

CONTRATOS DE GESTÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO

O CASO DAS EMPRESAS ESTATAIS NÃO-FINANCEIRAS

★ Léo Tadeu Robles

☆ Adalberto A. Fischmann



PALAVRAS-CHAVE:

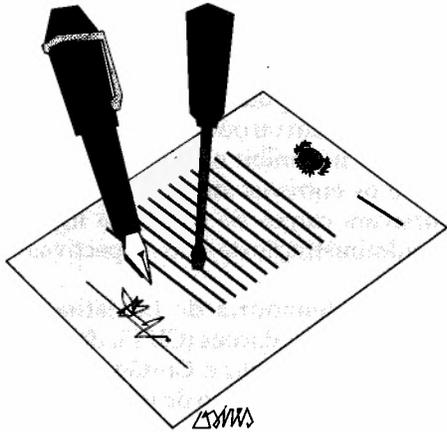
gestão do Estado, gestão de empresas públicas, contratos de gestão, relacionamento Estado x estatais, reestruturação de empresas públicas, estatização, privatização, empresas públicas, empresas estatais, governo, administração pública.

KEY WORDS:

SOEs management, contract plan, relationship between state and SOEs, SOEs restructuring, statization, privatization, public enterprises, state owned enterprises, government, public administration.

★ Economista, Mestre em Administração pela FEA/USP, Professor do Programa de Pós-Graduação do Instituto Municipal de Ensino Superior de São Caetano do Sul (IMES).

☆ Professor Titular do Departamento de Administração da FEA/USP.



Análise da efetividade do Contrato de Gestão no governo do Estado de São Paulo e das relações entre estatais e os órgãos de controle governamentais.

Analysis on effectiveness of the Contract Plan implementation in São Paulo State and of the relationship among state-owned enterprises and government control offices.

O processo de reposicionamento do Estado na economia dos países tem se apresentado segundo três vertentes básicas: privatização e/ou desestatização, desregulamentação e reestruturação das empresas estatais.

Neste último aspecto, tem assumido importância a implantação do instrumento dos Contratos-Programa ou, como ficaram conhecidos no Brasil, Contratos de Gestão. Esses contratos constituem-se em documentos formais onde são estabelecidos e acordados compromissos mútuos das empresas estatais e dos órgãos de controle. O objetivo básico é o de regulamentar as relações entre empresas e governo, no sentido de um maior conhecimento comum e da compatibilização das ações empresariais com os planos e disponibilidades de recursos governamentais.

De origem na Europa, mais especificamente na França, os Contratos-Programa têm se apresentado como uma experiência válida, mas que tem esbarrado na crise institucional por que passa a atuação do Estado na economia dos países. Essa crise, além do esgotamento da capacidade de mobilização de recursos financeiros, se apresenta também em termos administrativo-gerenciais, em função de impedimentos legais e a disseminação indiscriminada de controles burocráticos voltados para processos. Os Contratos-Programa, em princípio, objetivam lidar com essa temática, regulamentando as relações entre os órgãos de controle e os agentes da ação de governo.

O presente trabalho analisa a implantação do Contrato de Gestão pelo governo

do Estado de São Paulo e objetiva levantar a efetividade e o balanço da iniciativa no aprimoramento das relações entre as Estatais e os órgãos de controle governamentais e identificar as condições necessárias para o aperfeiçoamento e continuidade da experiência. O foco foram as empresas públicas não-financeiras, às quais se aplicou pesquisa específica.

Os resultados indicaram um balanço relativamente positivo com relação à experiência do governo paulista, a necessidade de estabelecimento de contrapartidas e o reforço do Contrato de Gestão a partir de uma maior autonomia empresarial e da garantia de mobilização dos recursos acordados. As contrapartidas englobam um sistema de recompensas positivas e negativas com base no desempenho empresarial referenciado ao acordado nos Contratos e a eliminação de controles governamentais paralelos e superpostos.

PESQUISA JUNTO AOS COORDENADORES DOS CONTRATOS DE GESTÃO

A pesquisa, conforme metodologia proposta, consistiu na aplicação de entrevistas abertas junto aos responsáveis pelos Contratos de Gestão das empresas públicas não-financeiras do Estado de São Paulo. As entrevistas foram realizadas durante o mês de setembro de 1994, época que se mostrou apropriada, tendo em vista o processo, já em fase final, de proposição do Orçamento Empresarial para o ano de 1995 e do estágio dos Contratos em andamento nas empresas, os quais, em quase sua totalidade, conforme acordado e estipulado

contratualmente, referiam-se aos anos de 1994/95.

Os objetivos da pesquisa se restringiram às verificações do papel do Contrato de Gestão como instrumento gerencial e da sua contribuição para o processo administrativo-gerencial das empresas, em termos de sua internalização, entendimento e incorporação às práticas correntes. Não se pretendeu a avaliação da eficácia dos Contratos de Gestão, confrontando-se desempenhos empresariais com e sem sua implantação, nem a comparação dos contratos entre si, ou seja, sua abrangência ou profundidade em cada uma das empresas pesquisadas ou, ainda, o grau de realização e cumprimento das metas propostas.

Entende-se que a implantação do Contrato de Gestão teve como um dos seus objetivos principais possibilitar, através de um documento gerencial negociado e acordado, a orientação da atividade do Estado e de seus agentes para seus fins fundamentais de atendimento das necessidades da população com eficiência, menor custo e com qualidade de serviço.

Essa participação era pequena ou nula, restrita à sua aprovação e encaminhamento formal à Secretaria Tutelar, indicando que o contrato não se mostrava efetivo como ferramenta gerencial importante.

Entretanto, colocou-se a hipótese, a ser testada, de sua pouca efetividade e conseqüente não-consolidação como o instrumento básico de gestão e de relacionamento com o Estado, envolvendo o planejamento e controle das questões administrativas e gerenciais, vindo a se tornar mais um instrumento de relacionamento das empresas públicas com seus órgãos de controle, institucional e operacionalmente consistente, mas secundário em nível empresarial.

ORGANIZAÇÃO DA PESQUISA E DESENVOLVIMENTO DOS TRABALHOS

A metodologia utilizada na pesquisa foi a da aplicação direta e pessoal de entrevistas abertas com base num roteiro de questões fixo, de modo a harmonizar a coleta de informações e, posteriormente, a clas-

sificação dos conceitos levantados. Não se utilizou gravador, optando-se por tomar notas durante o desenrolar da entrevista, o que, embora pudesse ocasionar a perda eventual de um ou outro ponto, teve a vantagem de não inibir o respondente. Note-se que os entrevistados, em sua maioria, ocupavam cargos de confiança ligados à alta administração de suas respectivas empresas.

A Coordenadoria de Investimentos, Empresas e Fundações (CIEF), da Secretaria de Planejamento e Gestão (SPG), responsável pelo processo de implementação dos Contratos de Gestão no Estado, forneceu a lista de empresas públicas e respectivos coordenadores. O total de empresas com contratos em andamento era de 25, sendo 7 financeiras, o que definiu o universo a pesquisar como 18. Destas, uma foi eliminada, pois a empresa passava por transformações organizacionais, sendo seu contrato gerenciado somente pela Secretaria Tutelar.

Um ponto a destacar foi a constatação da diversidade das empresas, algumas muito bem estruturadas em termos gerenciais e de visão de negócio, e outras em que, numa primeira abordagem, pôde-se ou questionar a validade de sua continuidade ou apontar para a necessidade de uma profunda revisão de sua forma e abrangência de atuação.

Apresenta-se no quadro 1, a título de ilustração, a lista das empresas pesquisadas pela ordem cronológica de realização das entrevistas.

ROTEIRO DE ENTREVISTA

O roteiro de perguntas foi organizado segundo os aspectos principais a serem pesquisados. Um roteiro inicial foi testado tendo em vista determinar-se sua praticidade e a consistência da formulação das perguntas com relação aos objetivos propostos. Foram abordados seis aspectos detalhados em 22 questões. Esses aspectos foram os seguintes:

- estrutura organizacional;
- processo de formulação;
- processo de acompanhamento e avaliação de resultados;
- relacionamento externo;
- relacionamento interno;
- entendimento do instrumento e do processo.

APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS OBTIDOS

Os resultados obtidos foram tabulados pela classificação das respostas segundo sua incidência. Note-se que uma entrevista aberta sempre pode apresentar a explicitação de mais de um conceito e o fato de não se utilizar escalas fez com que os aspectos de quantificação não fossem essencialmente preponderantes. Nesse sentido, analisou-se a incidência proporcional dos conceitos com relação ao total das respostas ou conceitos obtidos. Os resultados serão mostrados a seguir, segundos os aspectos e questões propostas.

Estrutura organizacional

1. Qual a posição na estrutura organizacional dos responsáveis pelo CG? No universo pesquisado, os coordenadores, em sua maioria, 12 (70%), estavam ligados às presidências das empresas, sendo 6 diretamente. Somente em 4 empresas o coordenador do CG se posicionava no terceiro nível organizacional.

2. Quantas pessoas estão diretamente envolvidas com o CG?

Os resultados indicaram que os Contratos estavam sendo conduzidos com estruturas relativamente pequenas, envolvendo, em média, por empresa, 2,7 pessoas (incluindo-se o coordenador), sendo que 12 (70%) com somente duas pessoas envolvidas diretamente no processo.

Processo de formulação

1. Como são escolhidos os indicadores que compõem o CG e como são quantificados?

Em 13 empresas (76%) os CGs eram formulados de forma participativa, sendo que em 7 (41%) destas a partir de reuniões com representantes das áreas e 6 (35%) como parte do processo de planejamento empresarial. Entende-se como áreas os órgãos formais ou unidades administrativas que compõem a estrutura organizacional, ou seja, diretorias, superintendências ou departamentos, o que varia segundo a nomenclatura adotada nas empresas. Os representantes, na maioria dos casos, eram formalmente indicados para fazer parte do processo e participavam na escolha, formulação, quantificação, coleta de dados reais e análise dos resultados verificados.

Algumas empresas relataram uma evo-

Quadro 1	
Empresas públicas pesquisadas	
01.	CESP - Companhia Energética de São Paulo
02.	CPOS - Companhia Paulista de Obras e Serviços
03.	CETESB - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
04.	SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
05.	FEPASA - Ferrovias Paulistas S./A.
06.	EMPLASA - Empresa Metropolitana de Planejamento S./A.
07.	METRÔ - Companhia do Metropolitano de São Paulo
08.	EMTU - Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo S.A.
09.	DERSA - Desenvolvimento Rodoviário S./A.
10.	COMGAS - Companhia de Gás de São Paulo
11.	IMESP - Imprensa Oficial do Estado S./A.
12.	CEAGESP - Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais do Estado de São Paulo
13.	IPT - Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo S./A.
14.	CODASP - Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo
15.	PRODESP - Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo
16.	CPEL - Companhia Paulista de Força e Luz
17.	ELETROPAULO - Eletricidade de São Paulo S./A.

lução qualitativa na formulação dos seus contratos, qual seja, no primeiro ano ficou mais restrita à coordenadoria e que seus responsáveis passaram por um período de aprendizado e discussão com a SPG. No segundo ano, a formulação do contrato foi mais participativa, ou seja, envolveu as áreas-fins das empresas e o processo se inseriu no planejamento empresarial.

No entanto, em 6 empresas que apresentavam esse tipo de processo, 3 (50%) relataram a ocorrência de um retrocesso nessa prática no último ano, o que foi justificado por uma menor participação e envolvimento internos, e, como consequência, o contrato vem reproduzindo ou reduzindo sua quantidade de metas.

2. Qual o papel efetivo desenvolvido pela alta administração?

Entende-se como alta administração a diretoria executiva da empresa, ou seja, aquele nível que, em conjunto com seu titular, é responsável pelas decisões e resultados empresariais. Os resultados indicaram que em 11 (65%) essa participação era pequena ou nula, restrita à sua aprovação e encaminhamento formal à Secretaria Tutelar, indicando que o contrato não se mostrava efetivo como ferramenta gerencial importante.

Em 4 empresas (24%) existia um envolvimento da alta administração, classificado como razoável, sendo que em 2 delas essa participação já tinha sido maior. Somente em 2 empresas (12%) a participação era efetiva, isto é, a diretoria executiva concretamente se envolvia na proposição e quantificação das metas do contrato.

Processos de acompanhamento e avaliação de resultados

1. Como são coletados os dados de realização com relação aos indicadores utilizados?

Em 8 empresas (47%) os coordenadores coletavam os dados junto às áreas e em 7 (41%) os representantes os enviavam à Coordenadoria. A simplicidade formal

Os principais pontos fortes constatados foram a função de reforçar a atividade de planejamento dentro das empresas e a justificativa de obrigação de cumprir um compromisso externo.

do Contrato de Gestão e a forma participativa de sua formulação explicavam esses procedimentos. Em nenhuma das empresas se constatou sistemas sofisticados de coleta de dados indicadores do desempenho realizado. Note-se que os contratos vigentes, referindo-se ao período 1994/95 em sua maior parte, apresentavam um pequeno, mas representativo, número de metas.

2. Existem sistemas de informação próprios?

Esta questão complementou a anterior e confirmou seus resultados à medida que 15 empresas (88%) não apresentavam sistemas de informação exclusivos para o Contrato. As informações obtidas os configuraram, em seu terceiro ano de existência, já incorporados nas empresas e nos seus sistemas de informações gerenciais.

3. Quem procede à análise dos resultados?

Em 10 empresas (59%) essa análise era feita em conjunto com as áreas responsáveis pelas metas, o que indicou a forma relativamente participativa com que o processo vinha sendo conduzido. Em 5 empresas (29%) a análise era feita exclusivamente pela Coordenação e em 2 (12%) somente pelos representantes das áreas.

4. Qual a periodicidade da realização de relatórios de acompanhamento?

Os relatórios eram emitidos trimestralmente, conforme estipulado com a Coordenação da SPG e incluído como cláusula contratual. Em 9 empresas (53%) os dados eram coletados mensalmente, sendo que, em 6 (35%), emitia-se relatórios de circulação interna.

5. São desencadeadas ações para correção de eventuais desvios negativos?

Em 11 empresas (65%) eventuais desvios com relação às metas não desencadeavam ações gerenciais corretivas, ou seja, apesar dos Contratos se mostrarem operacionalmente consistentes, não atuavam como ferramentas efetivas e usuais de gestão. Algumas empresas justificaram o fato pela existência de outros sistemas internos de controle e de apoio às decisões gerenciais. Note-se, como exceção, aquelas em que o Contrato estava inserido no seu processo de planejamento. Em duas empresas (12%), entretanto, constatou-se um retrocesso com relação a anos anteriores.

6. Qual o envolvimento da alta administração no acompanhamento do CG?

A questão complementou a anterior, constatando-se que somente em 3 empresas (18%) a alta administração estava envolvida no processo de acompanhamento dos resultados, o que confirmou a não-incorporação do Contrato como instrumento usual de gestão.

Relacionamento externo

1. Como se dá o relacionamento com a Secretaria Tutelar?

Nas instruções emitidas pela SPG, a Secretaria à qual a empresa está ligada, através de seu titular, deveria ser co-signatária do documento com atribuição de relacionamento formal e de análise dos resultados obtidos, a ser encaminhado à SPG, responsável no governo pelo processo. Em 11 empresas (65%) suas respectivas Secretarias Tutelares não participavam, a não ser na função burocrática formal de encaminhamento à Coordenadoria da SPG.

Esses resultados indicaram que o Contrato não vinha cumprindo um dos seus objetivos inicialmente propostos, qual seja, o de propiciar uma gestão mais efetiva das empresas, regulamentando seu relacionamento com o governo. O ponto básico subjacente está no próprio papel das Secretarias Tutelares frente a suas empresas, algumas das quais, por seu porte, apresentam-se mais importantes politicamente que a própria Secretaria.

2. Como se dá o relacionamento com a Secretaria de Planejamento e Gestão?

As empresas mantinham um relacionamento direto com a Coordenação dos Contratos de Gestão da SPG, sendo que

em 10 delas (59%) os relatórios de avaliação eram levados ao conhecimento dos diretores e das pessoas envolvidas com o Contrato, o que demonstrava um maior envolvimento com o processo. Este relatório resumia o andamento do Contrato com relação ao cumprimento das metas (desvios acima de 10%), classificando seu nível de atendimento, e tinha como objetivo fornecer uma visão do andamento das gestões das empresas e subsidiar eventuais ações dos responsáveis ou co-signatários dos CGs. A Coordenação da SPG mantinha contato permanente com os responsáveis pelos Contratos nas empresas, recebendo informalmente os relatórios trimestrais de andamento. Esse relacionamento informal contribuiu bastante para o aperfeiçoamento do processo, constituindo-se numa forma de aprendizado mútuo com relação ao instrumento e às particularidades de sua aplicação a cada caso particular.

3. Qual o relacionamento do CG com outros instrumentos formais de controle e de relação com outros órgãos do governo?

Em 10 empresas (59%) o relacionamento não existia (35%) ou era pequeno (24%). Somente em 2 empresas (12%) foi constatado um relacionamento efetivo entre o Contrato e outros instrumentos de controle, e em 5 (29%) se restringindo ao Orçamento Empresarial. Esse relacionamento com o governo se apresentava insuficiente, identificando-se um dos pontos fracos do processo. Mesmo empresas independentes de recursos do Tesouro gostariam de ter no Contrato o instrumento apropriado para assegurar o repasse de recursos ou o pagamento para cobertura de serviços ou atividades que exercem por interesse governamental.

Algumas empresas tinham tentado, sem sucesso, conseguir, através do Contrato de Gestão, maior autonomia com relação aos controles do governo, mais especificamente os da Secretaria da Fazenda que controla, através de suas Coordenadorias, a administração de recursos humanos, autoriza aquisições e contratações e libera recursos financeiros. Essa autonomia foi colocada, como se verá a seguir, como uma das contrapartidas desejáveis para uma maior efetividade dos Contratos.

Relacionamento interno

1. Qual o relacionamento do CG com outros instrumentos gerenciais existentes na empresa?

Em 8 empresas (47%) o Contrato teve um relacionamento efetivo, mas, nas outras 9 (53%), era pequeno (18%), restringindo-se ao Orçamento Empresarial (6%), ou não existia (29%). Os resultados indicaram que o Contrato conseguiu se incorporar nas empresas, principalmente nas que possuíam um processo de planejamento implantado ou nas em que as áreas responsáveis por essas atividades se apresentavam mais fortes e atuantes. Esses resultados confirmaram os obtidos anteriormente com relação aos sistemas de informação utilizados para acompanhamento dos Contratos. Em algumas empresas, a implantação do Contrato de Gestão veio a estimular a implantação de sistemas de informações gerenciais e

A condição de acordo unilateral, não existindo contrapartidas, foi apontada como principal ponto fraco do processo.

a formulação de objetivos e metas. Em uma delas se constatou o estabelecimento de contratos internos, isto é, compromissos assumidos pelas áreas operacionais e acompanhados pela alta administração.

Há que se lembrar que a Coordenadoria dos Contratos de Gestão na SPG estabelecia como forma de ação a compatibilidade com o Orçamento Empresarial, sendo este considerado, de fato, o instrumento de planejamento e controle do governo com relação às empresas. No entanto, é a Secretaria da Fazenda que realiza o orçamento e suas liberações, e os remanejamentos de recursos não levavam em consideração, de forma alguma, os Contratos de Gestão.

2. Qual a relação do CG com o Orçamento Empresarial (OE)?

Em praticamente todas as empresas (94%) os Contratos de Gestão e os Orçamentos Empresariais guardavam uma relação, porém, em sua maioria (65%), em decorrência da sistemática adotada, houve uma relação de dependência, isto é, o Contrato era elaborado após o fechamento do Orçamento Empresarial. Essa



GAZETA M

SÃO PAULO ■ RIO DE JANEIRO ■ BRASÍLIA ■ CURITIBA

Presidente do Conselho de Administração: Herbert Levy



ERCANTIL

ISSUE 200

PAGE 8 MARGY

MULTI... PORTO ALEGRE ■ BELO HORIZONTE

**Nos últimos 20 anos,
a economia brasileira trocou
27 vezes de ministro,
8 vezes de moeda
e nem uma vez de jornal.**

Nos últimos anos, os melhores cargos se transformaram nos cargos que sofrem maior influência das mudanças da economia brasileira. Por isso é tão importante trabalhar com as informa-

cios do país, você fica sabendo da posição de cada partido no Congresso, da influência dos sindicatos no Programa de Privatização. Você acompanha de perto todos os acontecimentos políticos

hora de enfrentar e quem sabe até lucrar com uma daquelas tempestades da economia brasileira.

A propósito, a Gazeta Mercantil também é leitura obrigatória para quem quer

constatação, de certa maneira, identificou uma das fraquezas do processo, qual seja, a vinculação natural dos dois instrumentos. Essa vinculação, cuja intenção inicial pode ter sido a de reforço ao processo de contratação, no entanto, cristalizou uma posição, teoricamente indesejável, subalterna do Contrato de Gestão.

3. Como, no seu entender, o CG é visto na empresa?

Em 10 empresas (62%) essa visão era negativa e em 5 (31%) positiva. Estas últimas eram as que, de alguma forma, tinham um processo de planejamento implantado. Deve-se notar que naquelas 10 foram apontados conceitos que indicam uma visão de pouca eficiência do Contrato, apresentado como instrumento unilateral, fraco ou restrito a um Caderno de Obrigações.

É interessante a reprodução de algumas frases recolhidas, em termos de visões positivas e negativas, como segue: "O CG é considerado importante". "O CG constitui-se em instrumento moderno de profissionalização, desde que seja respeitado pelo Estado". "A introdução do CG se deu aos poucos; a cultura considera o Orçamento Empresarial como mais importante. O CG é unilateral, o Estado não tem comprometimento". "As pessoas mais ligadas ao CG o consideram um instrumento importante; as que não estão envolvidas, a grande maioria da empresa, não lhe dão importância". "Uma minoria na empresa tem conhecimento do CG. Os gerentes... tomam conhecimento dos relatórios de acompanhamento, os quais dificilmente passam de suas mesas". "O CG não passa de ficção. Os recursos não foram liberados. O CG tornou-se mais um papel para entregar". "O CG se apresenta como um relatório voltado para terceiros. A coordenação tem buscado formas de internalizar o instrumento implantando relatórios próprios de acompanhamento com controles mais detalhados". "O CG introduziu práticas adequadas na empresa, porém de pouca efetividade: o governo não cumpre sua parte". "O CG é visto como um instrumento qualquer, está desacreditado na empresa; é unilateral e o governo não o leva em conta e nem a sério".

Entendimento do instrumento e do processo

1. Na sua opinião, como o CG se posiciona com relação aos objetivos inicialmente propostos?

A Secretaria de Planejamento e Gestão (SPG), ao implementar esse processo, realizou reuniões e também, em seus documentos e instruções, explicitou os objetivos que a sistemática pretendia alcançar. Em 10 das empresas (62%) o entendimento foi o de que seus objetivos não vinham sendo atendidos. Cabe destacar que em 2 (12%) se constatou um sentimento de frustração frente às possibilidades inicialmente vislumbradas com a implantação do instrumento.

Note-se que em 4 empresas (25%) o Contrato era entendido como atendendo seus objetivos e como instrumento importante. Começa a transparecer o pensamento dos coordenadores que viam o Contrato como um avanço na forma de relacionamento das empresas com o Estado e, daí, a expressão da frustração com relação a realidade de sua efetividade.

Vale reproduzir algumas das opiniões recolhidas: "O CG cumpre com seus objetivos e reflete as diretrizes da Secretaria Tutelar". "A empresa é totalmente dependente de recursos do Tesouro e o CG não tem auxiliado". "A sensação é de frustração com relação aos objetivos propostos e às expectativas que se geraram na empresa". "O processo do CG falha devido ao distanciamento da Secretaria da Fazenda. Os controles que existem não têm relacionamento com o CG... não consideram o desempenho da empresa". "Na empresa, sim, mas no governo tem-se dúvidas". "O CG se tornou mais um instrumento burocrático. O governo não cumpre sua parte e, a rigor, com o CG não acontece nada. O CG é um instrumento diferente, mas infelizmente, e de fato, é só mais um". "O CG poderia ser mais efetivo... o ideal seria seu funcionamento como forma de delegação de autonomia com cobrança de resultados". "O CG é o caminho, mas precisa de um maior envolvimento da empresa. O governo tem sua parcela de culpa... impõe e não dá nada de volta, o que leva o instrumento ao descrédito, que se torna mais uma forma de cobrança".

2. Cite os pontos fortes e fracos do instrumento e da sistemática atual.

Foram tabuladas 21 citações como pontos fortes e 26 como pontos fracos. Os principais pontos fortes constatados foram a função de reforçar a atividade de planejamento dentro das empresas, propiciando aos responsáveis por essas áreas um instrumental, e a justificativa de obrigação de cumprir um compromisso.

so externo, o que lhes possibilitou um melhor desenvolvimento de suas funções. Por outro lado, a condição de acordo unilateral, não existindo contrapartidas, foi apontada como principal ponto fraco do processo. Ou seja, o Contrato apresenta uma relação contratual desbalanceada e, na experiência analisada, ineficaz à medida que não era levado em consideração para mobilização de recursos junto ao governo, não interferindo na realização orçamentária. Pode ser bastante representativa a reprodução de alguns depoimentos obtidos.

Pontos fortes: "O CG, como produto do Processo de Planejamento Empresarial, serve para sua divulgação e acompanhamento. Anteriormente restrito à Missão e Diretrizes Empresariais". "Instrumento que força as áreas a estabelecerem metas e reforça o papel do planejamento". "Obrigou a discussão e mensuração de indicadores". "Atualmente as empresas dependem muito do fator político. Se o secretário é forte politicamente, pode mobilizar recursos: o CG pode dar respaldo técnico ao atendimento das necessidades da empresa". "A empresa começa a se esforçar para o cumprimento das metas". "Contribui para o envolvimento das áreas em termos de gestão: indica que o governo está interessado, força a formulação de metas e reforça a cobrança junto às áreas... reforçou o processo interno de planejamento".

Pontos fracos: "O CG é unilateral. Não existem contrapartidas... Caderno de obrigações". "O Estado não cumpre sua parte; mais um instrumento burocrático de controle". "É encarado como policiamento pelas áreas. O problema do descumprimento dos compromissos orçamentários prejudicou o CG pelo descrédito que se disseminou na empresa". "A Secretaria da Fazenda não toma conhecimento do CG, assim como outras secretarias que intervêm no dia-a-dia da empresa". "Não se sabe se o governo está deixando a coisa fluir. A Secretaria Tutelar deveria cobrar, mas não o faz". "O fato de não haver contrapartidas e não influir para uma maior autonomia da empresa prejudicou muito o instrumento e o seu processo".

3. Qual, na sua visão, a contribuição do instrumento para a gestão das empresas estatais?

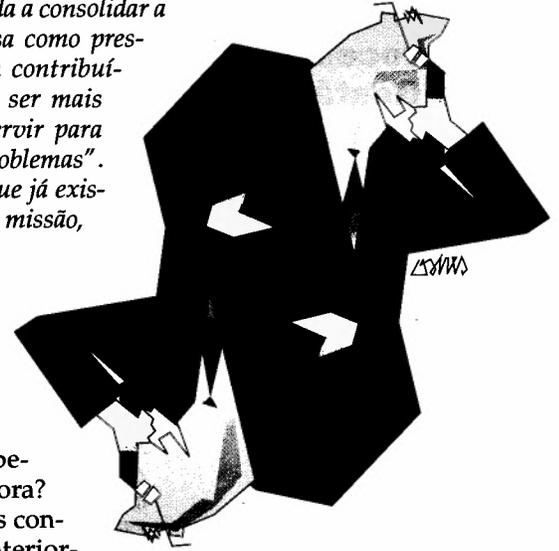
Os resultados indicaram que essa contribuição se mostrou relativamente positiva, principalmente no apoio à atividade de planejamento. Houve 18 menções positivas contra 4 negativas.

Apresenta-se para ilustração algumas das opiniões levantadas: "É pedagógico. Força as diretorias a formularem objetivos e metas. O cobrador externo reforça a atuação da área de planejamento, alavanca respostas e o desenvolvimento de sistemas de acompanhamento internos". "Ajuda a consolidar a missão, o papel da empresa como prestadora de serviços". "Tem contribuído na gestão, porém deve ser mais ambicioso, focalizado, e servir para alavancar a solução de problemas". "Incorporou informações que já existiam na empresa, tais como missão, objetivos e metas, que passaram a ser acompanhadas mais de perto pela Secretaria Tutelar e SPG". "Contribuiu... porém seu potencial era muito maior que o efetivamente realizado".

4. Qual o balanço da experiência acumulada até agora? Os resultados alcançados confirmaram os obtidos anteriormente com o instrumento se mostrando positivo em 60% das alternativas levantadas. Ainda uma vez foi ressaltada sua contribuição ao processo de planejamento e ao estabelecimento de uma visão ampla da empresa.

Em termos negativos foi citada a frustração com o instrumento e uma crítica ao sistema adotado pela SPG que implantou o Contrato de Gestão em toda a administração "vulgarizando e distorcendo sua aplicação". A recomendação seria de um aplicação restrita às empresas e não extensiva à administração direta, onde praticamente não existem experiências internacionais conhecidas e que deveria ser objeto de uma abordagem mais adequada às suas condições objetivas, inclusive tendo em vista os sistemas administrativos e de informação existentes.

O processo de implantação dos Contratos de Gestão, conforme indica a experiência internacional, constitui-se numa forma de aprendizado mútuo, de forma a se adequar práticas e procedimentos e exercitar-se condições de negociação e o conhecimento de condicionantes existentes para ambas as partes. A experiência do Estado de São Paulo, no caso da aplicação às entidades da administração direta e indireta, parece não ter levado muito em consideração esse aspecto.



A seguir algumas das opiniões coligidas: *"Balanço positivo. As diretorias estão planejando, estabelecendo seus objetivos e metas". "Experiência pobre. Não se constitui documento importante. Não tem reflexos in-*

O processo de implantação dos Contratos de Gestão, conforme indica a experiência internacional, constitui-se numa forma de aprendizado mútuo, de modo a se adequar práticas e procedimentos e exercitar-se condições de negociação e o conhecimento de condicionantes existentes para ambas as partes.

ternamente... Não tem efeitos sobre a interferência política na empresa". "Frustrante. A ferramenta poderia ser importante, mas, atualmente, se resume em mais burocracia". "Positivo... Começa-se a interpretar as estratégias da empresa. Acredita-se que o instrumento esteja 35% implantado". "Não é positivo. Obteve-se ganhos internos altamente positivos; contudo, o sentimento é de que, para que se fazer gestões, se não se tem autonomia com relação a pontos importantes como a administração de recursos humanos ou financeiros... O CG não é respeitado". "Positivo. Pretendendo ser um retrato da empresa, ainda está embrionário, tem de ser incrementado".

5. Que sugestões, o(a) sr.(a) daria para a continuidade do CG como instrumento gerencial?

Os resultados obtidos confirmaram a visão positiva do instrumento, pois em somente uma das empresas constatou-se a crença que não haverá demanda por parte dela para sua continuidade. Entretanto, constatou-se a exigência do estabelecimento de contrapartidas efetivas por parte do governo (61% das sugestões apontadas) como o fator mais importante para a continuidade do instrumento. Apenas 26% das sugestões se referem ao processo adotado para implantação dos Contratos.

Essa constatação da importância e necessidade de contrapartidas por parte do governo é uma constante em diversas experiências de implantação de instrumentos contratuais desse tipo, tanto no Brasil como no Exterior. Nesse sentido, ao

aceitá-lo, normalmente, as empresas independentes de recursos governamentais buscam uma maior autonomia de ação, e as dependentes, assegurar a disponibilidade de recursos para suas necessidades. Esse conceito está presente nas sugestões para a continuidade do instrumento, haja visto que, conforme indicaram as respostas anteriores, a processualística implantada falhou nessa condição, ou seja, não atuou para uma maior autonomia empresarial e nem assegurou a mobilização de recursos financeiros.

Outro fator importante para o processo foi o de mudanças na sua sistemática, sugerindo-se seu acoplamento a Planos de Governo Plurianuais e integração efetiva com outros instrumentos de relacionamento entre as empresas e os órgãos de governo. Parece que essa assertiva remete para uma questão de caráter maior e fundamental, que é a da existência e seguimento de Planos de Governo. Julga-se interessante a citação de algumas das sugestões detectadas: *"O Estado deve apoiar, parando para pensar como quer administrar. Do jeito que está não dá para ficar". "Desenvolver-se os CGs como na Europa, de horizontes plurianuais e de compromissos firmes por parte do governo, tendo em vista a alocação de recursos". "Necessidade do estabelecimento de um Plano de Governo que defina o campo de atuação da empresa, principalmente com relação a outros órgãos concorrentes". "A SPG e a Fazenda precisam se integrar, o CG se inserir num planejamento global do Estado e se estabelecer um caminho de volta, ou seja, contrapartidas por parte do governo". "O governo queimou o CG. Desperdiçou a chance de sua implantação efetiva, vulgarizando-o com uma aplicação extensiva e horizontal, o que levou ao descrédito a ferramenta". "O CG deve ter um foco na solução de problemas localizados. Deve ser ambicioso".*

6. Como o(a) sr.(a) vê o processo de reposicionamento do Estado e a tendência de terceirização e privatização de atividades?

Os resultados indicaram uma aceitação praticamente unânime da necessidade desse reposicionamento, com exceção de uma empresa em que o coordenador mostrou-se contrário ao processo no seu setor de atuação, conceituando-o como

estratégico. Foram apontados os condicionantes desejáveis para os processos de privatização e terceirização, principalmente a necessidade de definição dos papéis a serem desempenhados pelos setores público e privado e a existência de um Plano de Governo que explicita objetivos e intenções, citando-se ainda as questões de maior autonomia e responsabilidade para as empresas e o CG como alternativa a processos extensivos ou indiscriminados de privatização.

Nesta questão parece esclarecedora a reprodução das opiniões colhidas nas entrevistas: *"O reposicionamento do Estado resulta da limitação de recursos... A privatização deve ser um processo transparente e sério". "O CG pode ser um meio-termo com relação a processos extensivos de privatização, concedendo autonomia e cobrando responsabilidades, e com isso agilizando a atuação das empresas". "Necessidade de se definir o papel das empresas como braços executivos do Estado... Resguardando-as contra interferências políticas e interesses externos... As terceirizações feitas até agora são de validade duvidosa". "O Estado está numa situação crítica devido à falta de recursos, a máquina está inchada e existe a necessidade de reciclagem da mão-de-obra. Torna-se necessário um Programa de Governo que reflita Programas Setoriais onde se explicita as respectivas alocações de recursos". "O Estado tem de se modernizar... Falta planejamento, os projetos obedecem a critérios políticos sem uma visão de custo/benefício... O Estado tem demonstrado que é um mau gerente". "A tendência é o Estado interferir o menos possível. As Estatais têm de viver com o menor nível de subvenção possível". "A privatização é uma solução para a crise, para a falência do Estado. A empresa já lançou concorrências para concessão de serviços com implantação de projetos de expansão no sistema B. O. T. (Building, Operation & Transfer)". "Tendência irreversível. A terceirização que atualmente existe se restringe à prestação de serviços sem riscos (cost-plus)". "O processo é inevitável. Perante o Estado se colocam dois desafios: o da reforma patrimonial e o das formas de gestão. Neste último se colocam as iniciativas de terceirização, a flexibilização de processos licitatórios, a descentralização de serviços e a autonomia de gestão das Empresas". "O Estado necessita de alterações estruturais razoáveis, pois exerce atividades*

que não deveriam ser dele. Seu papel deveria ser de gerente do serviço público com capacidade de gestão, e não de executor". "O Estado necessita de alterações sem radicalismos... A privatização deve se iniciar por setores menos estratégicos. A empresa está acompanhando a tramitação do Projeto de Lei que regulamenta as concessões de serviço público". "O Estado não pode abrir mão do setor de energia... A questão da privatização não assusta".

Síntese das principais constatações da pesquisa

Os resultados indicaram a posição da Coordenadoria dos Contratos de Gestão nas Empresas ligada diretamente à presidência da empresa, apresentando duas pessoas diretamente envolvidas no processo conduzido de forma participativa com representantes das áreas e a alta administração com uma pequena participação.

Os coordenadores coletavam diretamente os dados indicadores de desempenho realizado, não existindo sistemas de informações exclusivos, e sua análise era realizada em conjunto com os responsáveis. Os relatórios eram emitidos trimestralmente e não se apresentavam ações gerenciais para correção dos eventuais desvios. Semelhantemente ao ocorrido na formulação, era pequeno o envolvimento da alta administração.

A Secretaria Tutelar não se envolvia no processo, sendo que existia um relacionamento direto informal com a Coordenadoria da SPG, cujos relatórios de acompanhamento eram internalizados. O Contrato não apresentava relacionamento com outros instrumentos externos de controle, mas, internamente, ele se relacionava com outros controles gerenciais existentes. A relação com o Orçamento Empresarial se apresentava como de dependência, isto é, o Contrato era preparado após o seu fechamento.

A visão do Contrato como instrumento gerencial era negativa nas empresas, sendo considerado fraco. Da mesma forma, considerava-se que não cumpria seus objetivos iniciais, porém, seu ponto forte era forçar a formulação de metas e compromissos. Seu principal ponto fraco era a inexistência de contrapartidas efetivas por parte do Estado.

A contribuição do Contrato de Gestão ao gerenciamento das empresas foi consi-

derada relativamente positiva ao reforçar as atividades de planejamento e controle, indicando um balanço razoável da experiência. A continuidade do instrumento e sua maior efetividade dependerão basicamente da existência de contrapartidas por parte do governo.

O processo de reposicionamento do Estado na economia foi encarado como necessário e, para tanto, necessita-se da definição dos papéis dos setores público e privado na prestação de serviços atualmente realizada pelo Estado.

CONCLUSÕES

A análise da implantação dos Contratos de Gestão pelo Governo do Estado de São Paulo junto às empresas estatais não-financeiras indica que o instrumento se apresentou como um avanço em termos do relacionamento entre os órgãos de controle e as empresas públicas.

Esse avanço consubstanciou-se, principalmente, ao propiciar a ambas as partes um maior entendimento com relação às especificidades da atuação empresarial e sua interação com relação aos objetivos governamentais. Outras contribuições apresentaram-se no sentido de estimular a atividade de planejamento e controle da gestão nas empresas e no de propiciar ao órgão de controle um banco de dados razoável, com relação às empresas, e uma atuação mais racional, com relação aos respectivos processos de orçamentação.

A continuidade do instrumento, fundamental para o aprimoramento de sua implantação, exigirá uma postura mais efetiva por parte do governo, no sentido de reforçar seu papel, enquanto instrumento regulador da relação com as empresas estatais. É notável a vantagem do Contrato de Gestão sobre outros instrumentos de controle, os quais, em sua totalidade, estão voltados para processos e/ou, basicamente, à postergação e restrição de dispêndios e desembolsos. Infelizmente foi confirmado que o Contrato de Gestão não se tornou o instrumento básico de gestão e de relacionamento com o Estado. Ao contrário, em larga medida, passou a ser apenas mais um mecanismo burocrático de interface na empresa, e desta com o Estado.

Outro ponto que se fez presente ao longo do desenvolvimento do trabalho e que vale a pena destacar é o da não exclusivi-

dade da implantação de Contratos de Gestão, como forma de reestruturação das empresas estatais no processo de reposicionamento do Estado. Ou seja, a privatização da prestação dos serviços atualmente realizados apenas pelas empresas estatais coloca-se como alternativa a considerar. Igualmente a flexibilização e desregulamentação constituem outra forma de reposicionamento.

A experiência dos Contratos de Gestão pode ajudar a determinar as condições para a adoção de programas de privatização, a qual, ao se apresentar como alternativa única, pode não levar à consecução do objetivo fundamental que se busca alcançar, qual seja, o de atendimento das necessidades da população em nível, qualidade e custos condizentes, embora possa momentaneamente mobilizar recursos financeiros. Essa visão foi identificada na pesquisa realizada junto aos coordenadores dos Contratos de Gestão, que, pela sua posição e experiência, tiveram a possibilidade de captar e sinalizar o tema junto às empresas.

A pluralidade de situações específicas identificadas indica a necessidade e/ou viabilidade de adoção de um conjunto de medidas, com relação às empresas estatais não-financeiras, abrangendo sua privatização total ou parcial, sua reestruturação em termos de ação empresarial, ou sua extinção pura e simples, com suas funções sendo repassadas a outras entidades da Administração.

Crê-se que o instrumento do Contrato de Gestão, a partir da experiência realizada até agora e da sua continuidade, pode contribuir significativamente para uma tomada de decisão racional e transparente, com relação às alternativas de ações que se apresentam para a restauração das empresas estatais no contexto do rebalanceamento entre os setores público e privado na economia. Nesse sentido, é imprescindível a evolução do instrumento, que hoje se configura como contrato bilateral, para uma relação tripartite, envolvendo os dirigentes da empresa, os representantes dos órgãos de controle do Estado e a sociedade como terceira parte. Cabe a ela, em última instância, a palavra final quanto à efetividade do instrumento. □



0950406