

CONTRATOS DE GESTÃO

CONTRADIÇÕES E CAMINHOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

★ Maristela Afonso de André

Uma avaliação da implantação de Contratos de Gestão nas empresas estatais do Governo Estadual de São Paulo.

An evaluation of the implementation of Performance Agreements in São Paulo State Government enterprises.

PALAVRAS-CHAVE:

Administração pública, empresas estatais, contratos de gestão, política de Governo, estatização.

KEY WORDS:

Public administration, state owned enterprises, performance agreements, Government politics, nationalizing.

★ Coordenadora dos Contratos de Gestão do Governo do Estado de São Paulo na Secretaria de Estado de Planejamento (CIEF/SPG).

Contratos de Gestão são compromissos gerenciais entre o governo e a diretoria de uma empresa estatal, com objetivos e metas empresariais periódicas, cuja execução é supervisionada pelo Estado. Os compromissos devem refletir o planejamento governamental aplicado à área de atuação da empresa e têm o potencial de elevar os padrões éticos de Administração Pública.

O processo de negociação dos contratos tem enfatizado iniciativas gerenciais de qualidade e extensão dos serviços prestados, de eficiência no uso de recursos humanos, de instalações, de equipamentos e de utilização de recursos públicos; níveis de investimentos; modernização de processos de trabalho e de sistemas de gerenciamento.

O governo do Estado de São Paulo, na gestão de 1991 a 1994, implantou Contratos de Gestão envolvendo cada uma das 25 empresas do Estado. Começaram a vigorar em 1992, foram anuais até 1993 e passaram a bianuais (1994/1995).

REPERCUSSÃO NAS EMPRESAS ESTATAIS

O uso desse instrumento tem estimulado a evolução gerencial interna de cada empresa. Esse sucesso está apoiado na repercussão encontrada dentro das empresas, basicamente no escalão intermediário, entre a diretoria e o corpo de funcionários. São chefias e assessorias de diretorias e de superintendências. Profissionais ocupantes desses postos vêm sustentando o processo de evolução de uma Administração por Objetivos proposta pelos Contratos de Gestão. Embora ainda haja importantes pontos de estrangulamento não resolvidos, é grande o avanço frente ao estágio gerencial observado em 1991. Esses profissionais tiveram a esperança de que o processo levasse a uma maior estabilidade de rumos da sua empresa perante a frequente troca de diretorias e mudanças de governo. Eles constataram que, de fato, em 1992 e 1993, essa estabilidade estava sendo favorecida pelos compromissos con-

tratuais com o governo. Vinha conferindo ainda uma maior consistência às políticas internas e proporcionando uma administração mais participativa. Esses profissionais aspiram por diretorias que "vistam mais a camisa da instituição". Foram principalmente aspirações e crenças que lhes deram essa postura positiva, contributiva, em relação à implantação do instrumento, mais do que constatações. O quadro 1

Os Contratos
de Gestão são
instrumentos de
implantação de uma
administração por
objetivos no setor
público, visando à
qualidade de serviços
e à eficiência das
organizações.

esquematiza o conjunto de fatores que vem sustentando os contratos dentro das empresas.

Existem resistências dentro das empresas. A principal delas advém de alguns membros de diretorias com perfis profissionais inadequados. A alta rotatividade das diretorias dificulta ainda mais que elas aprendam o seu mister e que venham a se identificar com a empresa.

As manifestações de interesse têm sido patentes, a contribuição de funcionários das empresas e o apoio de diretorias no aprofundamento da prática de Administração por Objetivos, envolvendo inclusive a prestação de contas ao governo, via Contratos de Gestão.

Existe também a resistência de empregados que defendem posições em que transparece o seu desejo de virem a ser os únicos proprietários da empresa, sem contudo se disporem a assumir o risco que essa condição acarretaria. Rejeitam, por princípio, tanto os controles governamentais como a privatização, defendem o monopólio e ignoram o cliente. Essas resistências não têm representado, porém, obstáculo importante, predominando o apoio ao projeto.

Todas as empresas aspiram a que os Contratos de Gestão sejam bilaterais, e que o Estado lhes conceda autonomia gerencial pela extinção de controles burocráticos de meios que emperram cronicamente sua flexibilidade operacional. O fato de que o governo estadual ainda não se dispôs a concedê-los constitui um dos pontos de estrangulamento à plena implantação dos contratos.

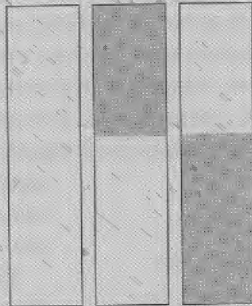
QUADRO 1

Fatores que sustentam a implantação dos Contratos de Gestão nas empresas estatais de São Paulo

FRACA MÉDIA FORTE

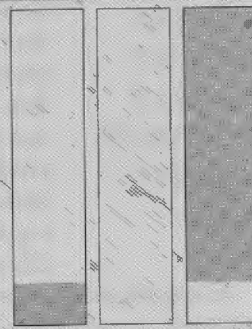
CRENÇAS

- ⇒ na existência de vontade política governamental de instâncias superiores à diretoria da empresa;
- ⇒ das assessorias e gerências superiores e das gerências intermediárias da empresa de que o sistema de Contratos de Gestão pode contribuir na defesa da imagem pública da empresa e na defesa dos interesses da mesma e dos seus funcionários;
- ⇒ das assessorias e gerências superiores e das intermediárias inovadoras no potencial dos Contratos de Gestão como reforço à prática de planejamento estratégico e a uma administração por objetivos dentro da empresa;
- ⇒ das gerências e assessorias superiores e intermediárias no potencial dos Contratos de Gestão em dar maior estabilidade à administração da empresa comprometendo as sucessivas diretorias com objetivos e metas dos Contratos de Gestão.



CONSTATAÇÕES

- do aumento de comprometimento e da autoridade das presidências (e/ou diretorias em definir objetivos e metas globais e em supervisionar sua execução;
- da ocorrência de estímulos dos Contratos de Gestão a uma administração interna mais participativa e com maior integração Interdiretorias;
- da influência de relatórios de supervisão da SPG enviados às empresas sobre a atuação gerencial interna e sobre a reformulação de metas empresariais internas;
- da influência de relatórios de supervisão da SPG enviados às empresas na mobilização da diretoria, no sentido de solicitar à SPG revisão do compromisso contratual (durante o ano de vigência);
- de repercussão visível do Contrato de Gestão nas decisões do nível político de governo que afetam a administração da empresa.



Fonte: Levantamento realizado pela Coordenação Estadual de Contratos de Gestão junto a coordenadores de contratos de empresas estatais do governo do Estado de São Paulo, no período de nov./dez. de 1993. SPG: Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de São Paulo.

A esperança das empresas, porém, mesmo assim persiste, tanto que, após dois anos de experiência sem a contrapartida do Estado, a coordenação estadual dos contratos encontrou receptividade quando consultou as empresas, em fins de 1993, quanto à proposta de transformar o contrato do ano seguinte em bianual (1994/95), estendendo-o até o primeiro ano da administração estadual seguinte. A adesão foi imediata. Os argumentos foram a expectativa de estímulo interno à validação e à ênfase num planejamento estratégico de médio prazo, a esperança de conseguir do próximo governo estadual apoio à continuidade das metas básicas de sustentação da empresa e a expectativa de que os próximos governantes viessem a negociar com as empresas Contratos de Gestão de mão dupla, dando-lhes autonomia em nome de uma maior eficiência econômica e social, avaliada por tais compromissos.

1. CAPITANI, Alberto de. Public sector management and organizational learning - the role of evaluation. In: INTERNATIONAL SEMINAR ON EXPERIENCES OF PLANNING, EVALUATION AND MANAGEMENT OF PUBLIC RESOURCES, Brasília, 19-21 out. 1993, mimeo.

CONSISTÊNCIA DA ATUAÇÃO DE GOVERNO E RECEPTIVIDADE DOS ÓRGÃOS SUPERVISORES DO PODER EXECUTIVO

As dificuldades predominantes à consolidação dos Contratos de Gestão têm sua origem na falta de vontade política do governo para implantar políticas gerais (financeira e de pagamento por serviços recebidos, de recursos humanos, tarifária, patrimonial e outras) consistentes com uma gestão governamental por objetivos. Prosseguiu a supremacia da política financeira do Estado sobre objetivos e metas programáticas, e prosseguiram os casuísmos, à revelia de planos e programas e à revelia da execução de orçamentos aprovados pelo Executivo e pelo Legislativo. O Estado pretendeu, na gestão que findou em 1994, que a empresa assumisse compromissos de uma natureza que ele não se dispôs a assumir e que, muitas vezes, apesar das incoerências da gestão governamental, dificultaram e até impediram a realização dos objetivos e metas constantes dos compromissos firmados pela empresa com seu acionista hegemônico.

Vem sendo grande a resistência dos órgãos fiscalizadores do Estado em implantar competentemente um sistema de gestão por objetivos, integrando o novo instrumento ao atual sistema de controles e simplificando os atuais controles, condição indispensável a que as empresas conquistem níveis de eficiência superiores aos atuais.

A experiência internacional em Contratos de Gestão de empresas públicas também tem evidenciado que as dificuldades de implantação decorrem principalmente das deficiências dos governos supervisores desses contratos, mais do que as das empresas supervisionadas. No Seminário Internacional de Experiências de Planejamento, Avaliação e Administração de Recursos Públicos, o doutor Alberto Capitani¹ apontou que, no plano internacional, a avaliação de desempenho organizacional, instrumento utilizado pelos Contratos de Gestão, freqüentemente não conseguiu induzir governantes e empresas a uma maior responsabilidade gerencial, em razão da desconexão entre as avaliações de desempenho realizadas por órgãos superiores e o processo de tomada de decisões adotado pelos governantes.

Também na experiência dos Contratos de Gestão de estatais federais, vêm sendo constatadas essas deficiências, conforme diagnóstico recente registrado².

Voltando à experiência paulista, é grande a resistência do corpo funcional das Secretarias de Estado supervisoras dos contratos. Assim sendo, a adesão dos fiscalizados é maior do que a dos fiscalizadores. Por quê? As empresas têm objetivos mais bem definidos, produtos mais palpáveis, estruturas organizacionais mais autônomas, mais profissionalismo, sistemas de ascensão e de salários mais satisfatórios, e são menos sujeitas à influência de diretorias que se sucedem, comparativamente a uma Secretaria de Estado, onde cada novo secretário substitui quase sempre todas as chefias superiores. Os funcionários não crêem no uso do instrumento de gestão pelos governantes. Resistem em se empenhar em algo novo, o que exige esforço e, segundo crêem, não lhes trará benefícios de valorização profissional nem salarial. Seriam necessários investimentos pessoais em capacitação nas áreas de Administração, Economia, Relações Humanas. Seria preciso que o Estado implantasse um programa de formação, o que inexistente, e por último seriam necessários recursos para assessoramento externo especializado, em temas de grande complexidade e especialidade técnica e gerencial.

Muito mais simples para os funcionários é reter o poder que já conquistaram, por meio de outras tarefas que são tradicionais de secretarias como as setoriais, a Secretaria de Planejamento e Gestão, e a Secretaria da Fazenda.

Felizmente os contratos foram implantados em conjunto com o trabalho dos orçamentos de cada empresa na Secretaria de Planejamento e Gestão. Esse vem sendo o único vínculo real dos contratos com a realidade da administração estadual. O volume global de recursos econômicos necessários à execução de metas contratuais é atrelado ao orçamento aprovado pelo Estado. Problemas de inconsistência na

Os Contratos de Gestão no governo do Estado de São Paulo vêm estimulando as empresas estatais à prática do planejamento estratégico, de responsabilidade de diretorias e do corpo gerencial, de métodos de gestão mais participativos.

execução orçamentária persistiram, mas o vínculo tem propiciado uma evolução no processo institucional.

A resistência dos técnicos das secretarias não deixa de ser dúbia. Faz parte das contradições dos indivíduos e de grupos frente à insegurança de colocar em risco o reconhecimento atual de suas competências e do seu poder institucional. Ainda que resistentes, porém, trabalham e contribuem. Assim é que, na Secretaria de Planeja-

mento e Gestão, a qualidade do trabalho orçamentário feito pelos técnicos que participam do acompanhamento dos Contratos de Gestão tem se beneficiado dessa associação de tarefas. Eles têm hoje melhor visão da complexidade da administração de cada empresa, podendo avaliar com mais competência as demandas de recursos e autorizações ao Estado, sua função tradicional.

A posição de coordenar a negociação e a avaliação dos contratos tornou-se desgastante. Exige permanente flexibilidade, tolerância, persistência, e uma esperança que transcenda ao presente. Tem sido precário o apoio de infra-estrutura, insuficiente o treinamento, escasso o concurso de pessoas com perfil profissional adequado, e inexistente a contribuição de assessorias técnicas externas sistematicamente solicitadas. O risco de que o uso de Contratos de Gestão seja mais uma burocracia inócua é grande. A eventual supressão de compromissos explícitos de gestão entre o Estado e cada empresa, na gestão governamental atual, por outro lado, consistiria numa grande involução no processo de conquista de eficiência e de qualidade dos serviços públicos. Esse dilema não será resolvido pela mera privatização das empresas estatais, pois que o fornecimento dos serviços de utilidade pública continuará exigindo um planejamento atuante e a supervisão do governo. A questão tarifária não poderá ser abandonada tão cedo pelo Estado, o que implica mais atenção à eficiência gerencial de operadores de serviços públicos.

2. ANDRÉ, Maristela Afonso de. *Subsídios para a reforma do Estado: contratos de gestão*, convênio IBAM/IPEA/ENAP, Rio de Janeiro: IBAM, dez. 1994.

Para que o projeto leve de fato o governo estadual à prática de uma Administração por Objetivos, é preciso muito mais do que as condições atuais, não pela complexidade das questões metodológicas, muitas das quais vêm sendo bem resolvidas, mas pela insuficiente profissionalização e comprometimento de governantes e funcionários.

Voltando ainda uma vez à caracterização da natureza e das causas das resistências dos funcionários do governo à implantação dos contratos, os profissionais que demonstram resistência são pessoas que, teoricamente, defendem mudanças. São contra casuísmos, criticam vigorosamente os governantes, e defendem uma administração pública pautada por um alto nível de valores. Contudo, seus atos são incoerentes com suas palavras.

Esse traço não é só deles, mas de muitos ambientes existentes no setor público deste país. A incoerência entre pensamento, discurso e ação tem sido crescente, e essa fragmentação está associada à falta de esperança, de fé no valor do trabalho como canal da autovalorização profissional, na seriedade do setor público e na possibilidade de justiça social no país.

EM BUSCA DE CAMINHOS

As pessoas que ousam transformar seu pensamento, suas convicções, numa experiência de vida concreta são as únicas que podem adquirir uma nova visão da realidade e do processo da realidade. São elas que podem atingir novos níveis de consciência de si, do ambiente, do seu trabalho, do sentido de unidade existente por debaixo das contradições, através da esperança. Numa palestra ministrada pela articulista deste texto, em 22-07-1993, no IPARDES (Instituto Paranaense de Desenvolvimento), órgão da Secretaria de Planejamento do Estado do Paraná, em um momento em que o go-

As dificuldades predominantes à consolidação dos Contratos de Gestão têm sua origem na falta de vontade política dos governantes em implantar uma administração pública coerente com a execução dos objetivos e metas compromissados com as empresas estatais nesses contratos.

vernador do Paraná havia sido suspenso de suas funções sob a acusação de corrupção, um dos participantes indagou à expositora: "Gostaria de saber se de fato acredita na possibilidade de se atingir a seriedade no setor público. Implantar o quê? Como acreditar?" A resposta foi: "O senhor não está fazendo essa pergunta à racionalidade, pois já sabe a resposta. Se alguém hoje lhe apontar um caminho qualquer como seguro, cabe duvidar da lucidez dessa pessoa. A postura a adotar nas condições atuais é dar um passo hoje e observar qual o próximo passo. Importa apenas a realidade presente. Porém, é indispensável dar sempre um novo passo, seguindo a intuição. Talvez demore, mas é o que a realidade permite".

Nos tempos atuais, o trabalho de expansão da consciência de si e do ambiente ao redor é necessário para que uma pessoa tenha flexibilidade de adaptação e ao mesmo tempo fidelidade a seus valores, crenças e ideais. É um processo laborioso, lento, mas proporciona uma sensação de liberdade imensa àqueles que se dispõem ao risco de cultivar esse caminho.

Funcionários de governo sentem com frequência o esgotamento do valor atribuído ao investimento pessoal em conhecimentos em geral. Muitos se motivaram, nos últimos anos, por exemplo, em aprender computação, porque viram as vantagens de sua incorporação às tarefas que já executavam, mas se cansaram de acumular conhecimentos que não têm esperança de aplicar. Informação, leitura e estudo são o alimento vital para o processo do pensamento, mas o nexos disso tudo é servir de

base para o vôo da experiência futura. Vivemos numa cultura carregada de informações inúteis e da falta de outras essenciais. Só o que for incorporado à vida adquire significado real. É preciso transformar conhecimento em sabedoria. Para isso é preciso viver praticamente o que o conhecimento trouxe.

Ted Gaebler, co-autor do livro *Reinventando o governo*, num seminário de apre-

sentação da tese dessa obra em São Paulo, em 14-06-1994, no Hotel Sheraton Mofarrej, disse: "Tenho percebido, em exposições que já fiz sobre o processo de inovação no setor público, que, numa platéia, um terço está interessado em inovar, são agentes de mudança, um terço não acredita na mudança e não quer participar, e um terceiro terço é contra a mudança e tudo fará para impedi-la". E sugeriu à platéia: "Vocês, que são agentes de mudança, não se preocupem, não se desgastem e não temam o terceiro terço, os que trabalham contra. Façam a mudança. Mostrem ao segundo terço que a mudança já está acontecendo e que é viável. A partir daí, tentem convencê-los a aderir e atuar como agentes de mudança".

Lidar com padrões de resistência pressupõe esforço educacional em formação e treinamento, associado à indispensável implantação institucional de processos de trabalho, na linha do que é chamado "Programa de Qualidade Total", que envolve a co-responsabilização de um corpo de funcionários que se sinta valorizado profissionalmente, em sistema de ascensão por mérito, com níveis salariais compatíveis, com o respeito e com a autoridade moral de chefias que assumam uma liderança competente e ética. São processos de gestão participativa, com atenção às aspirações do cliente.

É preciso um ambiente de trabalho que seja *locus* de expectativas de auto-realização do indivíduo e do grupo, onde o profissional que entra o faz por mérito pessoal, lá é treinado, estimulado a evoluir como membro de um grupo que está ocupado com o seu papel social, e valorizado como passaporte para sua auto-realização.

É indispensável a elevação da ética dos governantes, manifestada por uma vontade política mais coerente com a ética social, mais coerente com seus discursos, com a realização dos planos e programas prometidos. É indispensável a redução do critério casuístico nas decisões de governo, alterado ao sabor do momento.

Não são leis, nem códigos, nem sanções que, isoladamente, contribuirão para uma ascensão do padrão ético atual dos funcionários; é preciso uma mudança cultural baseada na esperança e no desejo de maior auto-realização pessoal e coletiva.

Tampouco são os heróis dispersos no setor público que vão fazer a mudança, nem

os assessores luminares de dirigentes políticos desvinculados das instituições executoras de políticas públicas. A tarefa é coletiva.

A população e os clientes dos serviços públicos deverão evoluir no exercício de cobrar do Estado o seu papel e o seu comportamento.

Cabe ao setor público estimular, facilitar, convocar, criar mecanismos institucionais, para que os cidadãos se pronunciem, para que participem da supervisão dos serviços públicos, das políticas públicas. Por outro lado, é necessário que o cidadão esteja mais motivado, mais consciente do seu papel e que participe.

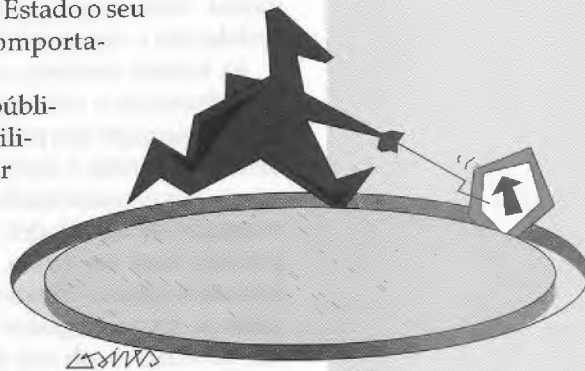
Essas reflexões parecem nos levar à perplexidade, mas há muitas experiências-piloto estimulantes espalhadas pelo país, particularmente no âmbito dos governos estaduais e municipais. É preciso difundilas e utilizá-las como caldo de reflexão para a adoção mais extensiva de inovações.

A ética é individual e é coletiva, é do setor público e é do setor privado, é dos políticos e é dos eleitores, é dos cidadãos, não há precedência. Não é possível antecipar as etapas nem evoluir isoladamente; o ambiente nos influencia, e nós a ele.

Cada um de nós necessita cultivar um trabalho de autoconsciência sobre as limitações atuais de sua personalidade, rever crenças, hábitos, relacionamentos, para dar conta dos desafios do presente, como condição essencial para vir a ser participante ativo de um processo que já está em curso. Os sinais se multiplicam, e um deles é a motivação atual que está suscitando o esquecido tema da ética neste país, hoje.

CAMINHOS PARA O PLANEJAMENTO E A GESTÃO NO SETOR PÚBLICO

O exercício das funções de planejamento e gestão no setor público demanda inovação, novas posturas, um longo processo de aprendizagem.



Não cabe ao Estado, hoje, nem a centralização onipotente do passado nem a omissão do presente. A função de planejamento está intimamente ligada com a de promover, de articular agentes sociais, no mister do planejamento geral, setorial e regional. Nesta etapa histórica, isso deve ser fortalecido e não reduzido.

As formas mudam, os meios mudam, os instrumentos mudam. A descentralização da execução das políticas públicas tende a se expandir, é inevitável, é saudável, e isso exige criatividade. A delegação da execução de atividades públicas ao setor privado está em curso. Isso é saudável, mas não exime o Estado da responsabilidade de vir a ser gestor eficaz e eficiente das atividades sob sua direta responsabilidade, como também não o exime da função de planejar e de controlar as atividades de interesse social nítido, cuja execução tiver delegado a terceiros via concessão de serviços públicos, *leasing* da infraestrutura ou terceirização de serviços.

A função de fiscalizador, por sua vez, também demanda nova postura. A responsabilidade do Estado é inequívoca, mas ele deve realizá-la estimulando a contribuição direta e indireta de consumidores, de entidades privadas, dos cidadãos em geral, na tarefa de supervisão do fornecimento de serviços de interesse social, de fiscalização da qualidade do meio ambiente, de conquista indispensável de equidade social, de respeito e valorização de maiorias marginalizadas no processo dos ganhos econômicos e sociais. São precisos mecanismos institucionais novos, para que o potencial participativo que já se manifesta aqui e ali, dispersamente, ganhe substância e possa se concretizar.

Cada uma dessas tarefas é hercúlea, demanda mudanças culturais nas instituições públicas e privadas, nos valores e comportamentos da coletividade, e demanda criatividade. Experiências já existem, dentro e fora do país.

Mudanças são oportunidades. A qualidade das novas práticas que estão vindo vai depender da qualidade do planejamento, da implantação e da supervisão. Cabe criar inovações que elevem de fato o comportamento ético e satisfaçam a sociedade.

O campo é virgem; a viagem é longa. Nossa intuição saberá os caminhos. O conhecimento essencial está dentro de cada um de nós desde que as nossas antenas estejam voltadas para a percepção de nós mesmos e da realidade em torno, e ainda dos conhecimentos da área específica em que trabalhamos, aperfeiçoando-os e ampliando-os.

Os profissionais que atuam em planejamento governamental, os que atuam na execução de políticas públicas, incluindo-se aí qualquer tipo de compromisso de gestão, sejam eles "Contratos de Gestão" ou não, têm a função de ponte, de integradores dos instrumentos de planejamento, de controle e de fiscalização, na busca da consistência de políticas públicas e da qualidade dos serviços públicos.

O processo é de aproximações sucessivas, e atualmente demanda a articulação de agentes sociais, de produtores e de supervisores, para um melhor atendimento das necessidades e aspirações da sociedade.

Esta é uma época de transição.

Mais do que antes, as pontes são fundamentais. □

BIBLIOGRAFIA SUPLEMENTAR

ENAP/SAF. O contrato de gestão no serviço público. Brasília: Fundap, 1993.

JURAN, J. M. *Planning for quality*. USA: Juran Institute, 1986.

NELLIS, John R. *Contract plans and public enterprises performance*. World Bank, Washington, 1989.

WORLD Development Report 1994: Infrastructure for development. World Bank, New York, 1994.

A autora agradece a colaboração de Maria Beatriz F. de Lima, Álvaro González e Célia Gushiken na produção deste texto. Manifesta ainda gratidão a Aureliano Ribeiro Moreira, coordenador da CIEF/SPG em 1991/92, cuja lucidez e apoio foi indispensável à implantação dos Contratos de Gestão.



0950301