

SUBSÍDIOS PARA A REFORMA DO ESTADO

VOLUME 4

CONTRATOS DE GESTÃO

IPEA

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada



Instituto Brasileiro de
Administração Municipal

ENAP Escola
Nacional
de Administração Pública

SUBSÍDIOS PARA A REFORMA DO ESTADO

C O N T R A T O S D E G E S T Ã O

MINISTRO DE ESTADO DA SECRETARIA DE
PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E COORDENAÇÃO DA
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Beni Veras

PRESIDENTE DO IPEA

Aspásia Camargo

DIRETOR EXECUTIVO DO IPEA

Antônio José Guerra

SUPERINTENDENTE GERAL DO IBAM

Lino Ferreira Netto

COORDENAÇÃO GERAL

Antônio Massarioli André

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

SUBSÍDIOS PARA A REFORMA DO ESTADO

C O N T R A T O S D E G E S T Ã O

IBAM - INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

APOIO

ENAP - ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

SUBSÍDIOS PARA A REFORMA DO ESTADO

EQUIPE TÉCNICA

COORDENADOR TÉCNICO

Japy Montenegro Magalhães Júnior

COORDENADOR DE PESQUISA E METODOLOGIA

Alencar Soares de Freitas

EQUIPE IPEA

Antônio Nilson Craveiro Holanda

Ciro Guarani Pennafort

Helio Eduardo da Silva

Ilton Silva

Olinda Ribeiro de Magalhães

Paulo Brum Ferreira

Regina Coelly F. Saraiva

EQUIPE DO IBAM

Jamil Reston

Alexandre Carlos de Albuquerque Santos

Gleisi Heisler Neves

Maurício Balledent Barreira

EQUIPE DA ENAP

Og Roberto Dória

Vera Lúcia Petrucci

Maria Lisboa de Oliveira

ORIENTAÇÃO METODOLÓGICA DOS SEMINÁRIOS

Paulo Benetti

A P R E S E N T A Ç Ã O

Nos regimes democráticos as mudanças de Governo representam momentos decisivos de renovação, nos quais novas propostas emergem, alimentadas pela força e pela legitimidade dos novos governantes e pela esperança que despertam. Quando o regime é presidencial todo este processo converge para a figura central do presidente eleito, que pessoalmente simboliza o conjunto das instituições e os anseios coletivos.

No Brasil vivemos hoje um momento pós-eleitoral que não deixa dúvidas quanto à preferência manifesta do eleitorado nas urnas, tanto no primeiro quanto no segundo turnos, sinalizando amplo apoio popular às reformas propostas pelo futuro presidente, Fernando Henrique Cardoso. Uma nova safra de governadores, senadores, deputados federais e estaduais abre caminho para que possamos superar, no futuro imediato, os obstáculos que durante mais de uma década impediram que o país realizasse os ajustes estruturais necessários para o definitivo combate à inflação e para a retomada de um novo ciclo de desenvolvimento.

Este ciclo que se delinea vem sendo inspirado pelos valores democráticos da persuasão e do entendimento, pelos ideais de justiça social que conduzam a uma efetiva distribuição de renda e pela prioridade ao *novo pacto federativo* como fator de integração política e territorial e de equilíbrio e cooperação entre suas diferentes unidades. A necessidade de expansão da cidadania através dos direitos políticos e sociais compatibiliza-se com a expansão da capacidade de produção e de consumo através da consolidação do mercado interno e da integração competitiva à economia mundial.

Nunca em qualquer outro período de nosso passado recente, o presidente eleito obteve mandato tão claro e explícito para comandar um ciclo inadiável de reformas, prestes a ser desencadeado e concluído, completando assim a longa gestação iniciada em meados dos anos

setenta e que só agora parece chegar ao seu pleno amadurecimento. Neste lento processo, ao longo do qual o país foi aos poucos se ajustando à nova realidade e buscando seu próprio caminho, houve perdas e danos, incompreensões e resistências, e até mesmo mudanças profundas, embora parciais, e muitas vezes incongruentes, incompletas.

Hoje, no entanto, o Brasil aguarda, impaciente, o encaminhamento institucional de medidas que possam tornar o Brasil governável segundo regras, procedimentos e grandes opções relativas à natureza do regime e aos pactos correspondentes. Tais princípios transcendem as diferenças ideológicas e partidárias e as discordâncias naturais entre oposição e Governo. Foi assim que se construíram as grandes democracias modernas e este é o caminho da concertação que buscamos há tanto tempo.

A agenda de mudanças estruturais é extensa e complexa e a negociação com a sociedade e entre os Poderes é o caminho a percorrer, segundo metodologia semelhante à que foi adotada pelo Ministro da Fazenda, para assegurar o êxito do Plano Real e a estabilização da economia. Atentos aos desafios deste momento histórico procuramos orientar o IPEA, a pedido do Ministro Beni Veras, no sentido de reassumir sua missão institucional de suporte técnico e de *think-tank* capaz de oferecer diagnósticos e soluções indicativas para o planejamento nacional.

O planejamento que imaginamos deva ser útil hoje não é mais aquele que se forjou nos anos de regime autoritário e centralizador, de tipo categórico e impositivo. O novo modelo de desenvolvimento exige, ao contrário, um planejamento indicativo e federal, descentralizado, participativo e que seja menos monopolizado por estudos de cunho exclusivamente econômico, permanecendo mais atento aos aspectos sociais, políticos e institucionais que garantam a viabilidade e o

bom encaminhamento das propostas técnicas, segundo a racionalidade possível.

Para dar suporte organizacional a esta nova filosofia utilizamos uma *Rede Ipea*, que congrega hoje instituições de excelência, centros de pesquisa nas universidades e pessoas de notório saber em suas respectivas áreas, que se juntaram a nós, ajudando-nos a pensar soluções para os desafios que enfrenta o Brasil.

Entre os trabalhos que o Novo IPEA vem produzindo destacam-se os primeiros estudos desta série especial de *Subsídios para a Reforma do Estado* que estamos encaminhando à Comissão de Transição do novo Governo e, especialmente, ao futuro Ministro do Planejamento. Os temas escolhidos foram os seguintes:

- O Novo Pacto Federativo
- Concessão de Serviços Públicos
- Desregulamentação e Novas Regulações
- Contratos de Gestão
- Desestatização

De acordo com a metodologia utilizada, procuramos reunir técnicos, colaboradores de diferentes setores e entidades de competências diversas sob a coordenação de Antônio Massarioli André e Japy Montenegro Magalhães Junior. Documentos preliminares foram produzidos sobre cada tema, suscitando discussão aberta e democrática com representantes de diferentes órgãos federais, empresas estatais e privadas, núcleos acadêmicos, Tribunal e Congresso Nacional. Os estudos ora divulgados são o esforço deste trabalho comum, enriquecidos pelas sugestões

apresentadas. Este esforço poderá, se for útil, ter seqüência no futuro.

No curso da reestruturação do órgão, pudemos observar que o IPEA, além de núcleo tradicional de planejamento e pesquisa, poderia voltar a exercer com êxito funções coordenadoras e agregadoras como órgão federal, tendo em vista sua consagrada tradição de diálogo e cooperação com os demais órgãos. Além disso, a facilidade de desenvolver estudos integrados e interdisciplinares fazia facilmente convergir áreas em geral separadas ou divergentes.

O apoio que recebemos do Congresso, a aproximação com o Poder Judiciário e o interesse de todos em realizar reflexões e trabalhos em comum são o incentivo maior que nos levou a empreender este estudos, na esperança de que possam enriquecer as decisões de Governo e produzir maior consenso. Neste esforço em parceria, contamos com a participação importante do IBAM e com a colaboração da ENAP a quem somos gratos pelas contribuições recebidas.

Finalmente, desejamos agradecer aos inúmeros colaboradores, especialmente à SEST, ao BNDES e à Eletrobrás, em particular ao Dr. Ruderico. À equipe do IPEA, que ofereceu subsídios e deu suporte operacional e técnico a estes documentos.

Aspásia Camargo
Presidente do IPEA

A REFORMA DO ESTADO: SUBSÍDIOS PARA UM PROGRAMA DE GOVERNO

"A crise do Estado nada mais é do que a síntese final de inúmeras e desarticuladas crises setoriais que se acumularam nesta transição difícil."

A Transição Incompleta

Reformas Administrativas e Desconstrução do Estado

Há mais de uma década, tem sido lugar comum em Governos sucessivos dizer que o Brasil precisa de uma "reforma do Estado", mas em geral a iniciativa se reduziu até agora a meras "reformas administrativas", inspiradas em mudanças de organograma e no deslocamento errático de funções administrativas segundo momentâneas conveniências políticas.

Tais iniciativas de reforma, ainda que limitadas, sempre foram confinadas ao Poder Executivo Federal, deixando inteiramente de lado tanto os Poderes Legislativo e Judiciário quanto os entes federativos, estaduais e municipais.

Estes limites e obstáculos parecem ter obedecido à lógica reativa de um Estado patrimonial de antigas origens, cuja natureza centralizadora e imperial e, mais recentemente, intervencionista e corporativa, resistia a qualquer mudança estrutural mais profunda.

Esta é a razão pela qual parece ter sido impossível às "elites esclarecidas" que iniciaram a transição política - e às que lhe deram posterior prosseguimento - formular uma estratégia consistente de reformulação de cima para baixo, de dentro do próprio Estado, buscando o ritmo e o entrosamento entre as reformas econômicas e as reformas políticas. No Brasil não foi possível, como ocorreu na Espanha, na China, no Chile, no México e até mesmo na Argentina - obter o apoio e o consenso necessários à sua mais rápida e efetiva realização.

Ocorreu, porém, ao longo do tempo, uma reforma à *outrance*, provocada pelo lento esvaziamento de inúmeros órgãos federais, e pela desorganização inevitável de suas funções coordenadoras mais vitais.

Como exemplo de completa desorganização podemos citar as áreas de saneamento, habitação, transporte e saúde, sucateadas pela crise e pelo desaparecimento de seus órgãos coordenadores e reguladores.

A deterioração do setor público foi retróalimentada por seu endividamento crescente, que culminou em crônica crise fiscal. O impasse acabou produzindo uma situação de colapso a partir da qual os governantes abdicaram do dever e do direito de definir prioridades e de executar políticas públicas, chegando ao extremo da *operação desmonte* e dos cortes indiscriminados do Governo Sarney. Todos os que se seguiram ficaram, daí para a frente, expostos a graves problemas de caixa e à corrosiva deterioração salarial.

A tendência culminou, no Governo Collor, em fechamento puro e simples de numerosos órgãos, e à dispensa maciça de funcionários, que se reduziram em 20%, com a total desarticulação e o desmantelamento proposital dos setores-chave da área federal: o sistema de planejamento e controle, as assessorias jurídicas e técnicas, secretarias gerais, etc. Tudo indica que objetivo deliberado era desorganizar o "inimigo" que resistia à mudança. A contra-ofensiva do Governo Itamar Franco, tentando estancar a dramática sangria, apenas adiou a necessidade de formular iniciativas mais ousadas de reversão deste processo de *desconstrução do Estado* que parece hoje estar chegando ao seu limite final.

A crise institucional da Administração Federal selou-se com o *protecionismo constitucional* em favor do funcionalismo público, selado pela Constituição de 1988, e cujo propósito foi o de produzir antídotos de cunho corporativo para combater ideologias anti-estatizantes e ameaçadoras, chamadas neoliberais.

No entanto, medidas constitucionais, como a estabilidade no emprego, foram indevidamente aplicadas mesmo para os que não haviam entrado por concurso público. Nada impediria, porém, que na prática medidas de controle e rotina dispensassem os servidores incapazes, corruptos ou displicentes. A aposentadoria precoce, e com salário integral, foi um mal irremediável acabou produzindo o efeito inverso do esperado, agravando disfunções, deteriorando ainda mais os salários e provocando a irreversibilidade da crise. Um dos indícios destas disfunções é a redução do número de funcionários de 6,38 em 1989 a 2,94% do PIB em 1993. O aumento desproporcional dos pensionistas e inativos, chegando às cifras aberrantes de cerca de 40% do total.

O arrocho salarial e a ausência de concurso público provocaram também efetiva queda na qualidade dos serviços pela *evasão dos quadros* de mais alto nível rumo à aposentadoria e ao setor privado, e pela *microcefalia* da máquina administrativa, inchada em sua base mas carente de quadros gerenciais de mais alto nível. Verifica-se também outra grave patologia burocrática: a supremacia numérica e organizacional da atividade-meio sobre atividade-fim.

O resultado de tais distorções é a existência de um aparelho *estatal* cada vez mais distanciado de suas funções *públicas*, desarticulado e inerte, sem cadeias operacionais de comando mas, ainda assim, baseado em rígidas e ultrapassadas hierarquias internas de poder. A rigor, a Administração Federal ficou à mercê dos sobreviventes da década de setenta residentes em Brasília que, dotados de infra-estrutura material permanente, resistiram à *débacle* e mantiveram-se disponíveis para o exercício das funções gratificadas de difícil preenchimento para quadros de fora da capital.

De um modo geral, o debate em torno da Reforma do Estado ficou prisioneiro, de um lado e de outro, de bandeiras ideológicas polarizadas em torno do estigma do Estado Máximo e do Estado Mínimo. Do Estado Máximo, isto é, do *status quo* baseado no Estado empresário, indutor e demiurgo, movido por uma casta de funcionários e de empresas públicas. E do Estado Mínimo, que jamais existiu a não ser como recurso ideológico de extrema utilidade para desembaraçar-se de velhos atores, de tipo pré-

moderno, e do mercantilismo regulador de velhas estruturas, a serem substituídas por economias de mercado modernas.

A polêmica sobre o tamanho do Estado foi sacrificada pela parcialidade ideológica e pela falta de uma abordagem funcional sobre o tema. O número de funcionários públicos é, em verdade, reduzido e decrescente em comparação com os países desenvolvidos, tanto quanto os gastos federais com pessoal em relação ao PIB. O número total de funcionários públicos é de 7 milhões, (24,6% federais, 49,1% estaduais e 26,3% municipais) o que compreende cerca de 5% da população, cifra extremamente módica no contexto internacional. O número de funcionários federais na área social, é também reduzido, apenas 11% do total.

O problema maior reside hoje, não na quantidade, mas na qualidade e na má distribuição do funcionalismo público.

Os liberais mais extremados defenderam, no decorrer do debate, teses contraditórias, ora pedindo a total retirada do Estado da Economia, inclusive da infra-estrutura, em nome de maior prioridade às políticas sociais, ora advogando a privatização ou desestatização dos próprios serviços sociais. De um modo geral defenderam a abolição de qualquer sistema de planejamento, minimizando as potencialidades do mercado interno e enfatizando de maneira decisiva maior internacionalização da economia brasileira dando ênfase a uma vocação agroexportadora.

Em verdade, avanços substanciais foram feitos no sentido de tornar mais flexíveis as soluções para as duas esferas, seja em função das desigualdades espaciais e sociais, seja em função de um maior pragmatismo, que prevaleceu sobre as ideologias de iniciativas de parcerias as mais diversas, envolvendo o setor empresarial e as associações civis, tanto quanto os consórcios municipais. A pergunta que hoje se coloca é, portanto, a de saber que reforma seria esta de que estamos repetidamente falando e que, sem dúvida, tem sido e deve ser bem mais ampla do que meras mudanças de superfície na estrutura da Administração.

A resposta inevitável para a crise administrativa é que, se não buscarmos definir novas funções e novos métodos, a eles adaptando as novas estruturas, não teremos

como repensar o formato administrativo mais adequado a uma nova ordem pública.

Cabe também indagar por que até agora não foi possível sequer discutir um *projeto integrado* de reformulação do setor público brasileiro? Inversamente, o que nossa crise tem de comum com a dos demais países do mundo que, ricos ou pobres, enfrentam também a necessidade de “reinventar o Governo”, de desburocratizar, flexibilizar, fortalecer a participação da sociedade, descentralizar?

De fato, o velho aparelho central desmantela-se porque tornou-se lento e pesado demais, e não consegue acompanhar o novo ritmo tecnológico e gerencial que exige decisão rápida e estruturas mais horizontalizadas, em rede. Como ocorreu na antiga URSS, cujo governo central perdeu o controle e a condução do processo de mudança, caminhando solitário e à deriva, sem aliados sólidos, ao sabor das resistências sociais agravadas pela tradição centralista e pelos anos de ditadura.

Para que o Estado possa mover-se de maneira mais inovadora e flexível falta ainda ao país um pacto mais amplo para imprimir-lhe o tão esperado, e necessário, redirecionamento.

A rigor, a transição econômica e política buscou, uma vez mais, a antiga inspiração do modelo de “modernização conservadora”, evitando as depurações e os conflitos. A transição foi prolongada e incompleta porque os atores que a controlavam eram excessivamente heterogêneos e as negociações e acertos se fizeram, portanto, em etapas parciais e com resultados nem sempre coerentes, que levaram a impasses e a redefinições sucessivas. Muitos destes atores, solidamente enquistados dentro da máquina estatal, eram porta-vozes históricos de velhas elites e de um modelo centralizador do tipo patrimonial que entrou em colapso. O tempo foi o fator dinâmico necessário para que estas forças se dividissem fazendo cada vez mais pender a balança em favor das mudanças.

Outros atores, de origem mais recente, eram representantes de um empresariado ou de uma tecnocracia moderna que detinha privilégios e recursos de poder ligados ao antigo regime. Eles facilmente se adaptaram às antigas regras

do jogo, combinando patrimonialismo e corporativismo, e compatibilizando a linguagem da racionalidade econômica com o ultrapassado autoritarismo estatal.

Para empreender uma verdadeira reforma do Estado é preciso, antes de mais nada, mudar a composição das elites políticas e burocráticas que o comandam, bem como os métodos de comunicação com a sociedade e a cultura política que as inspira, baseados na troca de favores fisiológica e clientelista

Prevaleceu, portanto, no ciclo modernizador recente, a estrutura de castas e a intocável hierarquia da Casa Grande e Senzala que os recém-chegados, oriundos da sociedade de massas, urbana e emergente, começaram a pressionar *de fora para dentro*, tendo como principal objetivo demolir velhas estruturas e conquistar espaços, ampliando de forma espontânea e anárquica as bases plurais e democráticas do poder.

Pressões crescentes se fizeram no sentido de transferir funções de cima para baixo ou de fazer reivindicações de baixo para cima. Em outras palavras, o que as classes dirigentes não souberam estrategicamente formular, acabou sendo empiricamente conduzido pelos segmentos que detiveram a liderança do processo de democratização.

Democracia e Pacto Constitucional

A Ordem Social Versus a Ordem Econômica

O significado inovador da Constituição de 1988 foi, portanto, o de consolidar tendências da *democracia participativa* em detrimento da já conhecida *democracia representativa*, comprometida com a velha ordem, mas dirigida no sentido de fortalecer o controle social e a descentralização. Suas ambigüidades evidentes encarnaram, naquele momento, as perplexidades e cisões da sociedade organizada, dividida entre a cidadania libertária, os anseios liberais da livre iniciativa e o “canto do cisne” do corporativismo profissional e estatal.

O problema maior é que o **pacto constitucional** deveria ter sido o desfecho institucional de uma nova ordem econômica, como ocorreu na Espanha com o Pacto de Moncloa e também no Chile. No Brasil, a ordem legal antecipou-se às reformas econômicas, retardadas pelas resistências do “modelo desenvolvimentista”, agravando os descompassos e a ingovernabilidade da instável e precária ordem pública.

É, no entanto, inegável que a nova Constituição - pela primeira vez elaborada por muitas mãos - ao contrário das anteriores, redigidas pelas cabeças coroadas do Direito, - teve como ponto forte o mérito de consagrar um novo **pacto social**, invertendo na Lei Maior a clássica relação entre Estado e sociedade e entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social, com prioridade aos pri meiros.

A Constituição universalizou os serviços de Saúde e de Previdência, e em tetos mais elevados. Redistribuiu mais recursos para os estados e municípios, beneficiando os menores e os mais pobres. Estabeleceu tetos bastante altos para os gastos em educação. Do ponto de vista orçamentário, esta Reforma do Estado impôs na prática uma inversão dos gastos orçamentários, eliminando as inúmeras vinculações ligadas a investimentos - como havia ocorrido nos anos setenta - e criando excessivas vinculações relativas a gastos sociais; manteve, por outro lado, o peso estatizante das regulações trabalhistas. A debilidade crônica da ordem constitucional, pelas razões acima expostas, é a natureza de sua filosofia econômica, excessivamente intervencionista. Resolver politicamente esta anomalia, que inibe o setor produtivo, é condição essencial para o pacto funcional, tendo em vista a necessidade concomitante de produzir e redistribuir riquezas.

Mais uma vez, o pacto social precedeu o acordo sobre o novo modelo econômico - sem as supressões orçamentárias que deveriam deslocar recursos e poder de um setor para outro. O resultado desta concertação social, solitária e descasada, foi a institucionalização do déficit público no Orçamento da União.

Mais uma vez, desde os anos 70, tendo em vista a ausência de consenso sobre o que seria, no plano econômico, o novo ciclo de investimentos e a liberalização da economia, os

agentes econômicos encarregaram-se silenciosamente de produzir sua própria reforma.

No plano social, criaram-se novas responsabilidades mas manteve-se intacta a já contestada legislação trabalhista sob muitos aspectos, inteiramente disfuncional em seu intervencionismo estatal, uma vez que dificulta a institucionalização de relações capital-trabalho mais descentralizadas em torno da empresa e mais flexíveis.

O fato surpreendente é que, enquanto o Estado centralizado e autoritário se esvaía em crise profunda e, como inimigo de si mesmo, parecia incapaz de superar sua própria inércia e paralisia, profundas transformações ocorriam, desde os anos setenta, com a legitimidade empresarial reforçada por sucessivas campanhas pela desestatização da economia.

Antes e depois de promulgada a Constituição, transferências maciças de recursos se fizeram do setor público para o privado, em montante superior a 100 bilhões de dólares, pela via financeira através da rolagem diária da dívida pública. Enquanto as elites políticas e as lideranças diversas discutiam bizantinamente problemas doutrinários, operava-se a privatização de fato. Ficou letra morta o limite constitucional fixado em 12% para o pagamento de juros.

Estando os investimentos estatais paralisados, operou-se a expansão natural do setor privado que, através de inúmeras parcerias, diversificou seus investimentos, capitalizou-se, modernizou suas empresas, mudando aos poucos a cultura política. Ocupou, de fato, espaços antes reservados à ação estatal. Informalizou uma economia excessivamente regulada na qual o custo do trabalhador é, comparativamente com outros países, muito alto. A corrupção, como é de praxe em situações de excessiva centralização e de desintegração do Estado, tratou de fazer o resto, transferindo para o setor privado uma boa parte dos recursos públicos.

No plano econômico a crise do Estado traz o esgotamento do *modelo desenvolvimentista* de substituição de exportações, de caráter protecionista e oligopolista voltado para dentro, de baixa tecnologia, mão-de-obra desqualificada e com mercado de tamanho e dinamismo restritos.

A resistência estrutural à mudança reside no fato de que historicamente este modelo produziu altas taxas de desenvolvimento e foi muito bem sucedido. Sua dinâmica parecia inesgotável mesmo nos anos setenta, quando todos os países formulavam estratégias de mudança e só o Brasil persistia, soberbo, no aprofundamento do modelo antigo, protecionista e voltado para dentro. As resistências setoriais e individuais protegiam, na prática, antigos cartórios e formas tradicionais de regulação e de privilégios, via sistemas de crédito e de endividamento, além dos incentivos e subsídios.

Pensar, portanto, na Reforma do Estado no plano econômico significa, na prática rever ou cancelar 7 bilhões de dólares distribuídos com o setor privado via orçamento público, reavaliar o sistema de créditos e rever prioridades. Significa também cobrar dívidas não-pagas e impedir que novas dívidas sejam contraídas. E cancelar regras, concessões e controles cativos ligados aos interesses da antiga ordem que perdeu o dinamismo e entrou em colapso.

O caminho a ser percorrido é agora o da transferência de prioridades e de funções, que podem ser assumidas pelo setor privado, anulando a presença desnecessária e excessiva do Estado-empresário na Economia. Da mesma forma, descolar os interesses empresariais privados dos fundos públicos.

A articulação mais difícil é no sentido de compatibilizar a dinâmica do mercado externo, e a integração competitiva com a do mercado interno sob a proteção constitucional. Apressar a modernização e a recondução do parque industrial existente, desconcentrar o desenvolvimento econômico, estimular as vocações regionais são condições essenciais para que produza a expansão e a integração das trocas internas, embrião de um mercado comum brasileiro.

A Retirada Estratégica

Privatização e Novas Regulações

O caminho que todos os países estão seguindo é o de induzir o Estado a produzir regulações, informação e controle capazes de fixar direitos mas também deveres dos setor privado dentro de cada setor ou segmento produtivo. Da

mesma forma, terão de ser contempladas as necessidades e exigências coletivas. Neste novo contexto, o setor público desloca-se para outras atividades, onde parece ser mais necessário, deixando que a iniciativa individual, a economia de mercado e a livre concorrência floresçam dentro de limites regulatórios previamente estabelecidos.

A abertura comercial, por exemplo, exige desregulações importantes para destruir barreiras não-tarifárias, tão inibidoras quanto as altas tarifas.

As novas regulações precisam laboriosamente ser formuladas para cada setor, mas são hoje mais estrategicamente importantes nas áreas de infra-estrutura, em que os investimentos são maiores e de mais difícil retorno. Nelas o Estado deteve internacionalmente, e por longo tempo, forte hegemonia.

Sem estas regulações é difícil avançar no programa de privatização, que depende previamente de regras a serem cumpridas pelo setor privado que se autonomiza. A reconhecida lentidão do programa de privatização brasileiro explica-se, em boa parte, pela ausência de uma estratégia global de Reforma do Estado que fixe com clareza os seus parâmetros, os seus objetivos e áreas prioritárias de ação. A grande questão é saber como se reorganizará o famoso "tripé", a partir de uma nova divisão do trabalho entre empresas públicas, privadas nacionais e internacionais.

As novas regulações serão agora mais do que nunca necessárias para acelerar uma nova etapa de *flexibilização* das empresas estatais e de seus métodos de gestão. Nesta pauta estão incluídos a privatização e as diferentes formas de terceirização, como a concessão de serviços públicos e os contratos de gestão.

A indefinição até agora predominante tem sido nociva para o programa de privatização que, apesar das dificuldades técnicas e políticas já cumpriu diversas etapas e obteve êxito importante na área estratégica da siderurgia. O mesmo vale para o programa de desregulamentação, menos popular do que o primeiro, que se acelerou no Governo Collor mas que tem sido sujeito a pressões, paralisias e recuos.

A esta altura é recomendável definir e explicitar de antemão e com clareza as regras do jogo que deverão ser aceitas por todos os parceiros e acompanhados por especialistas e pela

opinião pública. Estas regras, previamente fixadas e negociadas, são indispensáveis tanto para preservar o interesse público, dos cidadãos, dos consumidores, dos competidores e dos clientes, quanto para garantir aos futuros acionistas e investidores os seus direitos legais.

Regras partilhadas, estáveis e legítimas são a condição necessária para que uma saudável economia de mercado possa funcionar sob o controle de uma legislação que garanta o democrático e saudável direito à livre concorrência. Quanto ao Estado, a retirada estratégica não o desobriga de novas e fortalecidas funções, capazes de garantir ao setor público um papel de controle, coordenação, avaliação e informação sobre o comportamento eventualmente lesivo dos diferentes atores em suas repercussões sociais, e no desempenho da economia.

O Novo Pacto Federativo:

A Descentralização com Centralidade

No Brasil, a Federação nasceu de cabeça para baixo, como resistência pendular ao exacerbado centralismo do Império, de origem portuguesa e colonial. Mas novo surto de centralismo iniciou-se em 1930, criando como contrapartida, desde aquela época, o *municipalismo*, que substituiu a Política dos Governadores no "federalismo oficial". Deslocou-se, assim, o eixo federativo dos Estados para os Municípios até a inclusão definitiva dos mesmos como entes federativos plenos na Constituição de 1988. (Aspásia Camargo, *A federação acorrentada* op. cit.)

De fato, a persistente resistência da velha burocracia central à descentralização não impediu que, desde os anos setenta, a tendência fosse inexorável, acompanhando de longe os ares do mundo. Cabe, neste particular, especial destaque à SAREM, Secretaria de Articulação com Estados e Municípios, ligada à SEPLAN, e cujo Núcleo de Cooperação Técnica foi de fundamental importância para as atividades inovadoras de inúmeros Municípios brasileiros. A SAREM chegou inclusive a promover experiências de planejamento participativo em cidades como Lages e Toledo que tiveram

enorme repercussão pública, fortalecendo a renascente ideologia municipalista.

Consolidando-se lentamente ao longo dos anos, a partir de 1982, o processo acelerou-se com a legitimação crescente dos Governos Estaduais, escolhidos pela primeira vez naquele ano por eleição direta. A experiência de Franco Montoro em São Paulo foi um marco importante, tendo em vista as parcerias que desenvolveu sistematicamente com as Prefeituras e os inúmeros serviços estaduais que repassou aos Municípios, tais como merenda escolar e material didático, além de transferir para os Municípios a contratação de pessoal e a muito controvertida realização de obras. Nesta experiência tornou-se evidente que os interesses contratados eram poderosos e que a inércia administrativa associavam-se diferentes "lobbies" empresariais, ligados ao centralismo político.

A tendência descentralizadora culminou, afinal, com a descentralização fiscal e administrativa, implantada pela Constituição de 1988, com o apoio maciço dos Prefeitos e de seus representantes legislativos no plano federal. De um modo geral, os grandes beneficiados pela descentralização foram os Municípios, incluídos na Constituição como entes federativos plenos. A Constituição dedica, aliás, um longo artigo para caracterizar de maneira genérica o *princípio da subsidiariedade* que atribui à unidade inferior a responsabilidade máxima pelos serviços básicos, de interesse local.

A mesma clareza não se manifesta no que diz respeito às funções estaduais que permanecem em plano intermediário, residuais e imprecisas. Finalmente, as competências comuns às três esferas permanecem redundantes e vagas, visto que não foi regulamentada a lei complementar ao art. 23, a quem caberia explicitar formas de cooperação e definições mais concretas.

Do ponto de vista da União, seu principal papel, definido no art. 3º, seria o de garantir um federalismo cooperativo e redistributivo, reduzindo desequilíbrios e diferenças espaciais e sociais. Tendo em vista a situação de debilidade crônica, fiscal e administrativa, da maioria dos 4.974 Municípios e da metade dos Estados brasileiros, que dependem de recursos federais, não é difícil constatar que o papel da União é estrategicamente vital, em um país em

que não se efetivou ainda o ordenamento do território e no qual regiões desocupadas, ainda não-incorporadas, coexistem com regiões periféricas de intensa pobreza.

Outra função vital é introduzir maior competição entre parceiros iguais, exigindo melhor desempenho e impondo maior controle dos gastos públicos. Rediscutir as regras da distribuição dos fundos de participação é missão delicada, porém inadiável, para garantir a sobrevivência da Federação.

A base do federalismo político reside na desconcentração econômica e territorial e na capacidade do Governo Federal viabilizar planos estratégicos regionais, a partir de uma classificação prévia do que seriam as "regiões equiprobemáticas", transcendendo o campo de influência ou as possibilidades materiais dos Governos Estaduais.

Acrescente-se ainda que grandes focos importantes de pobreza e graves carências de infraestrutura nas regiões mais prósperas, especialmente nas Regiões Metropolitanas, demonstram que não existe um modelo homogêneo e rígido aplicado a todas as Unidades Federadas. Além disso, investimentos privados em zonas carentes de recursos humanos, de infra-estrutura e de condições sociais, não oferecem tampouco as mesmas facilidades para nelas se implantar de imediato a economia de mercado, junto com a primazia do consumidor e a cidadania ativa.

Do ponto de vista prático, o modelo de organização do Estado em vigor é bastante inoperante e ambíguo, conduzindo à ingovernabilidade plena. O quadro atual poderia ser classificado como federalismo incompleto, movido pela autonomia e a proliferação anárquicas, pela excessiva dependência dos Estados e dos Municípios dos respectivos fundos de participação, pelo despreparo técnico-administrativo, pela desordem fiscal. Avanços recentes nos gastos municipais não nos impedem de constatar que a maioria dos Municípios é muito débil e ainda predominam as transferências negociadas baseadas nas velhas regras do patrimonialismo e das alianças políticas, menos partidárias do que regionais. Introduzir uma competição saudável por recursos e eficiência em unidades de situação equivalente, eis o desafio maior.

As torneiras (ou ralos) federais são de diferentes origens e se distribuem desigualmente pelas unidades estaduais, via orçamento, divi-

das bancárias estaduais, empréstimos bancários, orçamento da previdência, incentivos e subsídios, investimentos de empresas estatais. Não resta dúvida que a reestruturação espacial do poder é o mais complexo dos desafios que permeia a Reforma do Estado brasileiro.

Tecer um novo pacto significa não apenas implantar a descentralização política em favor dos Municípios e dos Estados, mas também - fato inédito na História brasileira - descentralizar em favor de novos controles, advindos da sociedade organizada e da cidadania participativa através dos Conselhos estaduais e municipais. O pacto exige também o fortalecimento das regras centrais de acompanhamento, informações e controle, e a certeza de que serão cumpridas.

No caso da educação, um bom exemplo é o da descentralização em favor da unidade básica de gestão e de ensino, que é a *escola*, o mesmo podendo valer para o *hospital* no âmbito da saúde que automaticamente acessa os recursos necessários para os seus gastos.

No plano político, o Senado descaracterizou-se como órgão político da Federação, uma vez que acumula também uma sobrecarga de funções como Casa revisora. Distorções exageradas na representação numérica das bancadas vêm sendo objeto de insatisfação crônica, sobretudo de São Paulo.

Concluindo, cabe acentuar que a crise do Estado brasileiro nada mais é do que a síntese final de inúmeras e desarticuladas crises setoriais que se acumularam nesta transição difícil. Cada uma delas exige minipactos focalizados que, todos somados, poderão gradual e silenciosamente conduzir a um novo pacto nacional.

Globalização e Descentralização

A Fragilidade dos Estados Nacionais

A lógica mais abrangente da reforma do estado obriga à constatação óbvia de que estão ocorrendo mudanças globais de paradigma no sistema produtivo, junto com as profundas mudanças culturais e políticas deste final de milênio.

lênio. Na Europa e nos Estados Unidos, as estruturas estatais do Estado de Bem-Estar, de tipo neocorporativo, fragilizaram-se sob o peso generalizado de despesas fiscais crescentes, provocadas pelos altos custos da tecnologia hospitalar e pelo aumento da longevidade que sobrecarrega a previdência. O peso da burocracia encarece também o custo dos serviços públicos, reduzidos pela pressão generalizada por menos impostos. Neste caso, transferir para a sociedade, a família, a comunidade a execução destas políticas é medida prática, de bom senso.

Transformações estruturais profundas afetam todos os países e o Brasil não pode ser exceção a esta regra. O que parece distinguir o caso brasileiro é, em primeiro lugar, a forte tradição centralista e patrimonial do século XIX, que nos legou um grande território, e foi adaptada, no início do século, à dominação oligárquica e à política dos Governadores, que ainda prevalece entre nós. A partir dos anos trinta, o centralismo recrudesciu pela via corporativa, através da legislação trabalhista e do intervencionismo econômico da Era de Vargas e do ciclo militar, sob a égide do desenvolvimentismo. A crise atual do Estado está ligada ao desmoronamento simultâneo destes múltiplos pactos, que ameaça fazer desabar todo o edifício.

Desfazer este imbróglio é tarefa das mais difíceis que exige tempo e paciência, uma vez que somos obrigados a produzir de uma só vez a ruptura de três grandes acordos: o pacto patrimonial, o pacto oligárquico e o pacto corporativo e desenvolvimentista.

O segundo ponto relevante é a tendência recente - fortalecida pelo fim da bipolaridade e da Guerra Fria - à reformulação espacial dos núcleos e dos fluxos de poder, seja fortalecendo a *globalização*, seja o seu inverso, a *descentralização*. No primeiro caso, o palco das mudanças concentra-se em torno de uma nova ordem econômica mundial, dos desafios da integração competitiva e de um avançado sistema tecnológico de comunicações. No segundo caso, os atores principais são a comunidade participativa, as minorias, e a cidade como ponto de referência do Poder local.

Tendências desta natureza fragilizam duplamente os Estados Nacionais, corroídos pela *globalização*, que transfere poderes crescentes

para uma estrutura poderosa ainda fluida, situada mais acima. No sentido oposto, o esvaziamento ocorre também pelas necessidades gerenciais e de controle que transferem poderes para baixo.

O Estado-Nação vem sendo também acosado pelos conflitos que se desenvolvem entre suas duas metades, o Estado e a Nação, esta última cada vez mais refém de um Poder Público esvaziado pela economia global, mas mesmo assim capaz de lhe impor regras e definir contraditórios limites. No nível oposto, os Estados Nacionais vêm sendo esvaziados pela descentralização que transfere poder econômico, político e administrativo para territórios menores, mais ágeis mas também mais indefesos, em um mundo em crescente conflito.

Mais fragilizados ainda estão, neste caso, os países gigantes, cuja grande extensão territorial os deixa à mercê da heterogeneidade crônica das desigualdades espaciais e sociais, da fragmentação e da dispersão.

No Brasil, a URSS, a Índia, a China e até mesmo os Estados Unidos, as mudanças têm sido, por isso mesmo, em geral mais lentas e difíceis, embora, como é natural, os mais poderosos sejam por razões políticas mais capazes de transferir os custos da lentidão de seu ajustamento a outros parceiros, interna ou externamente mais passivos e débeis. A lógica do novo modelo de desenvolvimento é que ele se implanta inicialmente em áreas restritas do território, onde a economia interna se regionaliza ao mesmo tempo em que se internacionaliza, gerando fortes desigualdades e desequilíbrios espaciais.

O novo paradigma parece, a rigor, ter interrompido a onda estatizante e keynesiana que se estendeu pelo mundo a partir da crise do modelo liberal dos anos trinta. A rapidez das mudanças tecnológicas e a flexibilidade exigida pelo novo sistema produtivo tornaram as grandes organizações burocráticas e centralizadas inteiramente obsoletas, tanto no que se refere às empresas privadas quanto ao aparato público. Prevalece por toda parte a lógica do *small is beautiful*.

Países continentais, como nós, de velha tradição imperial e centralista ficam, portanto, muito sensíveis a estas mudanças, visto que a passagem de um modelo para outro exige uma infinidade de redefinições e de minipactos que

rompam o equilíbrio anterior tendo em vista um novo sistema em movimento.

Um ponto importante das reformas a serem empreendidas diz respeito ao sistema legal e à filosofia do Direito Público e do Código de Processo que se afirmou como superestrutura do Estado soberano, intervencionista e centralista.

Esta superestrutura é intrinsecamente hostil à idéia de parceria e de controle de desempenho e a lógica processual determina a supremacia da atividade-meio sobre a atividade-fim. Fruto de uma relação assimétrica entre o Estado e a sociedade, e de uma situação de forte desequilíbrio entre um Estado condutor e uma Nação débil e passiva, esta legislação precisa ser imediatamente revista, não apenas sob a inspiração de uma iniciativa civil mais dinâmica, como apregoa o sistema saxônico, mas também de uma jurisprudência mais flexível que, partindo da cúpula do Poder Judiciário - mais precisamente de uma Corte Suprema - adapte e reinterprete, em função das circunstâncias e das mudanças políticas, o espírito das leis.

A Reforma do Estado depende hoje de melhor coordenação e cooperação dos três Poderes constituídos. Se eles não forem capazes, democraticamente juntos, de rever suas estruturas internas, aprimorar seus processos de gestão e de formular antecipadamente estratégias alternativas de mudança para o país, inserindo-o com agilidade no processo de globalização, dificilmente poderemos responder ao desafio de voltar a crescer, de empreender ousadas reformas sociais, de reconquistar a prosperidade e de manter a integração do território e o respeito das demais nações.

Não devemos esquecer dois modelos exemplares: o caso exitoso da China e o exemplo fracassado da URSS. E ainda, em países menores, o sucesso do Chile, do México e da própria Argentina no caminho do crescimento econômico e das reformas. Uma revolução branca de baixo para cima foi a reforma que tivemos e que, sob muitos aspectos, mudou o Brasil pela raiz, transformando suas estruturas mais profundas. Neste particular estamos bem à frente de outras experiências inclusive acima citadas que passaram ao largo de uma efetiva redemocratização. No Brasil, o Poder Executivo

enxugou-se sozinho; precisamos agora reformá-lo em sentido mais amplo do que o seguido por países que passaram ao largo de uma efetiva redemocratização.

Organizar racionalmente o processo de *desestatização*, e de reestruturação do setor público é, ao mesmo tempo, estratégia política e medida de sobrevivência que envolve uma sofisticada *política externa* para inserir o Brasil em uma ordem mundial indefinida e em conflito. Esta é tarefa das mais ousadas para o Governo que se inicia com grande legitimidade mas sob o impacto de tantos desafios. Ciente da importância do tema e do tempo que será necessário para levar adiante este conjunto de reformas, o IPEA vem preparando alguns **Subsídios para a Reforma do Estado** que, esperamos, possam contribuir com propostas concretas sobre alguns temas críticos que têm sido objeto de debates, de projetos de lei e de tomada de decisões.

Estamos dando ênfase particular aos seguintes temas:

1. **Privatização**, pela ampliação dos investimentos privados e reconversão das empresas estatais, bem como a regulamentação da concessão de serviços públicos e de contratos de gestão.

2. **Desregulamentação da economia**, fortalecendo a economia de mercado e a concorrência e enfraquecendo os monopólios e cartórios privados.

3. **Desburocratização ou desregulamentação administrativa**, simplificando o processo decisório estatal e as estruturas governamentais e permitindo maior agilidade e iniciativa de parcerias diversas, tanto no que se refere às empresas quanto ao cidadão comum.

4. **Fortalecimento da sociedade civil organizada** (e desorganizada), com o das organizações não-governamentais, das associações voluntárias, da família, profissionais e de classe.

5. **Federalismo e descentralização, pela transferência de recursos e de poder político-administrativo do plano federal para o estadual e municipal.**

**C O N T R A T O S
D E G E S T Ã O**

CONTRATOS DE GESTÃO

ELABORAÇÃO

IBAM

Maristela Afonso de André

COLABORAÇÃO

IPEA

Sebastião Rios Correa

COLABORAÇÃO ESPECIAL

SEST/SEPLAN

MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES

CVRD

ELETRORÁS

TELEBRÁS

PETROBRÁS

FUNDAP

COMGÁS

S U M Á R I O

Apresentação	V
A Reforma do Estado: Subsídios para um programa de Governo	VII
Introdução	5
I. Contratos de Gestão - Objetivos, conceitos e métodos	7
II. Contratos de Gestão no Brasil: A experiência do Governo Federal	13
III. Os Contratos de Gestão na Experiência Internacional	29
IV. Os Contratos de Gestão do Governo do Estado de São Paulo	33
V. A Experiência Brasileira com Contratos de Gestão com Órgãos da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional	39
VI. Compromissos de Gestão com Estatais Federais - Recomendações	45
Bibliografia	53

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 socioeconômico, a conquista de uma qualidade de vida compatível com os seus anseios atuais, 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 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 das políticas emergentes desse planejamento, inclusive pela desestatização de atividades possíveis de serem privatizadas, salvaguardados os interesses sociais.

As empresas públicas devem passar a ser administradas realmente como empresas produtivas, recorrendo a 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 eficiência no uso de 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, por cada uma das empresas estatais com o Estado. É da natureza dos

contratos que, em contrapartida ao compromisso da empresa, o Estado passe a conceder-lhe maior autonomia gerencial, liberando-a de controles burocráticos de meios, com o intuito de viabilizar a elevação de sua eficiência. É passível de aplicação também a órgãos governamentais de Administração direta e indireta, não estruturados sob a forma jurídica de empresa pública. 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-se em 1991. No nível do Governo Federal foram assinados Contratos de Gestão com duas empresas: a Cia. Vale do Rio Doce (desde 1992) e a PETROBRÁS (1994), e com uma fundação, a Associação das Pioneiras Sociais (1991). Entre 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. Embora em São Paulo a concessão de autonomias gerenciais pelo Estado ainda não tenha sido dada aos assinantes desses compromissos de gestão, a contribuição da experiência paulista para a reflexão no nível federal já é significativa.

A experiência internacional e a brasileira, suas conquistas, limitações e desafios serão apresentadas 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 em estatais federais.

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

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

O capítulo V amplia a análise dos capítulos II a IV examinando 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.

No capítulo VI estão recomendações para a viabilização da implantação de uma Administração por Objetivos via gestão das empresas estatais pelo Estado, através de Compromissos de Gestão: Contratos de Gestão e Acordos de Desempenho. Pretende-se que a aplicação de Compromissos de Gestão se estenda à maioria das empresas estatais nos próximos anos, propiciando uma efetiva mudança cultural na Administração Pública em nível federal e estendendo-a ao nível de Estados e de Municípios.

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 governamental a ele subordinada, incluindo-se como entidade desde empresas estatais até órgãos da Administração indireta autárquica e fundacional inclusive os da Administração direta. 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 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 os obstáculos à indispensável elevação da eficiência de cada órgão público, como do 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 dos órgãos

públicos e de empregados de empresas estatais 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 governamentais e empresas estatais, 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 e empresa estatal;
- ao julgar a eficácia gerencial do órgão ou empresa, no propósito de atingir os alvos fixados;
- 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 ou da empresa estatal.

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, de tecnologia e de equipamentos compatíveis com os padrões internacionais de excelência e com padrões praticados por congêneres privados nacionais,

¹ Este Capítulo foi extraído do artigo de Maristela de André: "Contratos de gestão, avaliação de desempenho e eficiência no setor público". Rio de Janeiro: *Boletim de Conjuntura IEL/UFRJ*, vol. 13 nº 2/jul. 1993.

onde couberem tais paralelos. No Governo Federal Brasileiro os Contratos de Gestão com empresas estatais são regidos pelo Decreto nº 137/91 que instituiu o Programa de Empresas Estatais para promover a modernização, eficiência e competitividade das empresas. Prevê a concessão de autonomias gerenciais para eliminação de controles burocráticos (ver capítulo II) Figura ainda um Contrato de Gestão com uma fundação de direito privado, sujeita a uma legislação própria (ver capítulo V).

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 acompanhamento 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 (7) aponta nessa direção.

Convênios ou Acordos de Desempenho vêm sendo utilizados no Governo Federal brasileiro para a supervisão governamental para a Administração por Objetivos de empresas estatais como estágio antecedente a um possível Contrato de Gestão. Visa a avaliação do desempenho da equipe. Sua concepção se assemelha à destes, sendo a distinção mais relevante o fato de não ser obrigatória a suspensão de controles governamentais preexistentes (ver capítulo II).

Em qualquer caso, tanto o Contrato de Gestão como o Convênio ou Acordo de Desempenho devem 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 claramente definido.

O alvo da Avaliação de Desempenho de entidades públicas (órgãos sob controle direto e indireto do Estado e de empresas estatais), pelos órgãos gestores do Governo, é aquilatar 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 1.3.

Sendo os órgãos da Administração central do Estado aqueles que atuam como supervisores do desempenho das organizações públicas, é essencial que os governantes assumam a resolução de questões que vêm impedindo ou dificultando sua própria atuação. Entre elas:

- que manifestem vontade política em reestruturar e em modernizar o setor público, enfrentando os naturais conflitos político-institucionais;
- que resgatem a função planejamento, definindo diretrizes, programas, prioridades, planos de ação em níveis 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, no 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 público ou de uma empresa estatal, é preciso reconhecer inicialmente que seus interesses, em princípio, coadunam-se com aqueles do

Governo, mas que, à medida em que se consolidam institucionalmente, 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 tornarem conflitantes, deverão ser questionados e reorientadas as entidades.

A avaliação do desempenho de um órgão público e de uma empresa estatal deve pretender atender às sete aspirações do cliente e 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 que os compromissos venham a ser divulgados publicamente, a sociedade passará a conhecer as metas de serviços e de eficiência programadas 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 cercearem a autonomia gerencial das entidades, impedem conquistas de eficiência indispensáveis.

1.3. Avaliação de Desempenho de Entidades do Governo (Empresas Estatais e Organizações Governamentais de Administração Direta e Indireta): Conceitos e Métodos

1.3.1. Conceitos Básicos

Antes de abordar a questão metodológica da Avaliação de Desempenho de entidades do Governo, procurar-se-á expor alguns conceitos. 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.

- **Empresas Estatais**
 - Consideram-se empresas estatais as empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais entidades sob controle direto ou indireto da União (Decreto nº 137, de 27/05/91, que instituiu o Programa de Gestão das Empresas Estatais - PGE).
- **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. Pressupõem 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, levam 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. No caso de órgãos governamentais, a avaliação de sua efetividade às vezes deve contemplar o atendimento a determinados objetivos sociais, outras vezes o mercado potencial é o de entidades privadas ou públicas cuja atividade econômica ou social o Governo decide incentivar.

O conceito de efetividade é o que mais claramente se associa à idéia de qualidade. Segundo a ABNT-150/9000/item 4

considera-se que “uma organização deve procurar atender, com relação à qualidade, os três objetivos citados a seguir: a) atingir e manter a qualidade de seu produto de maneira a atender continuamente as necessidades explícitas ou implícitas dos consumidores; b) prover confiança a sua própria administração, de que a qualidade pretendida está sendo atingida e mantida; c) prover confiança a seus compradores, de que a qualidade pretendida está sendo ou será atingida no produto fornecido ou no serviço prestado. Quando contratualmente exigido, esta provisão da confiança pode envolver a demonstração dos requisitos acordados”.

No capítulo 3 da mesma norma consta a seguinte nota: “A obtenção da qualidade desejada exige o comprometimento e a participação de todos os membros da organização, embora a responsabilidade pela sua gestão pertença à alta administração”. Esta frase induz à valorização de programas de mudança cultural organizacional, nos moldes dos programas de “Qualidade Total”.

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. O conceito de eficácia também está associado ao de qualidade de processos produtivos, no sentido de que ser eficaz pressupõe o fiel atendimento às especificações de uma dada meta, sem desvios de rota em relação ao cumprimento das intenções programadas. Exemplos de Indicadores de Eficácia: a) parcela (%) de qualquer meta programada para um período predeterminado, que foi realmente atingida até o final deste período; b) alteração da orientação da execução para objetivos não programados (ineficácia).

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 a traduz enquanto a qualidade do produto ou do serviço produzido não for comprometida.

Um sistema de “gestão de qualidade” (segundo a ABNT-150/9004/ítem 0.3) “possui dois aspectos inter-relacionados: a) as necessidades e os interesses da empresa: é uma necessidade para a empresa obter e manter a qualidade desejada a um custo ótimo — o atendimento a este aspecto de qualidade está relacionado com a utilização eficiente e planejada dos recursos tecnológicos, humanos e materiais disponíveis para a empresa: b) para o cliente há a necessidade de confiar na capacidade da empresa em fornecer com qualidade desejada, bem como a manutenção contínua dessa qualidade”.

Como se vê, o exercício de uma real eficiência gerencial está estritamente vinculado a uma “gestão de qualidade” conforme definida pela ABNT.

Ao ser examinada a norma ABNT-150/9004 ítem 0.4.5 observa-se que: “Um efetivo sistema de gestão de qualidade deve ser concebido para atender às necessidades e expectativas do cliente e, ao mesmo tempo, servir para proteger os interesses da empresa. Um sistema de qualidade bem estruturado é um valioso recurso gerencial na otimização e no controle

da qualidade em relação às considerações de risco, custo e benefício”.

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

1.4. A Escolha de uma Metodologia de Avaliação

Uma eficaz avaliação de desempenho consiste num diagnóstico que contemple as inter-relações dos objetivos internos das entidades e considere os fatores internos e externos que condicionaram a execução desses objetivos. Uma adequada avaliação analítica pressupõe o recurso à avaliação comparativa do cumprimento de objetivos e metas com base em padrões escolhidos para cada um deles. A escolha dos padrões pressupõe atribuir ao padrão um nível de excelência que se deseja atingir. A avaliação analítica pretende examinar se os objetivos foram conseguidos com a utilização eficiente dos insumos absorvidos no processo produtivo.

É aconselhável que o avaliador não tenha interesses diretos na execução das ações, uma vez que a relação entre as ações e os objetivos analisados exige uma interpretação que dependerá de um referencial objetivo. É essencial, por outro lado, que se aprecie cada ação enquanto inserida num processo global, da dinâmica técnico-administrativa da gestão da entidade, não julgando-a isoladamente.

Trata-se de tarefa complexa, baseada em dados objetivos e sujeitos a interpretações múltiplas. Isso é inevitável, dado que os fenômenos analisados, em geral, são mais complexos do que o que pode ser observado pelos indicadores disponíveis. Os indicadores utilizados devem medir as causas e os efeitos de uma ação e não apenas seus resultados. Estes não têm sentido por si só e, assim, deve-se fazer um trabalho de interpretação, a partir de um conjunto de hipóteses. É precisamente com base em hipóteses sobre o potencial, as características estruturais e o comportamento de uma dada organização, que a

avaliação utilizará um complexo conjunto de indicadores e relatórios, baseado inclusive em indicações qualitativas. Por isso mesmo, uma competente avaliação analítica dificilmente prescinde da contribuição dos gerentes e técnicos participantes do processo de gestão da organização que está sendo julgada.

Os dispositivos da avaliação devem estar de acordo com a cultura organizacional e, ao mesmo tempo, comportar-se como uma alavanca para uma possível mudança na administração da entidade; devem permitir a legitimação das ações dos agentes, sendo ao mesmo tempo um meio para a discussão e a análise de sua pertinência devendo, finalmente, permitir o desenvolvimento de zonas de autonomia de atuação e de responsabilidade.

A execução da avaliação deve levar em conta os diferentes interesses presentes dentro e fora da organização, coordenando-os, integrando-os ou rejeitando-os; deve controlar o estado de tensão entre os diferentes grupos de interesses e apreciar o grau de adaptação das lógicas de funcionamento interno da organização aos objetivos sociais, políticos e econômicos que a mesma deve perseguir, segundo os critérios avaliadores.

A execução de objetivos e metas de uma organização é de responsabilidade última de seus dirigentes, mas devem ser considerados os fatores exógenos que eventualmente interferiram nos resultados e o grau de interferência sobre esses resultados que a empresa tem a capacidade de exercer. Sempre que possível, na ocasião da fixação de compromissos gerenciais, **devem ser especificados tanto objetivos e metas quanto as hipóteses implícitas, os condicionantes externos em que se apoiaram, facilitando a avaliação posterior dos atores responsáveis.**

O método de avaliação de desempenho de uma organização pelo Estado deve permitir que todos os aspectos anteriormente referidos sejam levados em consideração. A utilização de indicadores sintéticos de desempenho construídos como média ponderada de um conjunto de indicadores conceitualmente distintos deve ser encarada com reservas, podendo induzir a julgamento simplista do complexo conteúdo de avaliação de uma organização. Devem ser utilizadas com cautela comparações de indicadores entre empresas, mesmo daquelas que atuam no mesmo setor de atividades.

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

Este capítulo trata da experiência do Governo Federal com Contratos de Gestão de empresas estatais federais. Consideram-se empresas estatais as empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais entidades sob controle direto ou indireto da União (Decreto nº 137, de 27/05/91, que instituiu o Programa de Gestão das Empresas Estatais - PGE).

Antes do advento do decreto que institucionalizou e promoveu a criação dos Contratos de Gestão, o Ministério de Minas e Energia (MME) já tinha compromissos de gestão denominados "Convênios de Desempenho" com oito 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), 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, pois trata-se de uma Administração por Objetivos visando a melhoria do desempenho gerencial da empresa. A diferença essencial é que não pactua a redução de controles do Governo sobre a empresa signatária e trata da supervisão do MME sobre as empresas, não envolvendo o Ministério do Planejamento e o da Fazenda.

No caso da CVRD, o Convênio de Desempenho vigorou em 1991 e 1992 e serviu de base para a definição do elenco de metas de desempenho firmadas no Contrato de Gestão que vigora de setembro de 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 data de sua privatização, servindo de apoio ao processo de desestatização.

Este capítulo apresenta a experiência federal em três níveis:

- O item II descreve 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 nº 137, de 27/05/91, que instituiu os Contratos de Gestão é o aspecto tratado em caráter prioritário.

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 estatais solicitantes, tais como a TELEBRÁS, ELETROBRÁS, Correios, BNDES, FINEP, demanda 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 estatais federais de modo que se torne, de fato, instrumento propulsor de mudanças culturais na Administração Pública. Tendências recentes para a reorientação de esforço nesse sentido passam pela revalorização do uso de “Acordos de Desempenho” ou “Convênios de Desempenho” como etapa prévia à assinatura de futuros contratos.

II.1. O Programa de Gestão das Empresas Estatais²

O Governo Federal, por intermédio do Decreto nº 137, de 27 de maio de 1991, 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 sua modernização.

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 o titular da Pasta do Planejamento, que é o seu presidente, e o titular 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.

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

- fixar as diretrizes do Programa de Gestão das EE's;
- aprovar propostas das EE's 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;³
- aprovar e supervisionar os Contratos de Gestão das EE's; e
- acompanhar o desempenho das EE's e consolidar os relatórios de desempenho dessas empresas para posterior encaminhamento ao Presidente da República.

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

² O item II.1 foi extraído 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 equipe de Coordenadoria Geral de Gestão da SEST. Ao texto original foram incorporadas retificações emergentes do Seminário de Contrato de Gestão (27/10/94), promovido pelo IPEA/IBAM/ENAP.

³ Conforme será enfatizado mais adiante, de acordo com o referido Decreto nº 137, as empresas que assinarem Contrato de Gestão ficarão isentas de apresentar essas propostas.

Conceituação e Importância

O reconhecimento do importante papel que as EE's 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.

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 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 das EE's na medida em que:

- permite assentar seu desempenho sobre reais bases empresariais;
- viabiliza o controle *a posteriori* ao longo do processo de execução de compromissos gerenciais;
- 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, atuar como acionista;
- concede maior previsibilidade à programação de investimentos;
- propicia continuidade administrativa; e
- individualiza necessidades e obrigações de cada empresa frente ao Estado.

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:

- atingir maior eficiência no seu processo produtivo; e
- 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 para admissão de pessoal, contratação de operações de crédito, etc.), e tornando 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 à eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, conforme Resolução nº 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 à programa de privatização, pois preconiza que os Governos não precisam se concentrar exclusivamente ou na privatização ou na melhoria das EE's; eles podem perseguir ambas as políticas ao mesmo tempo (7).

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 parte⁴. Assim, os seguintes itens devem constar do Contrato:

- **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 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 imprevisível 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.

- **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 enfrentados no passado recente e apresentadas séries históricas de indicadores operacionais, econômico-financeiros, etc.

- **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 apóia.

- **Objeto Geral do Contrato**

- É a descrição da razão (ou razões) que levou (levaram) à negociação e à assinatura do Contrato de Gestão. O objeto poderá ser a flexibilização da gestão, o equilíbrio das contas, a restauração do autofinanciamento, a preservação da

⁴ O Decreto nº 137, de 27 de maio de 1991, que instituiu o Programa de Gestão das Empresas Estatais, determina a inclusão obrigatória de determinadas cláusulas.

eficiência e competitividade, a concessão de autonomia gerencial, etc.

■ **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 estabelecidos 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 preestabelecidos 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.

■ **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 limites 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 (número 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 preestabelecido (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 presta 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 nº 137 prevê isenção às empresas que negociarem Contratos de Gestão, da aprovação do Comitê de Coordenação das Empresas Estatais - CEE, no que respeita à 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.

■ 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.

■ 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 constitui um elemento importante de comparação para determinar a intensidade de variação das premissas estabelecidas configurando, assim, os casos de revisão, suspensão ou rescisão.

■ 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.

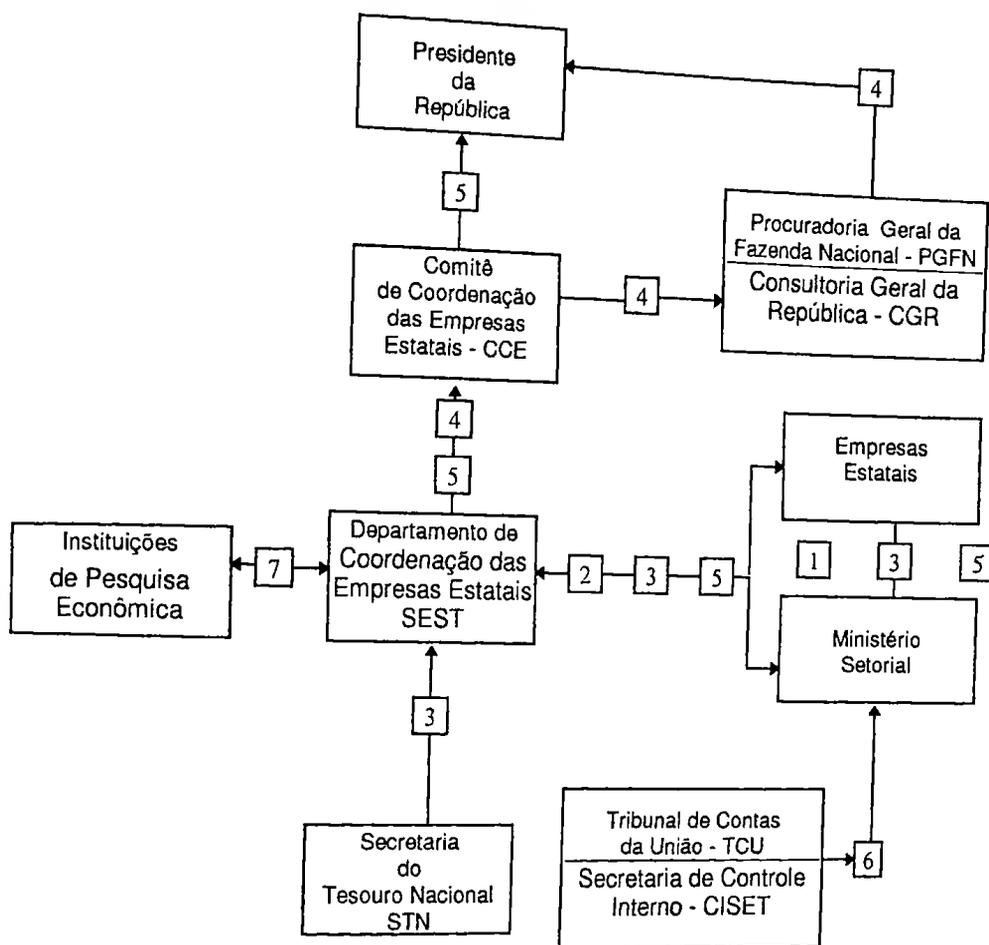
II.1.2. O Modelo Institucional para a Implementação e a Avaliação dos Contratos de Gestão

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

O sucesso dessa sistemática de relacionamento entre a União e as suas EE's depende fundamentalmente dessa definição, por sua vez, exige que os órgãos envolvidos se estruturarem para as tarefas que lhe competem executar.

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

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.

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. A 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 haver uma primeira colocação 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).

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 com 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 dos níveis de pagamentos de dividendo à União, etc. (Seqüência 2 do Diagrama).

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. É a etapa de negociação do Contrato propriamente (produto final) e ela deve envolver as assessorias

jurídicas da SEPLAN/PR e do MS e da empresa, a Secretaria do Tesouro Nacional - STN para a verificação da propriedade de itens relativos a endividamentos. (Seqüência 3 do Diagrama).

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 e publicação no *Diário Oficial*. Cumprida essa seqüência, o Contrato de Gestão passa a vigorar plenamente. (Seqüência 4 do Diagrama).

Etapa 5

Esta é a etapa de avaliação do desempenho da EE, segundo premissas, objetivos e metas fixados 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 estruturem 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. (Seqüência 5 do Diagrama).

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. (Seqüência 6 do Diagrama).

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 a instituições de pesquisas, inclusive internacionais. (Seqüência 7 do Diagrama).

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, entre outros.

Estudando as características dos diversos Contratos de Gestão e as situações macroeconômicas dos países nos quais foram implantados esses sistemas, a SEST tem considerado muito adequada para ser tomado como exemplo para o Brasil, a experiência da Coreia do Sul e, em particular, o uso de indicador global sintético de avaliação de desempenho da empresa, construído como média ponderada dos indicadores de realização de metas contratuais. As ponderações são fixadas por negociação.

Com base nessa experiência, foi definido o sistema de avaliação que vem sendo empregado no Contrato da PETROBRÁS, assinado em janeiro de 1994. Está sendo discutida sua introdução no Contrato da Vale do Rio Doce.

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 os quais foram criadas.

Do ponto de vista dessas empresas, as críticas dizem respeito à excessiva interferência do Governo no seu dia-a-dia, à utilização de preços e tarifas dos seus produtos e serviços em função da política anti-inflacionária e, até recentemente, ao seu papel como captadoras de recursos externos para o financiamento de déficits em transações correntes. O somatório dessas ações e a interferência na vida das empresas, segundo o seu próprio ponto de vista, 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, tornando 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 penalidade, o mesmo contenha também as de premiações, quando as metas pactuadas forem superadas. Na experiência da Coreia, esse procedimento é uma das principais causas do sucesso dos Contratos de Gestão.(4)

II.2. Companhia Vale do Rio Doce (CVRD): Impactos dos Contratos de Gestão sobre a Autonomia e o Desempenho da Empresa

Este tópico pretende apresentar características gerais do contrato que não constam da exposição geral do item II.1; a situação efetiva da concessão de autonomies 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 primeiro contrato vigorou de julho de 1992 a dezembro de 1993. O segundo, 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, no nível técnico, com a SEPLAN. Falta contudo, sua oficialização pelo CCE. Ainda assim, a execução do contrato já está sendo acompanhada pelos Ministérios envolvidos, tendo sido emitido o relatório do primeiro trimestre de 1994.

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

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

2. **Comerciais:** incluindo nível médio de preços e volume de venda para os mercados internos e externos;

3. **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.

4. **Recurso 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.

5. **Administrativo-governamental:** com gastos com serviços de terceiros e volume de investimento.

Constam do Contrato, os Indicadores de Desempenho e elementos indicativos do critério de "Avaliação Gerencial de uma Empresa Estatal" que vêm sendo aplicados ao caso de CVRD. Cabe analisar ainda para efeito de versão final deste texto, a caracterização detalhada do processo e dos critérios de avaliação do Contrato da CVRD. Quanto ao processo de *acompanhamento* do Contrato, o que pode ser adiantado é que é feito por relatórios trimestrais analisados pelo Ministério Setorial, que vêm 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 autonomies gerenciais obtidas pelo Contrato de Gestão tiveram importante papel, destacando-se a liberdade de

definir e executar uma política de recursos humanos mais autônoma.

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 à CVRD, com a Implantação dos Contratos de Gestão

Pelo Contrato de Gestão está previsto que se concentrem no MME (CISETE 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 primeiro 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 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 e com o Ministério do Planejamento. 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 e 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 e foram retiradas do contrato trienal de 1994: valor dos dividendos pagos à

União (há, inclusive, empecilhos 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 e o programa de "Qualidade Total". O quadro de pessoal foi reduzido de 21.826 (em 1990) para 17.829 (em 1993), realizando plenamente a 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, que obedecem às regras dos respectivos mercados.
- **Contratação de Serviços de Terceiros de Obras Cíveis, Compra de Materiais e Equipamentos**
 - a autonomia concedida nos seus Contratos de Gestão está sendo prejudicada pela Lei nº 8.666, 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 1.027, de 28/12/93, e o seu substituto, de nº 1.091, de 28/12/93, passaram 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 nº 1.068, de 02/03/94, adicionalmente, obrigou a empresa a vender suas participações minoritárias e incluiu as que têm Contratos de Gestão.

■ Solicitação de Autorização e Emissão de Relatórios de Acompanhamento 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 que passa a ser respeitado neste particular (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 Companhia, 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 sete 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 em-

presa 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), onde a empresa realizou, em 1993, extenso e bem-sucedido programa de difusão de 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 estabeleceu Contratos de Gestão com suas subsidiárias (DOCENAVE, DOCEGEO, Florestas Rio Doce, ALUVALE e MSG), cumprindo preceito do seu decreto que instituiu o 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, segundo os noticiários dos jornais, iniciou-se no Governo Sarney, sofrendo várias interrupções. Foi de nove 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. Não pode ainda haver uma avaliação de desempenho do compromisso contratual em caráter oficial, uma vez que a negociação de objetivos e metas da empresa com o Estado não foi concluída.

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

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 bastantes semelhantes às da Cia. Vale do Rio Doce. Porém, é mais restrito quanto a contrapartidas do Estado e inclui algumas metas que implicam 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 as Metas do Contrato

■ Quanto à Definição da Programação Orçamentária Anual

- Esta passa a ser de alçada da empresa, menos as 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 número 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 a 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, 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 e 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 Equipamento

- O Contrato de Gestão da CVRD, seguindo o Decreto nº 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 reação das despesas com P&D com o faturamento bruto. Associada a este tema e ao tema de Qualidade e Eficiência consta meta de desenvolvimento de recursos humanos (percentual 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 constrangimentos jurídicos a serem extintos. A negociação ainda está em curso. É previsível que também no caso da PETROBRÁS, será necessária postura ativa da empresa na defesa da dispensa de prestação de informações junto aos órgãos de Administração Federal.

II.4. Contratos de Gestão para outras Empresas: Algumas Tendências Recentes

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

Há dificuldades na aplicação do Decreto nº 137, de maio/91 que institui os Contratos de Gestão. Estas residem na expectativa de que qualquer Contrato de Gestão implique a 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 concedido a cada empresa. O contrato da PETROBRÁS (assinado em 27/01/94, Decreto nº 1.050), demonstra que a concessão de autonomias é nitidamente menor do que a CVRD está obtendo e sustentando. Um exemplo disso é o menor grau de autonomia na política de endividamento e a política de preços. No caso da Vale a política de preços é da alçada da empresa, independentemente do contrato, e vem sendo regida pelo mercado. 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 amplas autonomias são de difícil extensão a grande número 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. Ressalve-se que é natural que as autonomias previstas no Decreto nº 137 para as assinantes de Contrato de Gestão, sejam concedidas seletivamente, conforme as características da empresa, de seu setor de atividade, da política econômica e social do Governo.

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” ou “Convênio de Desempenho”, que é compromisso da empresa para com o Governo e se trata de um mecanismo de “administração por objetivos” visando a melhoria do desempenho gerencial. Conforme exposto na introdução deste capítulo, instrumento similar já vem sendo utilizado pelo Ministério de Minas e Energia com suas empresas desde 1991. Recentemente também o Ministério dos Transportes passou a firmar com a Rede Ferroviária Federal, a CBTU, a TRENSURB, as Cias DOCAS e outros “Compromissos de Resultados” com concepção semelhante.

Está em estudo na SEST/SEPLAN 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, entre 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

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 sistema 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 Coreia 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 mais de 50 empresas de 10 países distintos. 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 Coreia 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 as 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 mostraram-se mais relevantes 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 às 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, de custos e da dependência por recursos públicos associados à 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 como 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 doutrina reconhece a inadequação do termo “contrato”, já que à empresa não é juridicamente viável acionar o Estado pelo não cumprimento do mesmo.
- As deficiências da previsão orçamentária por parte dos Governos e 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 ao caso contrário.
- A experiência com os contratos levou a que se evidenciasse, preponderantemente, as deficiências dos governos frente às empresas, mais do que os 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. Esse 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

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.

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 apóia 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 baseadas no seu nível de desempenho em relação às demais estatais. Todas as estatais coreanas possuem Contrato 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 de consenso 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 às 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

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 CIESF/SPG.

O Governo Fleury, em 1991, definiu como programa de Governo a implantação extensiva de **Contrato 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 Contrato 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 **Contrato 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 constitui em alavanca para um importante processo de mudança cultural, tanto no 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 preexistentes. 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 Contrato 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 de 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 no 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 e 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 preexistentes, 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 (em curso em 11 empresas).

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 da 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 autonomias pelo Governo do Estado.

Destacamos algumas características dos Contratos de Gestão das empresas das áreas de energia, saneamento e de transportes:

- 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 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.
- 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.

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.

- **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.
- 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 precondições 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 dois 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 realizados na Secretaria de Planejamento e Gestão (SGP) 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 são indicados pela SPG para os 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. A apresentação à Secretaria de Planejamento e Gestão da proposta orçamentária da empresa 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 necessário que a análise e a negociação das propostas sejam concomitantes e associadas uma à outra.

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 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-lhes 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, 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 aos 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 no nível governamental geral e setorial e no 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 ao Governo, 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 exeqüíveis. Deve cuidar de pontos de estrangulamento de gestão das empresas, bem como da presença de objetivos e metas mais desafiadores. Diagnósticos periódicos citados no item

anterior contribuirão nesse sentido. A coordenação dos Contrato 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 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 à potencial.

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

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

Uma **Gestão por Objetivo** é essencial para a Administração Pública direta 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 tanto da experiência internacional como da nacional.

A experiência brasileira é ainda incipiente.

Em 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 sua reprodução a outros órgãos de Governo encontra dificuldades que merecem estudos maiores.

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

A implantação dos Contratos do Estado de São Paulo encontrou obstáculos graves e o relato que será feito tem a principal função de apresentar as dificuldades, mais do 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.

Este capítulo apresenta uma pauta de reflexões sobre Compromissos de Gestão dessas organizações com o Estado (V.3).

V.1. O Caso da Associação das Pioneiras Sociais - APS - no Governo Federal

Características do Contrato de Gestão da APS

- Extinguiu-se a "Fundação das Pioneiras Sociais"(em 22/10/91), esta de direito

público, e criou-se a APS, fundação de direito privado.

- Missão da APS: "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 APS "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".
- APS poderá ter patrimônio próprio - doações, legados. Em caso de sua extinção tal patrimônio será incorporado ao da União.
- A APS passa a receber dotações orçamentárias do orçamento da União, devendo prestar contas de seu uso ao Tribunal de Contas.
- O Contrato de Gestão da APS 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. O Contrato de Gestão da APS será renovado se a avaliação anual da execução do Plano Plurianual acordado com o Ministério da Saúde considerá-lo 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 APS tem autonomia para definir e executar política de recursos humanos (contratar, definir níveis de remuneração, administrar).
- A APS tem liberdade para celebrar contratos de prestação de serviços com quaisquer pessoas físicas ou jurídicas.

- Os empregados da APS (inclusive a Diretoria) têm no regime de trabalho:
 - tempo integral;
 - dedicação exclusiva;
 - 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.
- Proibida a contratação de servidores e empregados públicos em atividade.
- Cabe ao Poder Judiciário o julgamento de pendências entre as partes, sendo um contrato com validade jurídica.
- O APS criará (em 90 dias de 22/10/91) manual de licitações que disporá sobre os procedimentos que adotará.
- A SAF promoverá a redistribuição dos servidores estáveis da extinta fundação.

"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 - APS'. 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 22/20/1991 que autorizou sua criação, fugir das amarras jurídicas impostas às fundações pela Constituição Federal de 1988 (particularmente no que concerne ao regime jurídico único, de natureza estatutária, para fins de administração direta."

...(o Contrato de Gestão da) "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 liberada 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 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, impões 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".(4)

Comentários

A solução jurídica dada à Associação das Pioneiras Sociais é única. É necessária a busca de soluções com aplicabilidade mais ampla às fundações de direito público, como também às autarquias, hoje sujeitas ao regime jurídico único. É essencial e urgente que sejam estudados mecanismos que permitam maior flexibilidade gerencial a tais órgãos da Administração Pública indireta, bem como que viabilizem uma adequada remuneração aos seus funcionários. O IPEA está prosseguindo no estudo deste tema.

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 Contrato 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 iniciaram-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>	› Inexiste legislação	› Regido por Decreto Federal de 1990
<i>Para cada órgão público</i>	› É obrigatório	› É facultativo
<i>Metodologia de avaliação de desempenho do contrato</i>	› 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) 	› 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> › <i>com planejamento setorial e orçamento</i> › <i>com a política de RH</i>	› Vínculo fraco › Inexiste	› Vínculo forte › Vínculo forte
<i>Órgãos supervisores</i>	› Secretaria de Planejamento e Gestão/Secretaria Setorial	› Ministério do Orçamento/Ministério Setorial
<i>Existência de contrapartida do Estado na concessão de autonomias</i>	› Inexiste	› 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).

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 preexistentes, além de prever concessão de algumas autonomias gerenciais aos órgãos assinantes dos compromissos. No caso de São Paulo os contratos não tem 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 equivalente, 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 no 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 predefinidas.

- 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 para 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.

Entre 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:
 - 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.

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

A dimensão da 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 dispõe 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 Empresarial⁶

Um Programa de Compromissos de Gestão para a Administração Pública não Empresarial deve considerar que:

- O planejamento e a **avaliação do desempenho** de entidades ou órgãos da Administração Pública direta, autárquica e fundacional pelo Ministério ao qual se vincula ou subordina o órgão são 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;

⁶ Ver o livro *O Contrato de Gestão no Setor Público*, já citado no item V.1 deste texto, para outras reflexões sobre este tema.

- É recomendável a concepção de compromissos anuais de desempenho com o Ministério a que se vincula a entidade, a serem criados paulatinamente, à medida que a entidade já estiver capacitada a fazê-lo. Deve ser estudada a forma institucional adequada de concessão de estímulos que inclua: maior autonomia gerencial e benefícios aos funcionários, pela boa execução dos compromissos firmados. A experiência francesa recente com “contrato de serviços” poderá contribuir para tais estudos, assim como a de países tais como a Inglaterra e os Estados Unidos entre outros;
- Os desafios metodológicos são grandes. Não são insuperáveis, porém, e funcionários motivados e tecnicamente capacitados saberão enfrentá-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 periódico 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 envolvam processos de autocontrole 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.

- A Carta Constitucional de 1988, ao estender o regime jurídico único às autarquias e fundações governamentais veio agravar de maneira importante a conquista dos padrões de eficiência desejados pela sociedade, cerceando autonomias gerenciais, desestimulando funcionários à eficiência, inviabilizando a absorção de profissionais de alta qualificação, indispensáveis à modernização dessas instituições. Cabe estudo para busca de soluções visando minorar esses obstáculos.

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 propiciem que tais órgãos passem eles próprios a praticar uma gestão por objetivos, perante suas chefias superiores.

VI. COMPROMISSOS DE GESTÃO COM ESTATAIS FEDERAIS - RECOMENDAÇÕES

VI.1. Quanto a Conceitos e Objetivos

Os Compromissos de Gestão firmados entre uma empresa estatal e o Governo Federal têm por objetivo geral implantar no setor público uma **Administração por Objetivos**, compatibilizando o planejamento estratégico e a gestão da empresa com as políticas públicas, com o planejamento geral e setorial do Governo. A Administração por Objetivos pretende promover a eficiência e a competitividade da empresa, liberando-a para tanto de controles governamentais que cerceiam a autonomia gerencial da mesma. A realização de um “Compromisso de Gestão” pela empresa deve ser julgada por uma Avaliação de Desempenho desta pelo Governo Federal.

Conceituam-se neste estudo duas modalidades de compromisso de gestão: os “Contratos de Gestão” e os “Acordos de Desempenho”.

- O **Contrato de Gestão** é regido pelo Decreto nº 137, de 27/05/91, e tem por característica, que o distingue de outras modalidades, a existência de compromissos mútuos entre a União e as empresas, os quais incluem necessariamente a concessão à empresa de autonomias pela isenção de autorizações prévias em temas tais como: preços e operações de crédito ou de arrendamento mercantil, inclusive refinanciamento, política de recursos humanos, programação e execução orçamentária e outros assuntos de interesse da empresa, que afetam a política econômica. A abrangência das isenções será decidida caso a caso pelo CCE - Comitê de Coordenação das Empresas Estatais; constata-se a necessidade de criação de lei regulamentar dos contratos de gestão, o que é tratado mais adiante (VI.7).

- O **Acordo ou Convênio de Desempenho** visa os mesmos objetivos de uma Administração Governamental por objetivos, de Planejamento Estratégico compatível com Políticas e Planos de Governo, de promoção de eficiência e de competitividade da empresa. A execução do “Acordo de Desempenho” deve ter por base, também, a Avaliação do Desempenho da Empresa pelo Governo. Poderá ou não estabelecer a isenção de quaisquer autorizações prévias dentro das previstas no Decreto nº 137, art. 3º, não sendo gerido pelo referido decreto. O Acordo de Desempenho deve ser assinado com o Ministério ao qual a empresa é vinculada. A negociação, o acompanhamento e a avaliação do Acordo de Desempenho devem ser feitos por equipes desses Ministérios com a participação da equipe da SEST/SEPLAN. Em particular, a aprovação da proposta orçamentária da empresa e de suas revisões pela equipe da SEST, bem como acompanhamento e execução orçamentária, deve ser feita levando em consideração as condições orçamentárias necessárias à execução dos objetivos e metas constantes do Acordo de Desempenho. A aprovação do elenco de objetivos e metas constantes do referido acordo deve estar vinculada à previsão orçamentária da empresa. Nos casos em que for mantida pelo Estado a exigência de aprovação prévia da previsão orçamentária da empresa, essa aprovação deve anteceder a aprovação do Acordo de Desempenho, de modo que os objetivos e metas nele fixados sejam compatibilizados com a disponibilidade de recursos do orçamento aprovado pelo Estado.

Sempre que o Estado julgar que uma empresa está apta a firmar um Contrato de Gestão, esta deve ser a modalidade de compromisso recomendada. Se a avaliação dos órgãos supervisores, notadamente a do Ministério Setorial ao qual a empresa estiver

vinculada a SEST/SEPLAN, for no sentido de que a empresa não está apta a firmar um Contrato de Gestão, recomenda-se que seja firmado com a mesma um Acordo de Desempenho. Essa prática deve ser paulatinamente estendida a todas as empresas estatais. A amplitude dessa prática será função da formação e da estabilidade das equipes técnicas dos Ministérios Setoriais e da equipe da SET/SEPLAN, capacitadas em planejamento estratégico e orçamentário e em avaliação de desempenho de empresas. Sua capacitação será ampliada pelo recurso a consultorias externas com notória especialização em planejamento e avaliação da gestão de empresas, segundo o setor de atuação das mesmas.

VI.2. A Relação entre os Compromissos de Gestão de Empresas Estatais Federais e o Processo de Desestatização

Contrato de Gestão e Acordo de Desempenho podem ser empregados como instrumentos de acompanhamento do processo de desestatização de uma empresa estatal. Esta prática visa melhor garantir a eficácia do processo, bem como a defesa dos interesses públicos.

Uma empresa privada concessionária de serviços públicos deve, em princípio, ter seu desempenho acompanhado pelo Estado através de compromissos com a execução de objetivos e metas gerenciais fixados de comum acordo, com o intuito de zelar pelos interesses da população usuária e da sociedade em geral, quanto à qualidade e aos preços dos serviços, bem como quanto à extensão e ao conteúdo tecnológico dos investimentos necessários ao atendimento de demandas futuras. O Contrato de Concessão de Serviços Públicos à empresa conterà, então, a explicitação de tais compromissos, atualizados periodicamente. A execução adequada dos compromissos deverá influenciar a decisão governamental de prosseguimento do Contrato de Concessão nos limites permitidos pela legislação.

VI.3. A Integração dos Instrumentos de Planejamento e Controle Governamental e a Redução dos Constrangimentos Jurídicos e Administrativos

É essencial uma maior integração e compatibilização jurídica e institucional entre os instrumentos de planejamento, avaliação e controle que o Governo exerce sobre cada empresa. A inconsistência atual entre leis, decretos, normas, resoluções, como a da atuação dos órgãos supervisores dos vários Ministérios nesse mister, constituem entrave importante à eficiência e à competitividade da empresa. O reconhecimento desse fato levou à criação do Decreto nº 137 que institui os Contrato de Gestão.

A experiência com os contratos da Cia. Vale do Rio Doce e agora com a PETROBRÁS, em curso de implantação, indicam que nem todos os constrangimentos jurídicos preconizados no referido decreto estão sendo de fato suspensos. O elenco de autonomias concedidas a uma empresa em função do Contrato de Gestão é e continuará sendo uma decisão caso a caso do CEE. Uma vez firmado um contrato, além disso, constata-se que persistem dificuldades na implantação das determinações do decreto que o criou, o que vem demandando negociações bilaterais da empresa com os órgãos ministeriais e o TCU. É indispensável a superação dessas contradições.

Deve ser reconhecido o fato de que as empresas assinantes de contratos de gestão continuarão, eventualmente, a ser submetidas a um elenco, bem mais reduzido que o de hoje, de controle governamental. Esse reconhecimento é uma das condições para viabilizar a assinatura de contratos de empresas que já vêm reivindicando o uso do instrumento como apoio à autonomia gerencial.

As dificuldades com a implantação da liberação de controles será minorada, em parte, com o advento de uma lei reguladora dos Contratos de Gestão, da qual trataremos adiante (VI.7).

Para empresas em que Contratos de Gestão não são aplicáveis, a conquista de autonomias gerenciais indispensáveis à sua eficácia vai depender, em grande parte, da desburocratização de controles, como da coerência entre as políticas públicas e da real determinação do Governo em praticar uma Administração por Objetivos. A manifestação dessa determinação implica que as decisões de Governo levem em conta a viabilidade política e institucional do cumprimento dos objetivos e metas fixados em “Acordos de Desempenho” que cada empresa passará a assinar com o Estado, através do Ministério Setorial a que se subordina, acompanhada pela equipe desse Ministério e a do SEST/SEPLAN.

VI.4. Contratos de Gestão e Acordos de Desempenho: Institucionalização da Negociação do Acompanhamento e da Avaliação

Cabe ao Ministério Setorial tomar a iniciativa, por solicitação da empresa, da negociação dos Contrato de Gestão e dos acordos de desempenho, realizar o seu acompanhamento e avaliar desempenho. As relações da empresa com o Estado nesse sentido se estabelecem por intermédio do Ministério Setorial e em qualquer circunstância, com a sua participação. A SEPLAN atua em conjunto com o Ministério Setorial em todas as etapas do processo, devendo haver uma integração estreita entre as equipes técnicas de ambos. O organograma atual para a negociação dos contratos de gestão e seu acompanhamento (Cap. II.1 deste texto) e para a avaliação do desempenho da empresa preconiza essa integração, além de prever consultas ao Ministério da Fazenda e ao TCU, durante o processo.

A adequação e a aplicabilidade operacional dos procedimentos previstos necessitam reavaliação com base na experiência dos

contratos da Vale do Rio Doce, da PETROBRÁS e de outros que estão em fase de negociação. Sugere-se que todos os órgãos de Governo que devem se envolver com o sistema de gestão de estatais realizem, a curto prazo, um balanço das práticas atuais de interação para o aperfeiçoamento das mesmas. Essa avaliação deve incluir entre seus temas:

- a consistência de metodologia de avaliação de desempenho da empresa, empregada pelas várias equipes envolvidas;
- a consistência da negociação de objetivos e metas constantes de Compromissos de Gestão com outros compromissos que a empresa estabelecer com o Governo e com eventuais constrangimentos jurídicos e institucionais de Governo. A título de exemplo, vale citar a necessidade de exame da consistência entre a previsão orçamentária da empresa e os objetivos e metas compromissadas. No caso de “Acordos de Desempenho” esse exame é essencial à atuação da SEST/SEPLAN na aprovação do Orçamento da empresa pelo Estado.
- a consistência do acompanhamento e avaliação dos compromissos de gestão com a avaliação de outros temas de controle de Governo. Exemplo a citar em quaisquer modalidades de compromissos de gestão é o das autoridades operacionais, cuja responsabilidade envolve o Ministério Setorial e o TCU. Outro exemplo aplicável ao caso de acordos de desempenho é o da consistência das eventuais revisões orçamentárias pela SEST, em relação à de execução dos objetivos e metas compromissadas.
- cabe definir mais claramente o papel das auditorias operacionais dentro de um sistema de avaliação do desempenho organizacional de uma empresa pelo Estado qual o conteúdo dessas auditorias, sua periodicidade e os agentes executores da auditoria. Considera-se que a auditoria pelo Estado; deva ser realizada por agente externo à empresa. Tanto a avaliação do desempenho realizada dentro da empresa como a auditoria interna são de grande valia em apoio e como subsídio à realização das mesmas pelos supervisores governamentais. Os membros do Conselho

de Administração e do Conselho Fiscal de cada empresa estatal que forem indicados pelo Estado devem participar do processo de acompanhamento e avaliação dos compromissos de gestão daquela empresa. Sua atuação junto à empresa deve ser compatível com as recomendações da avaliação de desempenho da empresa.

VI.5. Sobre a Metodologia de Avaliação de Desempenho de Empresas pelo Estado, Associada aos Contratos de Gestão

As iniciativas de avaliação partem do Ministério Setorial e se pautam nos relatórios trimestrais emanados da empresa, em indicadores complementares de desempenho e incluem reuniões com a diretoria da empresa. As avaliações trimestrais vêm tendo também a participação de técnicos da SEST, encarregados dos contratos de gestão, estando os técnicos de área orçamentária distantes desta tarefa. Ao final de cada ano cabe à SEST a elaboração de relatório anual consolidado do desempenho de empresa. A participação da equipe da SEST nas avaliações trimestrais (ou semestrais) parece de grande importância para o aprofundamento de sua percepção da dinâmica organizacional, necessária a uma competente avaliação consolidada do período anual.

Quanto à metodologia das avaliações trimestrais, como da anual, os documentos técnicos disponíveis ainda não permitem seu pleno conhecimento.

Este documento tem o intuito de dar uma contribuição ao tema, apresentando, em primeiro lugar, um elenco de aspectos considerados relevantes para a escolha de uma metodologia pelo Estado. A seguir o texto discorre sobre a questão da utilização de indicador global e sintético em análises de desempenho gerencial de empresas, já que esta é uma tendência metodológica das avaliações consolidadas no contrato de gestão com a

PETROBRÁS e em negociação com a da Vale do Rio Doce.

Considerações Relevantes para Metodologias de Avaliação

- uma avaliação de desempenho depende de um adequado planejamento estratégico orientador da escolha prévia de objetivos e metas prioritárias, representativas dos múltiplos aspectos da gestão da empresa e que mereçam a atenção de sua diretoria;
- pressupõe a escolha de padrões de excelência que sirvam de base para o julgamento da adequação do nível de realização de cada meta programada, considerado o horizonte de tempo da avaliação. Séries históricas de desempenho devem ser sempre que possível ser enriquecidas por referências externas de parâmetros de mercado, por padrões de empresas congêneres nacionais e internacionais;
- não basta que um objetivo ou meta tenha sido atingida para se considerar bom o seu desempenho. Cabe avaliar se foi obtido com o uso eficiente dos insumos absorvidos no processo produtivo.
- o grau de realização de planos de ação, como de metas e mesmo de objetivos, deve ser apreciado enquanto inserido no processo global de administração e dentro da dinâmica técnico-administrativa da empresa. As relações entre os objetivos e metas devem ser valorizadas no julgamento;
- uma avaliação de desempenho deve se basear em hipóteses sobre o potencial de uma dada organização e sobre suas características estruturais e comportamentais. Utilizará um complexo de indicadores e de relatórios que têm por base informações quantificáveis, como também considerações de natureza qualitativa. A absorção desses conteúdos pelos avaliadores demanda consulta a gerentes e técnicos participantes do processo de gestão da empresa objetivo de avaliação;
- a avaliação de desempenho de empresas complexas em termos organizacionais e tecnológicos pelo Estado demanda que haja

equipes supervisoras altamente capacitadas, apoiadas em consultores externos de notória especialização. Estes contribuirão, tanto no diagnóstico de empresa, apontando os pontos de estrangulamento a serem objeto de atenção na negociação de compromissos de gestão, como nas avaliações do desempenho.

- a execução de objetivos e metas de uma empresa é da responsabilidade última de seus dirigentes, mas devem ser considerados os fatores exógenos que interfiram nos resultados e o grau de influência que a empresa pode exercer sobre os efeitos que esses fatores externos causam à execução de objetivos e metas programados. Nos compromissos da empresa para com o Estado devem ser especificadas as hipóteses que condicionam a realização de seus compromissos.
- uma avaliação de desempenho deve ser dinâmica e capaz de influenciar a cultura da empresa avaliada. Para tanto os dispositivos de avaliação e a abordagem das recomendações devem levar em consideração a cultura organizacional e, ao mesmo tempo, atuar como alavanca para mudanças nas práticas organizacionais da empresa.

A avaliação de desempenho gerencial de uma empresa é sempre tarefa complexa. A utilização de abordagens que visem uma simplificação artificial leva ao descrédito da metodologia e, também, das instâncias supervisoras que a empregam. No caso de o supervisor ser o Estado, o cuidado é importante, para que não seja reforçado o pré-conceito de que não é possível ao Estado capacitar-se a bem avaliar empresas estatais, o que constitui um mito a ser superado.

Sobre o Uso de Indicador Global e Sintético em Avaliações de Desempenho

É preocupante a atual tendência da equipe da SEST pelo uso de um indicador global e sintético na avaliação do desempenho anual das empresas que já assinaram contratos de gestão. A simplicidade e o automatismo de seu emprego são uma vantagem apenas aparente, pois que nestas mesmas qualidades estão guardados os problemas de uma bem

qualificada aplicação do método, como será exposto mais adiante neste texto.

Uma eficaz expressão matemática da “função desempenho organizacional”, $f(d)$, é de difícil especificação, como será demonstrado.

Como premissa, admite-se que os fatores componentes de função sejam indicadores de metas extraídas do planejamento estratégico da empresa, constantes dos compromissos de gestão. Admite-se ainda que a cada meta (expressa em termos relativos a períodos progressos) seja associado um peso ou ponderador.

Para facilitar a argumentação, a função $f(d)$ será representada apenas por dois fatores (ou metas): a meta (1) é a produtividade de recursos humanos, representada pelo indicador X_1 , com um peso arbitrado K_1 ; a meta (2) é o endividamento, representado pelo indicador X_2 , com peso K_2 , tal que $K_1 + K_2 = 1$.

O desempenho organizacional será, mais habitualmente, representado por duas possíveis funções: uma função linear ou uma função exponencial.

1º caso:

$$f(d) = K_1 X_1 + K_2 X_2 \text{ com } K_1 + K_2 = 1$$

2º caso:

$$f(d) = X_1^{K_1} \times X_2^{K_2} \text{ com } K_1 + K_2 = 1$$

Tomando-se o logaritmo da segunda função tem-se:

$$\log f(d) = K_1 \log X_1 + K_2 \log X_2$$

Em qualquer das funções escolhidas está implícita, entre outras, a hipótese de uma substituição incondicional entre os fatores X_1 e X_2 . Isto implica admitir-se, por exemplo, que se no ano de 1993 a função desempenho resultou no número d_1 qualquer e, no ano de 1994, ocorreu circunstancialmente o mesmo d_1 , então o desempenho da empresa em 1994 manteve igual nível de valor. Essa afirmação ignora aspectos tais como: em 1993 a empresa teve uma boa performance no que respeita ao seu endividamento e pouco fez para elevar sua eficiência operacional. Em 1994, diferentemente, a empresa teve problemas financeiros graves e uma eficaz gerência fabril elevou o índice de produtividade de recursos humanos.

Considerar equivalente os desempenhos dos dois anos, como se vê, obscurece a justa percepção da complexidade da avaliação de desempenho da empresa, nesse e noutros exemplos.

O risco de um uso pouco criterioso do método é grande e se agravará se, no futuro, forem estabelecidas comparações numéricas entre o cálculo da função desempenho de uma empresa (a PETROBRÁS, por exemplo, em 1994) e o número resultante do cálculo da função desempenho de outra empresa (Vale do Rio Doce, por exemplo). Virão outras, como BNDES, a FINEP, a TELEBRÁS, a ELETROBRÁS e os Correios. Comparar seus índices é temerário.

Os recursos técnicos para minorar a fragilidade dessas funções matemáticas passam pela aceitação de que uma avaliação de desempenho é função matematicamente indeterminada e que é inevitável o recurso a critérios em algum grau subjetivo na resolução dessa natural indeterminação. Uma abordagem metodológica mais competente envolve a aceitação de que K1 e K2 sejam passíveis de mudança de um período de avaliação para o período subsequente e que sejam arbitrados *a posteriori*, ao final do período de realização. Essa arbitragem deve ter por base uma análise organizacional que leva em consideração a importância relativa e a interação de amplos aspectos de desempenho, quantitativos e qualitativos. Nesse tipo de análise, realizada por *experts*, a fixação de K1 e K2 se torna apenas uma das várias **resultantes** do processo de avaliação e o cálculo da função desempenho viria apenas coroar o resultado já **consensado**, da avaliação global, facilitando apenas sua divulgação.

Deve a avaliação ser realizada com base na análise de indicadores, de relatórios, como também de reuniões subsequentes de avaliação. Desta participam dirigentes da empresa e técnicos altamente qualificados dos órgãos supervisores, com a consultoria de técnicos externos de reconhecida competência nas especialidades objeto de avaliação, contratados *ad hoc* e substituídos periodicamente para minorar a tendência de consolidação de vínculos de interesses.

É preciso aceitar o inevitável: qualquer avaliação de desempenho envolve certo grau de subjetividade, a ser administrado com competência e integridade. **Critérios que tiverem sido adotados numa dada avaliação deverão ser explicativos em relatórios de acesso amplo.** A legislação e os interesses dos acionistas darão os limites dessa divulgação. Melhor será, por prudência, evitar o uso de índice global e sintético. Ainda assim, os problemas continuam importantes. Não se poderá prescindir de uma equipe de avaliação altamente gabaritada da qual participam os três tipos de atores anteriormente referidos. O concurso de consultores externos deve ser empregado criteriosamente, salvaguardando-se os direitos e sigilo de acionistas, clientes e as leis do país.

Não é tarefa impossível. A experiência internacional é vasta e está disponível. A constituição de equipes sólidas, competentes, independentes e estáveis nos Ministérios supervisores é pré-condição de qualquer programa de gestão de empresas estatais.

A manifestação de vontade política exercida através da atuação determinada dos representantes diretos do Governo é indispensável.

Para os que insistem em reafirmar que o Estado é incapaz de avaliar o desempenho de empresas do porte das estatais federais, vale lembrar que é ilusório supor que o apego a essa convicção os exime de responsabilidade de procurar soluções institucionais e técnicas viáveis.

VI.6. A Capacitação e a Ampliação das Equipes Supervisoras

Para que seja implantada, a médio prazo, uma Administração Pública por objetivos no âmbito do Estado, é essencial que os Ministérios envolvidos com quaisquer tarefas associadas a planejamento e controle governamental sobre as empresas estatais se apoiem num programa integrado de capacitação, de caráter permanente, pelo qual passem todos os seus técnicos. Esse programa

deve envolver: políticas públicas, planejamento global e setorial, controles financeiros e orçamentários, modelos jurídicos comparados, informática, planejamento estratégico, avaliação e controle de empresas, modernas técnicas de gestão, inclusive programas de qualidade total e semelhantes, bem como outros campos de conhecimento correlatos. O programa deve incluir acesso à experiência internacional de gestão de empresas públicas, como à de gestão governamental centralizada. No programa de capacitação, consultorias internacionais de curto prazo poderão trazer contribuição importante, desde que circunscritas a uma pauta bem definida e assiduamente acompanhadas por técnicos-seniores do Ministério envolvido.

A questão da capacitação deve ser enfatizada inclusive pela necessidade da ampliação das atuais equipes envolvidas com a negociação e a supervisão de contratos de gestão e atuantes em acordos de desempenho.

É importante que não se crie, porém, uma grande estrutura em cada Ministério. A interação estreita entre a equipe da SEPLAN e a de cada Ministério Setorial possibilitará um dimensionamento mais adequado de equipes, apoiadas em consultorias externas altamente gabaritadas (ver item VI.5).

O tema da capacitação deve se associar ao da motivação dos profissionais envolvidos, como ao da valorização profissional dos mesmos, ao da estabilidade das equipes, ao da gestão competente, determinada e coerente de governantes e de seus gerentes dentro de cada Ministério.

Nunca é demais enfatizar que uma administração por objetivos sobre as empresas estatais pressupõe a concomitante implantação de uma administração por objetivos interna na Administração direta do Estado. Os maiores obstáculos encontrados no Brasil, como na experiência internacional, à implantação desse modelo de administração, não está nas empresas estatais, mas sim no ambiente de Administração Pública direta encarregada de supervisioná-las. É preciso ousadia, persistência e recursos para realizar a mudança cultural indispensável.

VI.7. Proposta de uma Lei Reguladora do Programa de Gestão de Empresas Estatais

Conforme já referido na recomendação VI.3 deste texto, verifica-se a necessidade de um reforço à implantação de uma administração por objetivos que induza eficiências e competitividade das empresas estatais, através do "Programa de Gestão das Empresas", conforme preconizado no Decreto nº 137, de 27/05/91. As dificuldades de implantação das determinações do Decreto nº 137 e dos instrumentos jurídicos que o aperfeiçoaram (ver capítulo II.2 e II.3 deste texto) serão minoradas pela criação de uma lei reguladora que confira maior independência às relações de gerenciamento das empresas estatais pelo Estado.

A base para a especificação dessa lei será o conteúdo já definido no Decreto nº 137, considerados os aperfeiçoamentos do Decreto nº 725, de 19/01/93, e dos decretos que instituíram o contrato da Vale do Rio Doce e da PETROBRÁS.

É recomendável a pronta elaboração de proposta de lei, a partir da revisão e integração dos vários vínculos normativos existentes.

O aspecto mais relevante a ser retificado no Decreto nº 137 é o do art. 8º e § 3º, que tratam das inspeções de autorizações prévias, dizendo:

"As empresas estatais que vierem a celebrar Contrato de Gestão com a União ficarão isentas do sistema de autorização prévia previsto no art. 3º, II, assim como do disposto no art. 3º do Decreto 17, de 1º de fevereiro de 1991."

Propõe-se que a afirmação "ficarão isentas" seja substituída por "ficarão isentas, na medida da apreciação de cada caso pelo CCE". Justifica-se esta proposição pela constatação da inevitável necessidade de decisão adequada a cada empresa, verificada por ocasião da tentativa de aplicação do decreto aos contratos da Cia. Vale do Rio Doce da PETROBRÁS, e da negociação de contratos com outras empresas estatais, ora em curso e futuros.

A pretensão de que, elevadas à condição de lei, as atuais determinações do Decreto nº 137 venham a **garantir** a todas as empresas assinantes de contratos de gestão a exclusão de obrigações predeterminadas em lei, levaria à inviabilização da implantação de contratos de gestão com as estatais interessadas.

A lei a ser criada deverá tratar adicionalmente dos seguintes temas:

- Sempre que, por razões de natureza social, a União determinar que uma empresa estatal pratique preços subsidiados para alguns de seus serviços ou produtos, ela deve dotar a empresa de recursos públicos suficientes à cobertura do diferencial entre receita e custeio, tendo por base a previsão orçamentária da empresa. E esta fica obrigada a prestar contas à União tanto da realização material dos referidos serviços ou produtos, como das despesas de custeio efetivamente incorridas, especificando volumes e valores por tipo de serviço ou produto.
- A lei recomendará, sempre que as equipes da SEST, do Ministério Setorial ou a juízo do próprio CCE julgarem que uma empresa demandante de assinatura de um Contrato de Gestão não pode ser atendida em sua reivindicação, que o Ministério Setorial proponha a tal empresa um “Acordo de Desempenho”, como etapa prévia à possível assinatura futura de um Contrato de Gestão. Os “Acordos de Desempenho” passam também a ser instrumentos do “Programa de Gestão das Empresas Estatais”.

A justificativa desta proposição é que o processo de mudança cultural advindo da

implantação de uma administração por objetivos, na relação da União com as empresas estatais, deve ser fortalecido e ampliado. Assim, nos “Acordos de Desempenho”, a concessão de autonomias gerenciais pelo Estado é desejável, mas facultativa. Passará a ser obrigatória quando a empresa assinar o seu “Contrato de Gestão”.

O MME e o Ministério dos Transportes já vêm praticando Acordos de Desempenho, sendo patente sua contribuição na evolução da administração por objetivos e das relações Estado-empresa.

Cabe inclusive aos Ministérios Setoriais tomar a iniciativa de solicitar às empresas estatais de sua área de atividade a assinatura de Acordos de Desempenho. A capacidade técnico-institucional de cada Ministério ditará o ritmo de avanço dessas iniciativas.

- A lei reguladora recomendará que o “Programa de Gestão de Empresas Estatais” seja aplicado, com as devidas adaptações e adequações, ao âmbito das relações entre os Estados e Municípios com as empresas estatais vinculadas a cada um desses níveis de Governo.
- A lei reguladora da gestão das empresas estatais, aqui proposta, só poderá alcançar seus objetivos se forem inteiramente reavaliadas as normas atuais, para se evitarem incompatibilidades que cumpre remover, inclusive e principalmente as normas da Medida Provisória nº 667, de 21/10/94, cuja continuidade torna inviável a implantação de contratos de gestão com empresas estatais.

BIBLIOGRAFIA

(1) de André, Maristela: "*Contratos e 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 Cláudio 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 "O contrato de gestão no serviço público", Brasília, 1993., texto produzido pela equipe da FUNDAP, coordenada por Carlos Alberto Monteiro de Aguiar:

(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.

CONTRATOS DE GESTÃO

Coordenação Editorial

Sandra Mager

Produção Gráfica

Hamilton Nascimento

Revisão

Cláudia Ajúz e Isabel Newlands

Capa

Romay Conde Garcia

Editoração Eletrônica

Dulce C. Cruz

Ficha Catalográfica

Catálogo na fonte pela Biblioteca do IBAM

André, Maristela Afonso de

Contratos de gestão: texto básico para subsídio às discussões sobre a reforma do Estado. Convênio IBAM/IPEA/ENAP. Rio de Janeiro, IBAM, 1994.

72p. 27,5cm (Subsídios para a reforma do Estado, v.4)

Bibliografia: p.53

1. contratos de gestão. 2. Convênio IBAM/IPEA/ENAP. I. Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Rio de Janeiro. III. Série. IV. Título.

350.81 (CDD 15.ed.)

