

Contrato-programa governamental rumo à gestão estratégica

Adalberto A. Fischmann

Professor Associado da Faculdade de Economia,
Administração e Contabilidade da
Universidade de São Paulo

Caio de Barros Brisolla Junior

Mestrando da Faculdade de Economia,
Administração e Contabilidade da
Universidade de São Paulo

Lindolfo Galvão de Albuquerque

Professor Associado da Faculdade de Economia,
Administração e Contabilidade da
Universidade de São Paulo

Resumo

O Estado brasileiro está vivendo momento de profunda revisão de seu papel em nossa economia e sociedade e, particularmente, nas peças de extrema importância para o alcance de seus objetivos: as empresas estatais. Aquelas que não serão privatizadas, em função de sua importância no cumprimento das missões do Estado, deverão aprimorar urgentemente seus mecanismos de relação com o Estado e a sociedade. O momento atual, portanto, é de busca por modernização administrativa e eficiência operacional do Estado e de suas empresas. Neste sentido, a adoção de um instrumento na linha de **contrato-programa** pode contribuir, significativamente, para o aprimoramento da gestão estratégica das estatais e o melhor desempenho de seus papéis. Neste artigo procuramos destacar algumas experiências estrangeiras de utilização de contrato-programa para regular as relações entre Estado e estatais e, ainda, algumas iniciativas em andamento, ao nível nacional. As análises dessas experiências e do contexto ambiental brasileiro indicam vantagens potenciais para a gestão estratégica e a avaliação dos resultados das estatais, advindas da adoção de contratos-programa, bem como apontam para a necessidade das estatais prepararem-se melhor para as novas regras do jogo.

Palavras-chave:

- contrato-programa
- divisão de responsabilidades
- avaliação de desempenho
- negociação de metas

INTRODUÇÃO

O Brasil vive, atualmente, mais um momento de crise nas várias instâncias da vida nacional: econômica, social e político-institucional. No âmbito do aparelho de Estado, o governo Collor parece ter acelerado o processo de revisão e até mesmo de redefinição do papel dos diversos agentes públicos. Embora a discussão não seja nova, parece-nos evidente a necessidade de o Estado modernizar-se, adequando-se à nova realidade do país e às tendências mundiais de busca por eficiência e diminuição do intervencionismo na atividade econômica.

Para que isso ocorra, o governo e, mais particularmente, suas empresas encontram-se diante de uma conjugação de duas saídas: a privatização ou o aprimoramento urgente dos mecanismos de relação, visando fortalecer aquelas essenciais ao cumprimento das missões do Estado.

É nesse sentido, mais precisamente dentro da última opção, que se inscreve este artigo, procurando destacar a importância, os objetivos e os princípios decorrentes da adoção de um instrumento, na linha de **contrato-programa**, tendo em vista o aprimoramento da gestão estratégica das estatais e do relacionamento destas com o Estado e a sociedade.

Inicialmente apresentaremos o conceito de contrato-programa, enfatizando sua utilidade como instrumento de gestão na área pública para, logo em seguida, descrevermos algumas experiências já consagradas, ao nível internacional, e outras iniciativas em andamento, ao nível nacional.

No final deste artigo procuramos relacionar algumas conclusões que, em síntese, apontam a necessidade das estatais brasileiras adotarem o contrato-programa como forma de minimizar as distorções hoje existentes em suas relações com o Estado e a sociedade, dificultando, inclusive, a implantação de planos de longo prazo. Indicamos, também, ainda que de modo especulativo, dada a novidade do assunto no Brasil, algumas condições que, no nosso entender, devem anteceder os esforços para a adoção de um instrumento do tipo contrato-programa, contribuindo, desta forma, para aumentar suas possibilidades de êxito.

O CONCEITO DE CONTRATO-PROGRAMA

A idéia de **contrato-programa** ou **contrato de gestão** inspira-se em experiências de empresas estatais estrangeiras, especialmente da Europa, que têm procurado por meio deste instrumento jurídico, a melhor forma para regulamentar as suas relações com os respectivos governos. Neste contexto, podemos citar as iniciativas empreendidas por estatais francesas dos setores energéticos, de telecomunicações e de transporte ferroviário, as quais adotaram tal mecanismo visando ao aprimoramento de suas gestões a partir de posições assumidas em conjunto, ou seja, tanto pelo governo como pela estatal.

Pode-se afirmar, de maneira simplificada, que o contrato-programa representa um compromisso firmado en-

tre governo e empresa estatal, no qual são estabelecidas as responsabilidades de ambos em relação à forma de gestão da empresa, dentro de determinado período. Assim, são negociados e definidos, em conjunto, objetivos, metas e regras de relacionamento entre as partes, que ficam consubstanciados em um contrato.

O contrato-programa tem sido adotado como mecanismo de mediação ao atendimento de interesses naturais de ambas as partes — os do governo, controlar a atuação da estatal e mensurar seu desempenho; os da estatal, manter o ritmo de desempenho e a qualidade das atividades de sua vocação, ao longo do tempo.

Nesse sentido podemos afirmar que em contrapartida à maior autonomia administrativa, operacional e financeira, concedida pelo governo à empresa estatal desvinculando-a, portanto, dos controles externos impostos à sua atuação, a estatal compromete-se com objetivos e metas, na medida do possível quantificáveis, negociados em conjunto, ao longo do período de vigência do contrato-programa.

Como consequência desse processo são criadas novas alternativas de acompanhamento, controle e avaliação do desempenho da estatal, por parte do aparelho de Estado, de forma a haver maior transparência para a sociedade tanto das ações do governo como das de suas empresas.

ALGUMAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

A experiência da empresa francesa de telecomunicações

O contrato de gestão entre o governo francês e a empresa francesa de telecomunicações, denominado **Regra fundamental de Gestão a Médio Prazo das Telecomunicações**, teve como objetivo geral o aumento da liberdade de gestão da Direção Geral das Telecomunicações (DGT), visando dar à França um serviço de telecomunicações de primeira categoria, em termos de qualidade de serviço, produtividade e eficácia de gestão.

Esses objetivos deveriam ser atingidos dentro de um orçamento determinado e com a dupla obrigação de aumento moderado das tarifas e pacote de participação no mercado financeiro.

Dentro dos objetivos de desenvolvimento e qualidade dos serviços destacaram-se: a expansão do serviço telefônico, com a preocupação de estender a todas as categorias sociais o acesso a esse serviço; a introdução de novos serviços, como o vídeotexto profissional; e o desenvolvimento qualitativo da rede, envolvendo um programa de redes de cabos com utilização sistemática de fibras óticas, o escoamento do tráfego com aumento da taxa bruta de eficácia das chamadas telefônicas e a estabilidade do serviço para fazer baixar em 85% o número anual de sinais de desarranjos. Em resumo, essas diretrizes fixaram, inicialmente, para um período de quatro anos (1983-1986), algumas **regras a respeitar e objetivos a atingir**.

Regras a respeitar

Financiamento

- Evolução das tarifas nitidamente inferior àquela do nível geral de preços.
- Pacote de empréstimos estritamente limitado: 14,3 bilhões de francos de 1982 por ano (em média).
- Pacote de investimentos mantido em 27 bilhões de francos de 1982 por ano (em média).

Gestão

- Respeito às orientações governamentais e aos regulamentos da função pública.
- Constituição obrigatória de fundo de reserva de 1,8 bilhões de francos de 1982, colocado à disposição do governo, a cada ano.
- Utilização de, no mínimo, 10% dos créditos anuais de investimentos para atividades de pesquisa, desenvolvimento e experimentação de novos serviços e redes.

Política de Pessoal

- Adaptação dos efetivos e da qualificação dos agentes às atividades que lhes foram designadas.

Objetivos a atingir

Desenvolvimento do serviço

- Telefone (objetivos de 1986):
 - 80% das solicitações atendidas em 15 dias;
 - 24 milhões de linhas principais, ou seja, 94% das residências equipadas;
 - 50% das linhas ligadas a uma central telefônica temporária.
- Videotexto:
 - 3 milhões de terminais Minitel em serviço em 1986.
- Redes de cabos:
 - no mínimo 2 milhões de tomadas encomendadas de 1982 a 1986 (com a participação efetiva das coletividades locais).

Qualidade do serviço (objetivos de 1986)

- Eficácia da rede:
 - no mínimo 97%.
- Tempo médio de estabelecimento das comunicações (nele compreendida a discagem):
 - no máximo 17 segundos.
- No máximo 0,27 desarranjos por assinante e por ano (ou seja, em torno de um desarranjo, em média, por todos os quatro anos).
- Oitenta e cinco por cento dos desarranjos superados, no mais tardar, até o dia seguinte ao da sinalização.

Produtividade

- Melhoria de, no mínimo, 3,5% ao ano em média (despesas de pessoal em massa e preços constantes).

Rentabilidade do capital

- Índice global de rentabilidade econômica do capital não inferior a 10%, em média, para o período de 1983 a 1986.

O acompanhamento da execução do contrato de gestão foi realizado pelo Primeiro Ministro francês e pelos demais ministros envolvidos, mediante análise de relatório encaminhado pela Direção Geral das Telecomunicações (DGT) até o dia 15 de maio de cada ano. Nesse relatório deveriam constar resultados financeiros do exercício findo, mesmo que provisórios, para a avaliação da gestão da empresa por parte do governo.

Além desse relatório, a DGT elaborava documento contendo atualizações das previsões para o ano em curso e grandes orientações projetadas para o ano seguinte.

Finalmente, cabe destacar nesse caso a cláusula de garantia do contrato-programa prevendo na decorrência de fatos ou decisões não-previstos que afetassem as condições de sua execução, a realização de consulta interministerial e a introdução de modificações no contrato, respeitando o espírito que orientou sua preparação.

A experiência da companhia de eletricidade da França

O contrato-programa firmado em outubro de 1984, entre o Estado e a *Electricité de France* — EDF para o período de 1984 a 1988, enfatizou a missão da companhia em assegurar as melhores condições de custo e qualidade de serviços para o abastecimento de eletricidade do país. Seguindo esta linha, a EDF deveria prover o atendimento das necessidades do país, reduzir as importações de produtos energéticos e aumentar a segurança do abastecimento.

Os objetivos a atingir no período podem ser sintetizados em dois níveis fundamentais:

- pesquisar a melhor utilização possível para as alternativas de produção de eletricidade, especialmente a eletrônica;
- acentuar seus esforços para diminuir os custos de produção e distribuição de eletricidade, fornecendo a energia de forma competitiva dentro de situação de lucratividade ou pelo menos com suas contas equilibradas.

Para que o contrato-programa fosse cumprido estabeleceram dez títulos com vários artigos e cláusulas regulamentárias. Ao final, anexo a ele, foram ainda previstas as premissas para validar o documento.

O exame dos dez títulos configura os pontos de preocupação do acordo estabelecido entre as partes: qualidade do serviço público; política comercial; política tarifária; política social; política de pesquisa, política industrial e política no exterior; investimentos; objetivo de

gestão; indicadores de resultado; financiamento da empresa; modalidades de execução do contrato.

Além disso, foram definidas as premissas, consubstanciadas com hipótese de referência: demanda de energia elétrica para o final da década; taxa do dólar em relação ao franco francês; preço médio das importações de carvão; taxa de juros na França para os empréstimos; e duração da jornada de trabalho semanal.

Para facilitar o acompanhamento da gestão da EDF o governo francês definiu os seguintes **indicadores de resultados**:

- custo de produção-transporte do kwh à frequência constante;
- custo de distribuição do kwh à frequência constante;
- custo de distribuição à frequência constante, por medidor;
- número de funcionários por medidor, na distribuição;
- número de funcionários por kwh instalado, na produção;
- endividamento, reportado ao nível dos negócios; e
- autofinanciamento, reportado ao nível dos negócios.

Com base nesse conjunto de indicadores, a EDF e o governo puderam avaliar os **desvios** e sua evolução em relação às metas compromissadas para o período de duração do contrato-programa. Também neste caso as previsões deveriam ser revistas anualmente.

ALGUNS CASOS BRASILEIROS

Normalmente tendo como pano de fundo experiências bem-sucedidas do exterior, algumas estatais brasileiras têm procurado adotar iniciativas semelhantes ao contrato-programa.

Antes de relatarmos as experiências vivenciadas pela Companhia Vale do Rio Doce — CVRD — e pela Petróleo Brasileiro S/A — Petrobrás —, é conveniente recuperarmos alguns pontos relativos à origem e à evolução das entidades estatais, de suma importância para compreendermos as razões subjacentes à adoção de contratos-programa.

Considerações sobre a origem e a evolução das estatais brasileiras

Historicamente, o Estado brasileiro sempre buscou intervir nos mais variados setores da atividade econômica. Nas duas últimas décadas a adoção de formas empresariais ocorreu com maior ênfase, consubstanciada na criação de empresas de economia mista, as quais passaram a servir de instrumento da política governamental ao mesmo tempo que, operando em regime de direito privado, deveriam apresentar resultados à luz de critérios empresariais da livre iniciativa.

Vários foram os motivos que estimularam a criação de entidades da Administração Indireta, entre os quais vale destacar: maior autonomia administrativa em relação às políticas de recursos humanos, de aquisição de bens e contratação de serviços; maior autonomia financeira, com administração de suas receitas e contabilização próprias; cobrança de tarifa pelos serviços presta-

dos; elaboração orçamentária independente de aprovação legislativa. Precursora do *boom* da criação de empresas estatais, a Reforma Administrativa de 1967, por meio do Decreto-Lei n. 200/1967, estabeleceu dentre os princípios fundamentais as necessidades de descentralização, delegação de competência e controle.

Todavia, ao longo dos últimos anos inúmeros problemas na relação entre governo e estatais têm comprometido seriamente o desempenho das últimas, bem como a implementação de planos e programas de longo prazo. As autonomias administrativa e financeira, preconizadas pela reforma de 1967, paradoxalmente têm sido substituídas por vários controles impostos pelo governo e que acabam imobilizando as estatais. Esses controles compreendem limitações a contratação, remuneração e promoção de pessoal, investimentos, tarifas, subcontratação de serviços etc.

As constantes mudanças na cúpula administrativa inibem a implementação de projetos de longa maturação, ocasionando fortes discontinuidades estratégicas nas estatais. Somam-se a isso o fisiologismo e a parasitação política de pessoas pouco envolvidas com a coisa pública, cujos interesses e personalismos na gestão levam a empresa a frequentes mudanças de rumo. Outro problema decorrente do inchaço do aparelho estatal é a diluição de responsabilidades entre os diversos órgãos que atuam em determinada área, sejam eles controladores, executores, normativos etc.

As iniciativas da CVRD e da Petrobrás

Para combater a paradoxal ação burocratizante imposta pelo governo às estatais, algumas empresas estão buscando soluções por intermédio da negociação de objetivos e novas regras de convivência, via contrato-programa. No Brasil duas empresas aparecem como pioneiras: CVRD e a Petrobrás.

Companhia Vale do Rio Doce — CVRD

Estatual atuando no setor minero-metalúrgico e competindo ao nível internacional, tem empreendido esforços para firmar um contrato-programa com o governo federal, abrangendo um período de quatro anos. Em linhas gerais, alguns dos compromissos assumidos pela estatal são:

- reportar mensalmente ao mercado o seu desempenho;
- cotejar, durante o ano, as metas compromissadas e aquelas realizadas e discutir as tendências com o governo;
- administrar a recomposição dos preços de certos produtos no mercado interno, negociando diretamente com os compradores, fixando limites;
- apresentar ao Conselho de Administração, ao final de cada exercício, a exposição de motivos quando da não-manutenção dos indicadores compromissados;
- utilizar o modelo adotado pela SEST — Secretaria de Controle das Empresas Estatais — para avaliação de desempenho.

Em contrapartida aos compromissos assumidos pela empresa, a União conceder-lhe-ia permissão para novas

associações aos níveis nacional e internacional, aumento de capital, operação no mercado financeiro, importações dentro do orçamento cambial da empresa, definição e aplicação de políticas de recursos humanos e, finalmente, prática de preços e tarifas desvinculadas de parâmetros de outras áreas do governo. Além disso, toda a legislação contendo medidas restritivas à ação das estatais não se aplicam a ela, durante a vigência do contrato.

O contrato previa, ainda, haver após o seu término avaliação de desempenho da empresa. Caso prevalecesse o conceito de **não-aceitável**, recomendar-se-ia ao ministro responsável **alterações no seu quadro diretivo**. Nota-se, portanto, além de estabelecer obrigações para as partes envolvidas, o contrato também previa punições caso não fossem cumpridas as metas negociadas.

As metas compromissadas no contrato-programa deveriam ser avaliadas tendo como base os índices obtidos a partir do modelo da SEST para mensurar a eficiência das estatais: ADE — Avaliador do Desempenho Econômico — e GAP — Avaliador de Ganhos de Produtividade. O desempenho econômico é medido por índices tradicionais utilizados em análises de demonstrativos financeiros. Para a avaliação dos ganhos de produtividade são coletadas informações sobre as variações (de determinado período a outro) na receita, na despesa, nos fatores de trabalho e capital e no lucro líquido operacional. Considerando-se preços estáveis nos dois períodos analisados, são identificadas as principais fontes de variação física das quantidades produzidas, de um ano para o outro.

As metas a atingir no exercício deveriam ser cotejadas com o **realizado**, nos meses de junho e setembro de cada ano. A partir dos resultados gerados, novas tendências para o restante do período seriam projetadas e discutidas com a SEST.

Petróleo Brasileiro S/A — Petrobrás

Esta estatal possui o monopólio da exploração e do refino de petróleo no Brasil. Seguindo a linha adotada pela CVRD, procurou definir, em conjunto com o governo, **Diretrizes de Gestão** para um período de cinco anos, tendo negociado, da mesma forma, o alcance de objetivos e critérios para a avaliação de seu desempenho.

Entre as principais finalidades subjacentes a essa iniciativa da Petrobrás destacam-se a necessidade da empresa implementar um modelo de gestão no estilo do setor privado e consolidar a implantação de um modelo de Planejamento Estratégico no setor de combustíveis, consoante as políticas do governo.

Ao longo do contrato seriam estabelecidas as responsabilidades de cada parte no que diz respeito a: política energética; política de preços; garantia de qualidade dos produtos/serviços; elaboração de planos e programas plurianuais; capacitação e absorção tecnológica; políticas de recursos humanos; política de comercialização; e sistema de avaliação de desempenho, com a definição conjunta de objetivos e indicadores para avaliação de sua consecução, para um período de cinco anos.

Para permitir a avaliação dos resultados obtidos o governo e a Petrobrás deveriam estabelecer, em conjunto, objetivos a serem cumpridos pela empresa no período de 1988 a 1992, definidos a partir de parâmetros de referência, aos níveis nacional e internacional. Os objetivos incluíam valores referentes a exploração e perfuração (por terra e mar), produção (petróleo, derivados, subprodutos), refinação, transporte marítimo, investimentos (na exploração, na produção e no abastecimento) e faturamento (por empregado/ano).

Além disso, a Petrobrás deveria submeter seus planos e programas plurianuais à aprovação do governo, **dentro de uma perspectiva estratégica, detalhando as programações de curto prazo**. Esses planos deveriam ser revistos e ajustados anualmente para análise de sua coerência com a política governamental para o setor, sendo-lhes garantida a continuidade, a longo prazo.

Estas duas iniciativas de estatais brasileiras, ainda não concretizadas, demonstram a intenção do aparelho de Estado em modernizar-se, aprimorando os mecanismos de gestão de suas empresas e de execução das políticas governamentais, numa perspectiva de longo prazo.

O governo procura **devolver** às estatais a autonomia que havia concedido por ocasião de suas criações e retirado alguns anos depois. Por outro lado, está preservada a necessidade de controle, por parte do governo, sobre a atuação das estatais, mas de modo mais inteligente, uma vez que metas e parâmetros de avaliação não mais são impostos de cima para baixo e sim negociados em conjunto pelas partes envolvidas.

Evolução

Ao nível federal, no início do governo Collor, a SEST — Secretaria de Controle das Empresas Estatais — foi transformada na Coordenação das Empresas Estatais, ligada à Secretaria Nacional de Planejamento do Ministério da Economia, de Fazenda e Planejamento. As negociações das empresas estatais federais estão ocorrendo diretamente com os ministérios, ou as secretarias nacionais, aos quais estão vinculadas (exemplo: a CVRD negocia com a Secretaria Nacional de Minas e Metalurgia), apesar de não configurar, ainda, um contrato de gestão.

A novidade maior está ocorrendo ao nível do Estado de São Paulo. Seu atual governo transformou a antiga Secretaria de Economia e Planejamento em Secretaria de Planejamento e Gestão, definindo como uma de suas prioridades a realização de contratos de gestão. Está previsto, já para 1992, o início do processo de implantação gradativa, abrangendo as diversas entidades do Estado. Nessa fase inicial a ênfase será dada ao atingimento de metas visando à melhoria de resultados nos serviços públicos.

A NECESSIDADE DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO

Se de um lado o contrato de gestão pode representar maior autonomia para a estatal, no tocante a questões administrativas e operacionais, por outro exige, princi-

palmente por parte do governo, acompanhamento constante da atuação de suas empresas, com o duplo objetivo de averiguar o cumprimento das metas compromissadas e analisar a aderência dos planos e programas das estatais com as diretrizes governamentais.

Nesse sentido, parece-nos inevitável a implementação de sistema de avaliação do desempenho das estatais, objeto de contratos de gestão, que permita não apenas mensurar a distância entre metas compromissadas e resultados efetivos, mas também identificar as causas do bom ou do mau desempenho e, ainda, suas localizações, isto é, dentro ou fora da estatal.

Entretanto, o que temos visto é a proliferação de metodologias de análise de desempenho privilegiando a utilização de indicadores contábeis e financeiros, às vezes até de maneira exclusiva. Embora largamente reconhecidos como parâmetros de eficiência no setor privado — o que também é discutível —, a utilização isolada de índices de lucro, faturamento, endividamento ou liquidez não é suficiente para cobrir, de maneira abrangente, os diversos aspectos ligados ao desempenho de uma estatal.

Na verdade, a utilização de indicadores dessa natureza não considera os **objetivos fundamentais** dessas empresas e, ao mesmo tempo, não contempla circunstâncias específicas que podem falsear o desempenho de uma estatal (por exemplo: reserva de mercado, preços administrados, concorrência desleal com o setor privado etc.).

Um caminho para o delineamento de modelo abrangente de avaliação do desempenho de estatais começou a ser trilhado em 1987 pelas empresas de energia do Estado de São Paulo (CESP, Eletropaulo, Comgás, CPFL) que, com o apoio do Instituto de Administração da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, implantaram um sistema de indicadores de gestão, procurando avaliar não apenas a consecução dos objetivos essenciais das empresas, como também o respeito a preceitos específicos das empresas públicas, em geral.

O sistema de avaliação de desempenho foi dividido em oito módulos, com os seguintes propósitos de mensuração:

- **Atendimento ao consumidor** — mede o nível de satisfação do consumidor, a qualidade dos serviços oferecidos e o grau de atendimento do mercado.
- **Eficiência operacional** — mede a produtividade dos recursos da empresa.
- **Econômico-financeiro** — mede a situação econômico-financeira da empresa.
- **Recursos humanos** — mede a preocupação da empresa com sua força de trabalho, tanto no aspecto de valorização como sob o ponto de vista de desenvolvimento.
- **Relação com setor privado** — mede a interação entre a empresa e o setor privado.
- **Atuação em áreas de baixa renda** — mede a atuação da empresa em programas específicos para populações de baixa renda.
- **Inovação tecnológica** — mede o esforço da empresa com desenvolvimento tecnológico.
- **Cooperação nacional e internacional** — mede a contribuição da empresa a outros estados e países.

Para cada módulo há um conjunto de indicadores que procura mensurar e avaliar o desempenho das empresas, no respectivo segmento. A comparação dos indicadores é feita com padrões históricos e, quando disponíveis, com externos.

Esse modelo apresenta sensíveis mudanças em relação a outros mais tradicionais, embora seja passível de futuros aprimoramentos. De qualquer forma, é preciso destacar sua importância em um momento como o atual, quando as estatais buscam alternativas para melhorar suas relações com o Estado e a sociedade, a partir do estabelecimento de contratos de gestão. Esta é uma oportunidade a não desperdiçar para que as estatais recuperem ao menos parte da autonomia perdida — o que, aliás, motivou sua criação — e governo e a sociedade possam acompanhar, efetivamente, sua atuação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A diminuição da participação do Estado na economia, através de soluções abrangendo desregulamentação e desburocratização da atividade econômica, abertura de mercados ou privatização de empresas estatais, tem sido apresentada em vários países e, mais recentemente, no Brasil como proposta moderna para enfrentar a crescente competitividade no mercado internacional e os desafios de desenvolvimento econômico e social.

Entretanto, essa proposta ficará incompleta nos casos específicos de algumas atividades produtivas e dos serviços essenciais, nos quais a ação do Estado deve ser fortalecida. O contrato-programa representa uma contribuição para o atendimento dessa necessidade, possibilitando a modernização da gestão das empresas estatais fundamentais e engajamento destas nas estratégias gerais de governo.

Apesar de as iniciativas brasileiras não formarem, ainda, corpo consistente de idéias e conceitos sobre contrato-programa colocado em prática, dificultando considerações conclusivas, julgamos oportuno tecer alguns comentários de ordem geral sobre certos pontos de destaque da realidade brasileira, bem como sobre algumas tendências, embora não consolidadas:

- O contrato-programa surge como imperativo para que o Estado brasileiro possa se modernizar, aprimorando os níveis de gestão da coisa pública por parte de seus dirigentes. Ao mesmo tempo, representa para as estatais uma grande oportunidade de recuperação da autonomia administrativo-financeira, perdida ao longo do tempo prejudicando-lhes o desempenho.
- Por outro lado, o contrato-programa representa uma chance para o fortalecimento das estatais, essenciais à ação do Estado, enquanto empresas que devem operar visando gerar resultados, atingir níveis adequados de eficiência e produtividade e garantir níveis aceitáveis de qualidade de seus produtos/serviços.
- A implantação de contratos de gestão no Brasil, entretanto, representa significativa mudança cultural, devendo superar uma série de fatores inibidores, entre os quais destacamos: a instabilidade econômico-financeira e monetária do país; a descontinuidade administra-

tiva no setor público; a exagerada interferência político-partidária sobre a gestão das empresas, proveniente tanto do poder executivo como do legislativo; o despreparo das partes envolvidas no processo; a baixa consciência social a respeito do conceito de cidadania.

- A negociação conjunta de regras de convivência e divisão de responsabilidades entre governo e estatais exige, por parte destas, medidas no sentido de prepararem-se para a consecução dos objetivos compromissados e a prestação de contas, envolvendo o desenvolvimento de sistemas de apuração de custos, informações gerenciais, aferição de resultados etc. Por parte do governo deve haver flexibilização no acompanhamento e controle da atuação das estatais.
- Como a preocupação com os resultados deverá ser constante, ao longo do prazo de vigência do contrato, a

adoção de mecanismos de avaliação de desempenho que produzam informações em tempo hábil, inclusive prevendo punições e recompensas, deve ser pré-condição para que o contrato-programa seja firmado.

- As empresas possuidoras de receita própria, independentemente de aporte financeiro do Tesouro, e que atuam em mercados competitivos apresentam maiores possibilidades para **cumprir os compromissos firmados**, pois estão mais preparadas, inclusive culturalmente, a atuar de forma empresarial no mercado.
- Por último, vale destacar que o nível de detalhe e abertura no relacionamento entre as partes envolvidas pode variar, tendo a possibilidade de abranger políticas específicas ou da empresa como um todo, visando à compatibilização entre as estratégias da estatal e as do governo, ao longo do período de vigência do contrato-programa.

Abstract

The Brazilian Government is going through in depth revision of its role in the economy and society, and in particular, of some extremely important instruments for implementing its objectives: the state-owned companies. Those that are not privatized due to their importance in fulfilling the government's mission must urgently improve their relations with both the government and society. The time is therefore one of striving for more modern management and operational efficiency of the Government and its companies. Toward this goal, the adoption of instruments such as the *contract-plan* can contribute significantly to improved strategic management and better performance of the state-owned companies. In this article we highlight some foreign experiments in the use of *contract-plans* to regulate relations between the state and its companies, as well as some on going local initiatives. The analysis of these experiments and of the Brazilian context suggests potential benefits both for strategic management and for the performance evaluation of state-owned companies. These experiments also point to the need of those companies to better prepare themselves for the new rules of the game.

Uniterms:

- contract-plan
- division of responsibilities
- goal negotiation
- performance evaluation
- state enterprise
- strategic management

Referências Bibliográficas

- ANSOFF, H.I. *Implanting strategic management*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1984.
- COMPANHIA VALE DO RIO DOCE. *Contrato-programa*. S.l., 1989.
- CORREA, H.L. *O "estado da arte" da avaliação de empresas estatais*. São Paulo: 1986. Tese (Doutorado). Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo.
- FISCHMANN, A.A. *Implementação de estratégias: identificação e análise de problemas*. São Paulo: 1987. 207 p. Tese (Livre-Docência). Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo.
- FISCHMANN, A. A. Gestão estratégica: administrando empresas estatais. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 14., Florianópolis, 1990. *Anais*. Belo Horizonte: ANPAD, 1990. v.6, p. 237-246.
- GOOLD, M. & QUINN, J.J. The paradox of strategic controls. *Strategic Management Journal*, v.11, n.1, p. 43-57, Jan. 1990.
- GRAU, E.R.; ALBUQUERQUE, L.G. & FISCHER, R.M. Origem e evolução das entidades da administração indireta no Estado de São Paulo. *Cadernos FUNDAP*, São Paulo: v.5, n.9, maio 1985.
- HALAL, W.E. Big business x big government: a new social contract. *Long Range Planning*, v.17, n.4, p.30-37, 1984.
- MOREIRA, D.C. Estatuto para controle das estatais. *Revista da Indústria*, v.1, n.4, p.18-23, dez. 1987.
- PETROBRÁS. *Diretrizes de gestão*. Brasília: 1988.
- TEIXEIRA, H.J. O Tao do controle das empresas estatais. *O Estado de São Paulo*, São Paulo: 14 nov. 1987.
- WOLKOFF, S. Contrato de gestão, melhores resultados nos serviços públicos. (Apresentado no Seminário FIDES sobre Ética na Empresa Pública, São Paulo, 1991).

Recebido em maio/91
2ª versão em dezembro/91