

Contratos de gestão nas empresas estatais: estrutura, problemas e acompanhamento*

Carlos Eduardo de Souza e Silva**

Sumário: 1. Introdução; 2. Características e objetivos das partes; 3. Elementos do contrato de gestão; 4. Notas sobre a “contratualização” na administração direta.

Palavras-chave: empresa estatal; autonomia gerencial; descentralização; avaliação; instrumentos de controle.

Experiência internacional de contratos de gestão. Adaptação e implantação, no Brasil, de experiência inovadora de flexibilização da gestão estatal.

State enterprises contractual management: structure, implementation problems and follow-up

This article discusses the problems arising from decentralized implementation of state actions to public enterprises, particularly the dicotomy of management autonomy and state control. It analyzes the French contractual experience and its lessons, trying to develop a blueprint of a contractual instrument that would be efficient in establishing the basis for management autonomy with responsibility for results, in the Brazilian context.

1. Introdução

Este artigo busca tirar da experiência internacional de contratos de gestão e outras formas contratuais similares uma coleção de preocupações fundamentais para aqueles que, aqui no Brasil, são responsáveis pela adaptação e implantação desta experiência inovadora de flexibilização da gestão estatal.

Institucionalizar determinadas atividades estatais através da forma jurídica “empresa” já é uma indicação de que as características do empreendimento implicam um conjunto de intervenções, onde é central, para a eficácia, a manutenção das possibilidades do exercício autônomo da lógica microeconômica. Daí decorre, nestes casos, haver um necessário *trade-off* entre eficácia empresarial e interferência estatal.

No Brasil, o Decreto-lei nº 200 deu base institucional para a autonomia gerencial das empresas, e até há pouco tempo estas tiveram uma notável autonomia

* Artigo recebido em jun. 1994 e aceito em maio 1995.

O artigo foi escrito para o curso sobre contrato de gestão, realizado pela Fundap, para a Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo (maio 1992).

O autor agradece os comentários de Neide Hanhn, Ana Cristina Braga Martes, André Medici, Pedro Luiz Barros Silva e Maristela d’André.

** Administrador de empresas pela EAESP/FGV e mestre em ciência política pela Universidade de Stanford.

decisória, na medida em que geravam recursos próprios. A intervenção, na verdade, se dava muito mais como forma pouco estruturada de regulação setorial do que propriamente na gestão.

A partir do final da década de 70, com a crise de financiamento do setor público, os arranjos políticos que dão base a essa relativa autonomia são postos em xeque. São estabelecidas regulamentações multissetoriais na área financeira e sistemas multissetoriais de controle com vistas a controlar gastos, investimentos e endividamento das empresas. No decorrer da década de 80, as empresas perdem, ainda, a capacidade de influenciar na determinação de suas tarifas e preços, que passam a ser definidos pela área de política econômica do governo.

Com o progressivo acirramento da crise econômica e como consequência da estratégia utilizada para administrá-la, esta tendência de tutela das empresas estatais, tanto no que diz respeito aos controles financeiros quanto à definição do reajuste das tarifas, mantendo-as em valores abaixo do pleiteado pelas empresas, tem-se intensificado e ampliado para a área gerencial. A atitude das empresas tem sido a de reagir a esta tentativa de tutela, defendendo, sempre que possível, sua autonomia institucional, subvertendo muitos dos sistemas de controle, tentando evitar que estes comprometam sua eficiência operacional.

Tal situação demonstra um conflito latente de interesses entre o Estado interventor, o sujeito (formulador e executor) das políticas governamentais, e o Estado empresário, seu instrumento de implementação. Este conflito entre *principal* e *agent* está sempre potencialmente presente nas soluções institucionais baseadas na autonomia do agente implementador, mas em geral é administrado através de um sistema de incentivos e de supervisão e controle que consegue compatibilizar as funções de utilidade dos dois atores.¹

A alternativa de gestão do setor público empresarial, e mesmo de alguns órgãos da administração direta, através da forma contratual que vem sendo experimentada de forma intensa na França busca resolver institucionalmente esse conflito entre a autonomia do agente implementador, essencial à eficiência microeconômica, e os objetivos mais gerais do Estado. Procura-se evitar, desta forma, a progressiva paralisia e ineficiência do setor público, que vinha levando a uma revolta dos contribuintes e à deslegitimação política da ação estatal.²

Na experiência francesa está implícita a aceitação da necessidade de minimização da intervenção estatal nas empresas, por um princípio de economia de recursos, bem como a necessidade imperativa de se utilizar instrumentos de mercado para garantir a eficiência microeconômica das organizações. Mais do que isso, os reformadores franceses acreditam que esta autonomia de gestão é tam-

¹ A discussão teórica da relação *principal-agent* pode ser encontrada de forma simples, inclusive aplicada às empresas públicas, em Vickers, John & Yarrow, George. *Privatization: an economic analysis*, MIT Press, 1988.

² Esta é a base da reação conservadora não só na Europa mas também nos EUA de Reagan, onde, durante a década de 80, se rejeita a experiência de *Welfare State* esboçada pelos governos democratas da década de 60 e mantida por inércia na década de 70.

bém benéfica para grande parte dos órgãos da administração direta, onde uma maior clareza das missões institucionais e uma supervisão por resultados, e não por processo, deverão aumentar a responsabilidade e a sensibilidade dos órgãos públicos às demandas do público usuário. Isto é particularmente importante na medida em que o Estado francês passou a desejar ter um instrumento poderoso de avaliação da qualidade de gestão de seus vários órgãos, bem como garantir, a custo mínimo, a satisfação máxima das necessidades dos cidadãos usuários. É neste ponto que reside, atualmente, a sustentação política da reforma do Estado na França.

2. Características e objetivos das partes

O contrato de gestão procura institucionalizar e estabelecer, de forma contratual, uma relação entre o governo (*principal*), detentor de um mandato político, e uma instituição (*agent*), responsável pela execução de uma determinada política pública.

Governo é aqui definido como o núcleo central do Executivo, responsável último pela implantação de um programa de ação que resulta de seu julgamento sobre as necessidades e prioridades de atendimento à população, e portador de algum tipo de mandato político que legitima a sua ação. Os programas de governo incluem dois aspectos: um político (*politics*) e um de políticas (*policies*). O primeiro (*politics*) trata dos compromissos estabelecidos em função de uma estratégia de sustentação política do governo. Ações decorrentes desses compromissos são tratadas pelo mais alto escalão e não têm uma via institucionalizada de processamento nem serão, certamente, objeto de um contrato de gestão. O segundo aspecto (*policy*) do programa se consubstancia em um conjunto hierarquizado de objetivos, políticas e metas, organizados setorialmente. É em relação à implementação de um segmento desse conjunto de políticas que o governo procura estabelecer um contrato com os vários agentes institucionais, sendo esses agentes, no caso, em geral empresas públicas.³

O governo, no contrato de gestão, constitui a instância legitimadora, pois é o *principal* da relação. Seus interesses, porém, já aparecem mediados institucionalmente pelos órgãos de coordenação setorial e global.

O órgão de coordenação setorial (ministério, secretaria ou mesmo empresa *holding*, sendo esta uma instância intermediária) é responsável, no governo, pelo planejamento setorial e pela coordenação da execução de uma política substanti-

³ A “contratualização” na França tem avançado na direção de transformar os órgãos da administração direta — *agents* semi-autônomos de implementação —, através dos projetos de serviço e centros de responsabilidade. A parte final do texto refere-se aos aspectos mais relevantes da relação contratual na gestão de órgãos da administração direta. As especificidades desse processo, entretanto, não serão tratadas no âmbito deste texto, que procura focalizar a “contratualização” que envolve as empresas estatais.

va no setor. A ele está diretamente ligada a instituição executora que, no caso, deverá ser objeto do contrato.

O órgão de coordenação global (em geral, um ministério ou secretaria de planejamento) é responsável pela integração dos vários setores e pela utilização dos meios econômicos, em geral escassos. Como tal, ele é o *cão de guarda* do programa de governo, garantindo, na prática, o respeito às prioridades nele definidas. Esse trabalho é realizado através da elaboração e revisão do orçamento operacional e de investimentos. No caso de uma gestão estabelecida em contrato, cabe ainda à coordenação global supervisionar a importante missão de avaliação das políticas de governo.

Essa divisão entre agentes institucionais da representação dos interesses do governo suscita a introdução de elementos de interesse institucional dessas organizações e cria uma certa tensão na definição dos objetivos do *principal* na negociação do contrato de gestão. Enquanto o órgão de coordenação setorial dá ênfase a metas concretas e busca pressionar o agente para que se alcancem resultados, o órgão de coordenação global preocupa-se mais com a problemática da economia de meios. O compromisso do órgão setorial com meios existe apenas em relação à sua dotação, sendo ele, na verdade, cúmplice do agente implementador na busca pela ampliação dos recursos disponíveis para o setor, independentemente da priorização global. O órgão de coordenação global, ao contrário, tem como objetivo a manutenção das prioridades setoriais refletidas no orçamento e pressiona o agente para que controle os gastos, execute uma economia de meios e, se necessário, uma revisão de metas.

A posição da instituição implementadora pode ser analisada levando-se em conta as características típicas do *agent* na relação acima referida. A utilidade do agente está diretamente relacionada ao esquema de incentivo e ao esforço necessário à gestão, e, ainda que de forma subsidiária, à questão de seu poder e prestígio.⁴

O esquema de incentivo do agente é muito pouco flexível e totalmente independente dos resultados; portanto, a função de utilidade do agente fica reduzida à diminuição do esforço e à ampliação das chamadas variáveis subsidiárias (poder e prestígio).

A economia de esforço, decorrente da função de utilidade do agente, opõe-se às pressões tanto por resultados quanto por economia de meios dos órgãos de coordenação. A pressão por resultados concretos ainda pode ser conciliada com as variáveis de poder e prestígio, desde que se façam concessões em prazos e meios. A pressão por economia de meios, porém, implica, necessariamente, aumento do esforço de toda a organização. É preciso reorganizá-la internamente, redimensioná-la e mudar seus processos de trabalho (compras, produção etc.), através de novas formas de incentivo e cobrança das equipes. É preciso ter disposição ao risco

⁴ A teoria foi desenvolvida para os gestores. Com algumas adaptações, porém, ela é válida, também, para o agente institucional.

e, muitas vezes, infringir certas irracionalidades processuais da administração. Por tudo isso, a economia de meios é muito penosa e só pode ser conseguida com uma mudança no esquema de incentivos e com a criação de um ambiente institucional propício, que modifique a função de utilidade do agente.

A negociação de um contrato de gestão, mantido o atual esquema de incentivos, reproduzirá essa forte oposição de interesses, na qual o agente buscará se defender das pressões por resultados e eficiência (a eficiência é penosa), na medida de suas possibilidades. Essa defesa, hoje, toma forma de uma subversão sutil dos mecanismos de controle empresarial, particularmente dos de controle de gastos, em uma busca constante (com apoio dos órgãos de coordenação setorial) das suplementações orçamentárias e dos recursos extra-orçamentários e, por fim, de um atendimento apenas formal aos mecanismos de controle processual, não perdendo, porém, qualquer oportunidade de contorná-los. Para que a negociação de um contrato de gestão se realize com sucesso, é necessário que essas tensões sejam minimizadas, isto é, devem ser encontradas formas de melhorar e, principalmente, de se ligar ao desempenho desejado, os esquemas de incentivo dos agentes.

Na França, onde a experiência de estabelecimento de contratos de gestão é bastante ampla, alguns novos esquemas de incentivo vêm sendo tentados. O primeiro tem sido o de capitalizar o desejo de autonomia dos agentes. Dentro do espírito de “compromisso com objetivos”, estes foram liberados dos rituais de controle processual, e as normas administrativas mais restritivas foram flexibilizadas. No caso da administração direta, a prática do *enveloppe budgetaire*, um orçamento global sem restrição de uso por rubrica, e a flexibilização das regras de compra, mantendo-se apenas a verificação *a posteriori* da eficácia do processo, têm constituído práticas inovadoras de grande sucesso. Já o incentivo monetário ligado ao resultado, similar ao das empresas privadas, tem tido mais dificuldade em ser implantado. Existem fortes resistências sindicais ao uso de um bônus de produtividade individualizado. O sistema de prêmios coletivos de produtividade vem sendo tratado sob a forma da criação de um fundo sob o controle do agente, que engloba uma substancial parcela dos ganhos de produtividade a serem usados para a formação, treinamento e melhoria das condições de trabalho. Muitos defendem, porém — ao menos para a alta gerência — incentivos monetários pelo atingimento de metas, como parte integrante da remuneração de direção.⁵

De qualquer forma, é importante notar que, para se obter um bom desempenho em uma organização, lida-se, necessariamente, com interesses potencial-

⁵ A República da Coreia tem experimentado, com algum sucesso, um sistema de incentivos gerenciais de gratificações em aberto, ligadas a uma avaliação de desempenho gerencial. Existem, ainda, muitos sistemas, tanto de avaliação quanto de incentivo, desenvolvidos teoricamente na literatura, mas ainda não experimentados em larga escala no setor público. Alguns deles são discutidos de forma sucinta em: Arcirio, Reynaldo. *Ação empresarial do Estado brasileiro*. Brasília, Telebrás, 1991.

mente opostos, pois o desempenho exige um aumento do esforço e uma mudança de práticas de trabalho arraigadas. A gestão precisa encontrar formas que evitem a concretização dessa oposição potencial, usando para isso esquemas de incentivo que, em cada nível, mobilizem os indivíduos e os grupos (empregados, equipes, dirigentes e organizações) na direção desejável. O contrato de gestão é uma forma das mais eficazes de se institucionalizar esses esquemas. Mas deve-se atentar para o fato de que sua eficácia está fundada na transparência e na não-ambigüidade das relações. Em quaisquer outras bases, o esforço de se estabelecer um contrato não passaria de um exercício inútil.

3. Elementos do contrato de gestão

Não existe nenhuma fórmula preestabelecida para se realizar um contrato de gestão. Os exemplos abarcam desde documentos extremamente simples, compreendendo umas poucas páginas, até outros extremamente complexos, longos e que se reportam a outros documentos de planejamento e de regulamentação setorial. O que é adequado depende fundamentalmente da complexidade dos arranjos setoriais do caso específico. Todos os contratos, porém, possuem os seguintes componentes:

- a) *carta de missão* — é um posicionamento estratégico que legitima as missões e os objetivos que orientam a ação da organização;
- b) *Contrato* — é uma série de compromissos das partes, ligando metas e meios, estabelecendo sistemas de incentivos e sanções, e definindo periodicidade e as formas de sua revisão;
- c) *sistema de acompanhamento* — é o chamado “painel de bordo”, formado por uma série de indicadores acordados, capazes de avaliar os resultados das ações do agente no desempenho de sua missão.

A seguir, apresenta-se uma análise de cada parte.

A carta de missão

A carta de missão é o nome dado na França ao preâmbulo estratégico dos contratos de gestão. É um documento político, no qual o governo, como detentor de um mandato legítimo para seu programa de atendimento das necessidades da população, estabelece a missão institucional e a estratégia global que deverão nortear as ações do órgão. É um documento solene, assinado pelo chefe do Executivo, que estabelece a ligação entre o plano estratégico organizacional e o programa de governo, que o legitima politicamente. Todo o resto do texto do contra-

to de gestão refere-se ao cumprimento da carta de missão, da qual extrai a sua lógica ordenadora.

O contrato

O contrato propriamente dito é composto de uma série de compromissos das partes. Da parte do agente, os compromissos estão relacionados a objetivos e metas e à utilização de meios para atingi-las. No contrato deve estar especificado todo o encadeamento entre estes elementos, a saber: os objetivos, as metas a eles associadas, as ações necessárias para atingi-las e os recursos a serem utilizados na execução dessas ações. Do lado do governo, estabelecem-se os compromissos de tornar disponíveis os referidos meios.

O contrato inclui, ainda, o esquema de incentivo — as sanções, positivas ou negativas, a que estão sujeitas as partes —, a definição de seu período de validade e suas condições de renegociação e renovação.

Uma questão que perpassa todo o processo de estabelecimento de compromissos é a da quantificação das medidas. Algumas metas podem ser expressas diretamente: por exemplo, valor acima de x para algumas contas de resultado, redução de y no número de funcionários, ou realização da obra z . Essas são metas em geral intermediárias e não medem diretamente o sucesso de um determinado agente em sua missão, mas são instrumentos para garantir esse sucesso. O acompanhamento dessas metas, que em geral estão associadas à eficiência, é parte da função gerencial do agente implementador. Porém, no caso em que exista um diagnóstico indicando que esta função não está sendo cumprida a contento, é importante que metas desse tipo constem no contrato, como uma forma de incentivar a internalização dessa ação gerencial.

As metas de resultado propriamente ditas são mais complexas e exigem a construção de indicadores que meçam o desempenho da ação do agente em uma determinada direção. A grande novidade do contrato de gestão está na ênfase dada às metas de resultado e não às metas intermediárias de utilização de meios. Isto obriga a que sejam levados em conta os valores de resultado, cuja interpretação é muito mais ambígua, especialmente na administração pública. Do ponto de vista conceitual, a construção de indicadores específicos para as várias metas é a parte mais complexa da elaboração e administração de um contrato de gestão e deve ser feita com muito cuidado e de forma acordada entre o órgão executor e o de coordenação.

O contrato deve prever o compromisso com metas de vários tipos, tendo cada uma delas as suas especificidades. Existem as seguintes metas de desempenho:

- a) de eficiência de gestão;
- b) de resultado econômico-financeiro;

c) de abrangência de atuação;

d) de qualidade e satisfação.

Há, ainda, metas que predefinem o relacionamento financeiro com o *principal* e com financiadores, tais como:

a) de nível de endividamento com terceiros;

b) de distribuição de dividendos, ou de aporte de capital do *principal*, ou, ainda, de adiantamentos do Tesouro;

c) de garantias de margem de lucro ou compensações tarifárias.

Os indicadores de eficiência de gestão são construídos a partir da comparação entre os resultados e os meios utilizados para obtê-los. Existe uma série de indicadores gerenciais de eficiência relacionando, de forma detalhada, meios e resultados de vários tipos, para dar ao gerente a possibilidade de realizar um diagnóstico. A comparação entre séries temporais da mesma organização ou com dados de organizações semelhantes e a análise de sua composição permitem ao gerente ter uma boa idéia dos pontos críticos na eficiência de sua organização. No contrato de gestão, porém, não é interessante que todos esses indicadores sejam contemplados, pois compromissos com metas não-críticas não são apenas inócuos, mas diluem o foco do comprometimento organizacional.

O uso de indicadores-síntese para constarem rotineiramente do contrato pode ser útil. No caso de sua utilização, porém, deve-se tomar cuidado para que o problema de agregação de valores de natureza diversa não venha a falsear as conclusões por eles propiciadas. De qualquer forma, esses indicadores devem sempre poder ser facilmente decompostos em suas partes constituintes para a análise, em caso de desvio, de suas causas. Da mesma forma, devem ser incluídos, ainda, indicadores que, a partir de um diagnóstico prévio, se mostrem críticos.⁶

As metas de resultado econômico-financeiro são importantes, mas são ainda metas intermediárias, pois o que se busca analisar com elas é, na realidade, a capacidade de formação interna de capital, a capacidade de autofinanciamento dos projetos de investimento, sua eficiência econômica etc. Para todos esses fins, devem-se construir indicadores eficazes de desempenho. Em muitos contratos de gestão, esses indicadores não são incorporados, mas servem para a negociação das metas de relacionamento financeiro.

⁶ Em Arcírio (op. cit.) temos uma longa discussão teórica e uma proposta de utilização de um indicador de produtividade a partir de estatísticas de contabilidade de custos, que sintetiza a eficácia de gestão. O indicador proposto é de alta precisão e ótimo para uma utilização analítica e de avaliação. Sua relativa complexidade, porém, dificulta sua utilização nos contratos de gestão, particularmente no estabelecimento de compromissos

Dois problemas aparecem na utilização desses indicadores — de eficiência de gestão e de resultados — que têm como base as contas de resultado. Um está ligado ao problema da incerteza, o outro ao significado ambíguo das contas de resultado nas empresas públicas e, particularmente, da administração direta, onde o conceito é até mesmo impróprio.

O problema da incerteza é inerente a qualquer previsão de metas cuja condição de realização depende de variáveis exógenas à organização. Ele pode ser contornado através da definição de cenários de validade para os compromissos. Isso implica, na maior parte das vezes, a indicação de intervalos de valor para as variáveis de meio ambiente relevantes para os compromissos do contrato, que compõem o cenário no qual os compromissos são válidos. Assim, alterações do meio ambiente, além desses valores, implicam revisão dos compromissos. Para se evitar que o processo de negociação volte à estaca zero é recomendável que se inclua no contrato: a) que a revisão dos compromissos ocorra nas mesmas bases já negociadas; b) que as metas serão revisadas na medida em que as variações não-previstas no meio ambiente as afetem. Alguns elementos do meio ambiente, cuja variação é definida pelo governo, tais como as tarifas públicas e a política de pessoal, devem ser objeto de um acordo compensatório que evite a necessidade de renegociação.

O problema do significado das contas de resultado é mais grave e tem sido responsável pela não-adoção, na administração pública, dessas formas de avaliação. O problema deve, porém, ser resolvido conceitualmente, mesmo que isso implique complexas análises que contraponham estas contas com o nível e a composição do custeio e a evolução real das receitas, de forma a compensar as distorções das contas de resultados, ou, ainda, utilizar como indicadores de resultado *outputs* físicos e não valores.⁷

As metas de abrangência de atuação estão diretamente ligadas ao cumprimento da missão e aos objetivos que estão definidos, de modo geral, na carta de missão. Essas metas de abrangência incluem novas áreas de atividade e, dentro de cada área, um indicador de quanto essa área contribui para o cumprimento da missão (por exemplo, percentagem da população coberta, ou x passageiros/km transportado sobre o total da demanda por transportes na região etc. — os indicadores são específicos ao tipo de missão cumprida pela organização). As metas são estabelecidas em função do potencial de crescimento da organização e dos investimentos programados por ela, e pela ambição (e prioridade atribuída) do programa do governo naquela área. Esta última é uma função do julgamento do governo sobre as prioridades de atendimento da população. As metas negociadas neste item serão as principais responsáveis pela necessidade de uma captação externa de recursos pela organização: endividamento, aportes de capital ou amplia-

⁷ Existem várias propostas de análise do resultado social para a valoração dos *outputs* das empresas públicas. Porém, abstratamente, é muito difícil julgar a propriedade da utilização destas técnicas para corrigir os resultados das empresas estatais. Uma análise caso a caso é essencial.

ção de dotação orçamentária na administração direta, para financiar tanto os investimentos necessários, quanto, no período subsequente, o crescimento do custo.

As metas de qualidade também estão diretamente ligadas ao cumprimento da missão institucional e aos objetivos estabelecidos na carta de missão. Para se definir o *output* de uma organização e particularmente a efetividade de sua ação, é necessário uma informação de “quantidade”, especificada como um indicador de abrangência da atuação (quanto do mercado será atingido) e por uma informação de “qualidade” (que indica o que está atingindo o mercado), que define a adaptabilidade do resultado do esforço institucional às necessidades que se pretende atender. É inútil todo o esforço despendido na produção de *outputs* inadequados, pois ele não contribui para a efetividade da ação, além de acabar por conduzir à ineficiência e ineficácia da organização.

Os indicadores de qualidade podem ser construídos sob a forma de padrões técnicos a partir de atributos de qualidade inerentes ao serviço ou produto oferecido (número e tempo de cortes de energia, ou de falhas nos serviços de saneamento, ou frequência, demora no tempo de viagem, número e tempo de atraso em serviços de transporte, ou ainda demora e imprecisão de informação no atendimento ao público etc.). Podem, ainda, ser medidos diretamente através de pesquisas sobre o índice de satisfação do público usuário. O primeiro tipo de indicador tem a vantagem de ser endogenamente produzido e estar centrado em variáveis escolhidas, que podem ser objeto de ação direta da organização. Os dados do segundo são de obtenção mais difícil e cara, mas, mesmo sendo difusos em alguns casos, são os que melhor representam o atingimento dos objetivos da organização. É indicado que, num contrato de gestão, se lance mão dos dois tipos de indicadores, ou que se utilize o segundo, ao menos para confirmar o acerto da seleção de atributos na construção dos primeiros (validar os padrões técnicos).

A análise combinada de todas essas metas e indicadores é que permitirá a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade da ação empresarial ensejada pelo acompanhamento do contrato de gestão.

Existem, por fim, metas que definem os fluxos financeiros entre o meio ambiente e a organização, estabelecendo a estruturação do seu passivo, tendo, assim, impacto sobre as responsabilidades financeiras do *principal*. As fontes de recursos para financiamento das operações e dos investimentos de uma empresa pública podem ser de três tipos: recursos próprios, endividamento e capitalização.

As metas que dizem respeito à capacidade de geração de recursos próprios já foram discutidas acima; porém, como as tarifas das quais dependem as receitas das empresas públicas são muitas vezes objeto de controle governamental, é necessário que, no contrato de gestão, se estabeleça um acordo sobre essas tarifas, prevendo uma garantia de reajuste que reponha os preços, de modo a viabilizar uma margem acordada, ou um fluxo de recursos do Tesouro, que compense esta perda.

O endividamento é a principal fonte de recursos externos das empresas para financiar tanto suas operações quanto seus projetos de investimento. Hoje, particularmente no que diz respeito ao financiamento de projetos de investimento, o problema do endividamento tornou-se um dos pontos centrais na relação das empresas com o Estado. Isto ocorre porque a crise financeira do Estado obrigou-o a centralizar e racionar os recursos que usualmente financiavam esses projetos (*on-lending* de dívida externa, fundos públicos, BNDES, recursos de empréstimos de organizações multilaterais), acabando com a autonomia das empresas no que diz respeito a seu acesso a recursos de terceiros. A maior parte das empresas estatais está hoje profundamente endividada; os efeitos positivos da alavancagem financeira foram há muito comprometidos; e o peso dos encargos financeiros tem sido um dos principais fatores da fragilidade dessas empresas. As metas de fluxos financeiros a serem estabelecidas, na maior parte dos contratos de gestão, são de redução de dívidas (metas de ajustamento).

Também constituem endividamento os adiantamentos feitos pelo Tesouro às empresas. Com o comprometimento da saúde financeira das empresas estatais, contrariamente ao previsto no planejamento orçamentário destas, mesmo níveis absolutamente corriqueiros de endividamento operacional não têm sido viabilizados no mercado privado, obrigando o Tesouro a fazer adiantamentos (empréstimos). Muitos destes tiveram eventualmente de ser capitalizados. Limites rígidos desses adiantamentos devem ser estabelecidos no contrato (no governo Collor estes adiantamentos foram suspensos, forçando as empresas a se adequarem “à força” aos seus orçamentos).

As metas de capitalização estabelecem o volume de capital próprio com o qual a empresa deve operar. Esta definição implica uma política ou de distribuição de dividendos ou de capitalização com recursos, quer do Tesouro quer de uma abertura de capital por meio de uma privatização parcial da atividade. A definição de uma política de dividendos é indicada no caso de o governo considerar a capacidade de geração interna de recursos da empresa maior do que suas necessidades de investimento, dadas as prioridades de seu programa e o nível de alavancagem financeira desejável. No Brasil não existe uma tradição de pagamento de dividendos pelas empresas públicas ao Tesouro, e uma meta neste sentido não será uma tarefa fácil de negociação, particularmente se não houver algum esquema de incentivos.

Por fim, a capitalização é a alternativa para a formação de capital próprio à geração interna. Ela é necessária quando o esforço de investimentos exigido pelas prioridades do programa ultrapassar a capacidade interna da empresa de gerar recursos, bem como a sua capacidade de se endividar, seja por motivos de mercado ou por decisão quanto ao nível de alavancagem desejável. Hoje, a dificuldade generalizada de se aumentar o endividamento das empresas públicas tem concentrado as atenções na política de capitalização, da qual poderiam fazer parte privatizações parciais ou mesmo totais de atividades (com ou sem *trocas* de ativos, isto é, pagamentos com dívidas). As discussões e decisões sobre as políticas de

capitalização e endividamento são tradicionalmente prerrogativas da assembleia de acionistas e do conselho de administração das empresas. Como estes definem, porém, questões fundamentais para a sobrevivência e para a forma de desenvolvimento empresarial (tecnologia, utilização de fatores, nível de atividades etc.), um compromisso de longo prazo com relação a estes problemas é essencial para o planejamento dos investimentos e para dar realidade a qualquer um dos outros compromissos do contrato.

Temos, por fim, o problema da utilização das empresas públicas para a execução de políticas sociais de fomento à economia. Deve ser estabelecido no contrato, de forma clara e rígida, quais as ações de ordem não-empresarial que devem ser realizadas e quais as transferências compensatórias a que o agente institucional terá direito. Os termos do contrato implicam utilização plena da autonomia empresarial; portanto, é essencial estabelecer previamente, e de forma quantificada, os constrangimentos desta autonomia.

O sistema de acompanhamento

O governo como acionista das empresas públicas, em regime de contrato de gestão, deve fazer dois tipos de acompanhamento dessas empresas. O primeiro é o do contrato de gestão propriamente dito, o segundo é um acompanhamento estratégico mais global de avaliação da ação do conjunto das empresas públicas na execução das políticas governamentais de sua responsabilidade.

O primeiro tipo de acompanhamento é mais corriqueiro, envolvendo a montagem de um “painel de bordo” no qual são acompanhados, com uma certa periodicidade, os dados críticos de cada contrato de gestão. Esses são não apenas os dados empresariais relevantes, mas também as variáveis dos cenários de validade. Assim, “o painel de bordo” deve permitir que, a cada momento, possa ser estimada a situação de cada empresa com relação ao cumprimento das metas. Um dos principais problemas no cumprimento de metas dos contratos de gestão são as dificuldades com a impossibilidade de cumprimento de compromissos assumidos pelo governo. É importante que, nessa eventualidade, a empresa seja informada no mais breve período, e as metas dependentes desses compromissos sejam reprogramadas.

Por fim, é necessário frisar que não se trata de acompanhar *todos* os indicadores gerenciais da empresa. Isso é trabalho dos executivos da empresa, que deve ter seu próprio “painel de bordo” e “observatório de meio ambiente”. O órgão de supervisão deve apenas acompanhar os dados fundamentais que foram objeto do compromisso, que refletem do nível da ação orientadora que, de forma acordada entre controlador e controlado, se julgou conveniente adotar.

Nos casos onde a sistemática de contratos de gestão ainda está em fase inicial de implantação, não se tendo segurança quanto ao nível de internalização dos controles gerenciais por parte das unidades implementadoras objeto dos contratos, é importante que seja adotado, pelo órgão de supervisão, um nível relativa-

mente forte de ação orientadora potencial. Para tanto, é necessário que o painel de bordo seja bastante completo, permitindo o acompanhamento de cada um dos objetivos e das metas quantificadas que a eles correspondem e, particularmente, do progresso das ações previstas para atingimento das metas. Esses dados são essenciais para a avaliação técnica das justificativas e ações corretivas, tomadas em caso de desvio negativo em relação às metas.

O segundo tipo de acompanhamento, que deve ter uma periodicidade mais espaçada, é feito através de uma análise e avaliação da eficácia da política governamental em questão e de sua estratégia de implementação, levada avante pelas empresas. Essa avaliação permitirá a correção de rumos e dará base à negociação do próximo contrato com a empresa, especialmente no que diz respeito às suas opções estratégicas. Elementos para esta forma mais global de avaliação devem também ser fornecidos pela unidade implementadora, apesar de não constituírem base de compromissos contratuais. Esse tipo de acompanhamento de natureza mais global e avaliativa é feito, em geral, a partir do órgão de coordenação geral e, de preferência, com a contribuição de todos os interessados, uma vez que de seu resultado dependerá a qualidade dos futuros planos empresariais, setoriais, e dos programas de governo. Uma avaliação participativa da efetividade da política governamental propiciará melhor entendimento entre as equipes responsáveis pela sua formulação, implementação e supervisão, tanto no nível setorial quanto no geral, facilitando enormemente as tarefas dessas equipes e a negociação e administração dos futuros contratos.

4. Notas sobre a “contratualização” na administração direta

Apesar deste artigo abordar principalmente os contratos de gestão das empresas públicas, é importante acrescentar que na França, a partir desta experiência, foi desenvolvida uma forma de gestão contratual com a administração direta, que é parte de uma estratégia de responsabilização, focalização no usuário e modernização administrativa do serviço público francês. Esta estratégia foi desenhada levando-se em conta a heterogeneidade das missões dos vários órgãos do serviço público e a temporalidade de uma mudança comportamental de tal magnitude.

Em vez de impor um modelo geral de modernização, o Ministério da Função Pública incentivou vários órgãos da administração direta a apresentarem um plano de objetivos e meios e de modernização, denominado projeto de serviço. Dentre os projetos apresentados alguns foram selecionados para implementação imediata. Paralelamente, foi desenhada uma estratégia gradual e seletiva de ampliação desses projetos, em base voluntária, mas apoiada num forte esquema de comunicação, incentivo e emulação.

Os projetos de serviço foram elaborados nos mesmos moldes dos contratos de gestão, através de negociação entre o órgão e o ministério de vinculação, com o apoio do Ministério da Função Pública, de forma a que os consensos acordados

no projeto de serviço passam a constituir um compromisso do órgão. O projeto de serviço prevê, além de maior autonomia de gestão do órgão para implementar os objetivos e metas nele acordados, uma forma de acompanhamento e avaliação. Se realizado com sucesso, o órgão pode receber um novo *status* jurídico: o de centro de responsabilidade.

O centro de responsabilidade (CR) foi introduzido na legislação administrativa francesa como um agente semi-autônomo da administração direta. Com relação à administração de pessoal e vinculação hierárquica, o CR continua com as mesmas regras do serviço público em geral. Com relação ao custeio, o CR recebe no orçamento um *enveloppe budgétaire*, em relação ao qual o órgão tem autonomia na utilização, na medida que esta seja justificada pelo projeto acordado pelo centro. Ele recebe, ainda, através de convênio com o Ministério da Função Pública, verbas especiais vinculadas a ações de reforma administrativa. O centro de responsabilidade é supervisionado pelo órgão de vinculação, no que diz respeito a objetivos, metas e uso de meios, através de um “projeto” de características contratuais.

Todos os pontos levantados com relação ao contrato de gestão servem, com a devida adaptação, para o “projeto” do centro de responsabilidade. O “projeto”, da mesma forma que o contrato empresarial, se fundamenta no planejamento estratégico da organização, feita de comum acordo com o órgão de vinculação e de forma a dar meios a este último para acompanhar, através de resultados, a atuação proposta. No que diz respeito às metas, apenas ficam prejudicadas as econômico-financeiras e de fluxos financeiros. As primeiras, no caso da administração direta, não se aplicam, e os fluxos financeiros se restringem ao *enveloppe budgétaire*, definido no orçamento. Estas metas são, em geral, substituídas por metas de produtividade. Os problemas de mensuração e de construção de indicadores, discutidos anteriormente, são ainda mais cruciais no caso da administração direta, residindo aí um dos maiores desafios técnicos da “contratualização”. As metas de qualidade são particularmente importantes no caso da administração direta, onde os serviços produzidos são ainda menos palpáveis do que na empresa pública. Técnicas de TQM (Total Quality Methodology) são, nesses casos, de extrema valia.

O problema do acompanhamento e avaliação e do esquema de incentivos à gestão, discutidos no caso das empresas públicas, é inteiramente aplicável aos centros de responsabilidade, sendo que, com relação a este último, mais do que na empresa, a autonomia em si se constitui num incentivo eficaz, dada a rigidez do sistema tradicional de controle do serviço público. Ainda com relação aos incentivos, a estratégia francesa de implantação seletiva da “contratualização” e com forte esquema de comunicação conseguiu dar ao projeto de serviço e ao centro de responsabilidade a conotação de prêmio por excelência, o que deu um enorme impulso ao processo de modernização do serviço público francês.