidade dos serviços aos clientes Demonstração anual da existência de planejamento, execução e avaliação de objetivos e metas e de gestão participativa
<i>Vínculos com outros instrumentos de planejamento e controle</i> <ul style="list-style-type: none"> com planejamento setorial e orçamento com a Política de RH 	<ul style="list-style-type: none"> Vínculo fraco Inexiste 	<ul style="list-style-type: none"> Vínculo forte Vínculo forte
<i>Órgãos Supervisores</i>	<ul style="list-style-type: none"> Secretaria de Planejamento e Gestão / Secretaria Setorial 	<ul style="list-style-type: none"> Min. do Orçamento / Min. Setorial
<i>Existência de contrapartida do Estado na concessão de autonomias</i>	<ul style="list-style-type: none"> Inexiste 	<ul style="list-style-type: none"> Redução de controles financeiros na execução orçamentária Liberação automática de créditos Liberdade na realocação de recursos, respeitando o montante global do custeio aprovado no orçamento Liberdades à administração do órgão quanto à política de recursos humanos: prêmios de produtividade, horário de trabalho, remuneração por trabalhos extraordinários. Foi implantado simultaneamente, no setor público, plano de cargos e salários e rotatividade obrigatória de posto de trabalho a cada 4 anos (por funcionário).

Bibliografia: (3)

Do quadro cabe ressaltar o caráter facultativo da prática francesa e o obrigatório da paulista (ainda que não haja nenhum instituto legal, a vontade do Governador confere a obrigatoriedade). Outro aspecto é que, na França é forte o vínculo do contrato com as políticas públicas e os sistemas de controle pré existentes, além de prever concessão de algumas autonomias gerenciais aos órgãos assinantes dos compromissos. No caso de São Paulo os contratos não têm tido vínculo explícito sequer com o orçamento aprovado pelo Estado para a entidade assinante, mesmo porque a coordenadoria encarregada de coordenar a negociação e avaliação dos contratos na Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado (SPG) não tem as tarefas do Orçamento sob sua responsabilidade, o que dificultou decisivamente a integração desses dois instrumentos. Note-se que a chefia superior a essas duas coordenadorias, ambas com nível hierárquico equivalentes, é o Secretário de Planejamento e Gestão, não havendo nenhuma instância de coordenação técnica desses instrumentos na Secretaria de Planejamento e Gestão. A estrutura institucional para os contratos das empresas é mais adequada.

Um fator que seria essencial à implantação de compromissos com órgãos públicos não empresariais, visando uma Administração por Objetivos, é que fosse antecedida por programa de motivação, de treinamento e de formação dos funcionários de todos os órgãos envolvidos, tanto supervisores, como supervisionados, apoiado vigorosamente por todos os Secretários do Estado. Estas condições inexistiram no caso paulista. Não houve no período de implantação, tampouco, qualquer programa ativo de reestruturação do setor público a nível funcional nem de administração de recursos humanos, o que seria também indispensável.

Apesar de todas estas limitações, a experiência dos dois primeiros anos de contratos (1992 e 1993) apontou para um estímulo até mesmo surpreendente de alguns dos 63 órgãos públicos assinantes de contratos, no seguinte sentido:

- Revalorização de idéias de planejamento e de gestão por objetivos e maior responsabilização gerencial com objetivos e metas anuais pré definidas;
- Criação paulatina de sistemas de informações gerenciais internos nos órgãos públicos;
- Aprendizado de negociação, de interação e sensibilização da equipe da Secretaria de Planejamento e Gestão (SPG) para os problemas das entidades e sua capacitação em monitorar os indicadores de acompanhamento dos compromissos, com apoio em extensa informatização;
- A extensão dessas conquistas é de difícil avaliação, por falta de análise mais profunda da experiência, por parte da SPG. O desestímulo para o contrato de 1994 cresceu e tendeu-se a perder o limitado efeito já obtido.

O obstáculo crucial ao projeto está na insuficiente vontade política de governantes e de chefias, associado ao ceticismo dos funcionários públicos por qualquer mudança. A ética predominante é a da preservação das funções já existentes, com uma enorme resistência a qualquer mudança que não venha acompanhada de fatores político institucionais novos já referidos anteriormente.

Dentre as dificuldades metodológicas com a especificação e o acompanhamento dos contratos com os órgãos públicos merecem citação as seguintes:

- Dificuldade de identificar claramente a missão do órgão e os clientes ou beneficiários de suas ações;
- Falta de diretrizes de Governo adequadas, planejamento setorial governamental e sistemas de acompanhamento de sua execução;
- Dificuldade de associar objetivos e metas datadas, quantificáveis com o orçamento anual (único instrumento de planejamento). Falta de descrição clara de conteúdo de programas, projetos, atividades, ações;
- Desarticulação entre o *orçamento anual* e *execução financeira* que desconsidera tais prioridades;
- Inexistência de sistema de acompanhamento, controle e avaliação gerencial nas entidades.
- Falta de programa de reestruturação organizacional, embora haja alguns diagnósticos fragmentários;
- Insuficiente capacitação de pessoal para planejamento e gestão;
- Necessidade de adaptações metodológicas do modelo aplicado a empresas (base da experiência paulista), o que implica em:
 - Aceitar objetivos não mensuráveis acompanhados por planos de ação especificando eventos significativos com datas de acompanhamento, e
 - Considerar, conforme a natureza dos serviços prestados, a avaliação da efetividade (qualidade e extensão dos serviços) por pesquisa anual de opinião pública e/ou por comitês de especialistas ou ainda de clientes significativos.

Descrevemos a seguir algumas características metodológicas observadas nos contratos em vigor em 1992 e 1993, segundo estudos de caso analisados:

A dimensão eficiência, de modo geral, não foi considerada, por não possuírem índices que a medissem. Também a dimensão da efetividade é raramente tratada. Carecem de pesquisas do universo de demanda potencial e tampouco dispõem de estatísticas acerca de qualidade dos serviços prestados e da opinião dos usuários sobre os serviços recebidos.

Os contratos concentram-se em objetivos e metas de eficácia, volume de serviços, programados para o período de vigência do contrato. Às vezes até faltam informações para o confronto entre o nível atingido em períodos anteriores e o nível programado, impedindo a avaliação da taxa de expansão dos serviços. Há entidades para as quais é difícil a caracterização precisa de objetivos (por exemplo, "modernização da entidade pela informatização das rotinas administrativas e técnicas"). Nesses casos, e em outros, torna-se difícil a especificação de metas quantitativas com significado válido para expressar o objetivo a que se subordina.

V.3) TÓPICOS DE REFLEXÃO PARA UM PROGRAMA DE COMPROMISSOS DE GESTÃO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NÃO EMPRESARIAL

Um Programa de Compromissos de Gestão na Administração Pública Não Empresarial deve considerar que:

- O planejamento e a avaliação do desempenho de entidades ou órgãos da administração pública direta, autárquica e funcional pelo Ministério ao qual se vincula ou subordina o órgão é de grande importância para uma mudança cultural, indutora da eficácia na administração pública, visando o atendimento à sua missão social e ao uso eficiente de seus recursos;
- O eixo que dará viabilidade ao projeto está na manifestação ativa e persistente de governantes e de seus representantes, no sentido de apoiar a criação e a sustentação de sistemas de negociação de planos e programas e a avaliação do desempenho das entidades gerenciadoras e executoras de tais programas;
- É pré-condição para a implantação de qualquer sistema de avaliação do desempenho na administração pública, que ela venha no bojo de uma reestruturação institucional, como de planos de cargos e salários condizentes com a valorização profissional dos funcionários;
- É pré-condição ainda que seja antecedida por um programa de sensibilização, como de capacitação em planejamento, orçamentação, modernas técnicas de administração, de qualidade e eficiência e de relações humanas no trabalho, de geração e administração de sistemas de informações, de informatização, de métodos de avaliação de desempenho gerencial;
- É recomendável a concepção de compromissos anuais de desempenho com o Ministério a que se vincula a entidade, a ser criados paulatinamente, à medida em que a entidade já estiver capacitada a fazê-lo. Deve ser estudada a forma institucional adequada, de concessão de estímulos que incluam: maior autonomia gerencial e benefícios aos funcionários, pela boa execução dos compromissos firmados. A experiência francesa recente com "contratos de serviços" poderá contribuir para tais estudos, assim como a de países tais como a Inglaterra e os Estados Unidos dentre outros;
- Os desafios metodológicos são grandes. Não são insuperáveis, porém, e funcionários motivados e tecnicamente capacitados saberão enfrenta-los. A intenção de avaliações de desempenho deve centrar-se em programas para os quais sejam especificados planos de ações, com cronogramas de eventos datados. A avaliação da qualidade dos serviços prestados necessitará o levantamento periódicos de opiniões dos clientes (internos ao setor público como externos, conforme o caso). A avaliação da eficiência será sempre um ponto difícil em casos de órgãos com produtos pouco mensuráveis. Cabe contar com a contribuição ativa de programas participativos de estímulo, nos moldes dos chamados programas de "qualidade total", que

* Ver o livro "O Contrato de Gestão no Setor Público" já citado no item V.1 deste texto, para outras reflexões sobre este tema.

envolvam processos de auto controle de qualidade e eficiência pelos próprios executores das tarefas. Embora tais programas estejam melhor testados no caso de empresas com produtos mensuráveis, já existem no país e na experiência internacional, experiências piloto promissoras que servirão de apoio.

Consideramos que é essencial para a eficácia dos órgãos ministeriais envolvidos com a negociação e a supervisão de Contratos de Gestão, orçamentos e outros controles de estatais que tais órgãos passem eles próprios a praticar uma gestão por objetivos, perante suas chefias superiores.

VI) COMPROMISSOS DE GESTÃO COM ESTATAIS FEDERAIS

PAUTA DE DEBATES:

- ❑ **Objetivos de Contratos de Gestão (CG) e de Convênios de Desempenho ou Acordos de Desempenho de Estatais.** Sua interação com processos de desestatização (privatização, *joint ventures*, concessão, terceirização, quarteirização).
- ❑ Viabilidade institucional de um planejamento estratégico de empresa estatal pactuado com o Estado e viabilidade da avaliação do desempenho da estatal pelo Estado.
- ❑ Viabilidade institucional de concessão de autonomias de gestão às estatais pelo Estado. Tipos de autonomias. Questões jurídicas.
- ❑ Viabilidade institucional de Implantação de Compromissos de Gestão (Contrato de Gestão, Convênios de Desempenho ou Acordos de Desempenho).
- ❑ Avaliação da concepção institucional atual: o CCE e a SEST, e o Ministério Setorial. Articulação com o Ministério da Fazenda, com o Tribunal de Contas da União e outros órgãos do executivo e do legislativo.
- ❑ Viabilidade institucional do uso de premiações e de sanções, associados ao cumprimento dos compromissos. Questões Jurídicas.
- ❑ Quais as Condições Institucionais adequadas à implantação e à operação de compromissos de gestão entre a empresa e o Estado: nível de autoridade do órgão gestor, responsabilidades, articulação inter ministerial e entre o executivo e o legislativo, organograma de um sistema de gestão.
- ❑ Diretrizes para a concepção de metodologias de avaliação de desempenho das estatais pelo Estado (âmbito, objetivos e métodos). Uso de auditorias operacionais. Uso de consultorias privadas.
- ❑ Sistema de capacitação institucional dos órgãos supervisores de contratos e dos demais sistemas de controle governamentais.

BIBLIOGRAFIA

- (1) de André, Maristela: *"Contratos de Gestão, Avaliação de Desempenho e Eficiência no Setor Público"*. Rio de Janeiro: Boletim de Conjuntura IEI/UFRJ, vol. 13 nº 2 / jul 1993
- (2) Capitani, Alberto de. Diretor de Gestão do Setor Público do Banco Mundial: *Public Sector Management and Organizational Learning - The Role of Evaluation*. Brasília, 19-21 Out 1993. Paper presented in the International Seminar on Experiences of Planning, Evaluation and Management of Public Resources.
- (3) Equipe técnica da Coordenadoria Geral de Gestão: Verdi, Marcio F.; de Franco, João Claudio L.; Romeu, Nilton; Almendra, Luiz Gladstone; de Souza, Paulo Cesar Lopes; Naves, Sidônio C.: "O Programa de Gestão das Empresas Estatais: Os Contratos de Gestão na Área Federal" (versão preliminar para discussão, Brasília, março de 1993, SEPLAN/PR/SEST).
- (4) ENAP/SAF, texto produzido pela equipe da FUNDAP, coordenada por Carlos Alberto Monteiro de Aguiar: "O Contrato de Gestão no Serviço Público" Brasília, 1993.
ENAP, "Contratos de Gestão e a Experiência Francesa de Renovação do Setor Público"- Seminário Brasil / França, Brasília, out. 1991
ENAP, "O Contrato de Gestão no Serviço - 8 exemplos" (extraído de "Cahiers du Renouveau de La Documentation Française"), apresentado no "Programa de Capacitação para a CPA / SPG", em maio de 1992.
- (5) Juran, J.M. *Planning for Quality*. Wilton, CT, USA, Juran Institute Inc., 1986
- (6) Nellis, J. R., "Contract Plans and Public Enterprises Performance", World Bank, 1989, Washington.
- (7) World Development Report 1994: *Infrastructure for Development*, World Bank, 1994, New York.
- (8) Young C. Park, *A System for Evaluating the Performance of Government-Invested Enterprises in the Republic of Korea*, World Bank Discussion Papers nº 3, 1986, Washington.

