

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO
CONTRATO DE GESTÃO
EM EMPRESAS ESTATAIS GAÚCHAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

GILCELMAR OLIVEIRA

Porto Alegre 1998



Eu não poderia ter escrito esse projeto sem vocês. Existem três coisas que a vida me deu de melhor: a minha mãe, que me impulsionou,; minha esposa, e meus dois filhos, que tiveram fé em mim e no meu trabalho.

"A única maneira de justificar os nossos dias é amando e trabalhando com o melhor que existe dentro de nós."

Kahlil Gibran

A G R A D E C I M E N T O S

Ao Prof. Dr. Cláudio Mazzilli, cuja presença no curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul é marcada pela inteligência, sabedoria e compreensão humana, agradeço a confiança em mim depositada e o apoio que me dedicou no desenvolvimento do projeto.

Ao Prof. Dr. Luis Roque Klering, que através de suas atividades de Coordenador do Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, opção Administração Pública, possibilita a integração e dedica especial atenção na formação dos futuros mestres em Administração.

Ao Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis, pela amizade e pelo muito que aprendi em suas aulas e nas longas e enriquecedoras conversas.

A Prof. Dra, Ruth Chittó Gauer, minha professora na época da graduação em Ciências Sociais, na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, e que muito me honra ter presente em minha Banca.

A Prof. Doutora Silvia Roesch, pela dedicação e incentivo decisivo no início do projeto.

Aos colegas que me incentivaram e participaram das longas horas de estudo, debates e discussões a respeito do tema, problemas e vitórias da vida.

Aos familiares, parentes e amigos que, de uma forma ou de outra, me auxiliaram neste projeto e ao Banco do Estado do Rio Grande do Sul, pelo apoio e aposta no futuro de seus funcionários.

SUMÁRIO

<i>LISTA DE SIGLAS</i>	7
<i>LISTA DE FIGURAS</i>	9
<i>LISTA DE QUADROS</i>	12
<i>RESUMO</i>	13
<i>ABSTRACT</i>	14
<i>INTRODUÇÃO</i>	15
<i>CAPÍTULO 1</i>	19
<i>O ESTADO BUROCRÁTICO</i>	19
1.1 - A Evolução do Conceito de Burocracia na Sociedade Brasileira	19
1.2 - A Rigidez Burocrática: ênfase na descentralização	23
<i>CAPÍTULO 2</i>	36
<i>O CONTRATO DE GESTÃO</i>	36
2.1 - Definição de Contrato de Gestão	36
- A carta missão	39
- O contrato	39
- O sistema de acompanhamento	40
2.2 - As mudanças Preconizadas	41

2.3 - Histórico do Contrato de Gestão	43
2.3.1 - As Mudanças nos Estados Unidos, Inglaterra, Japão e Suécia	48
- O Contrato de Gestão nos Estados Unidos	48
- O Contrato de Gestão na Inglaterra	51
- O Contrato de Gestão no Japão	54
- O Contrato de Gestão na Suécia	57
2.4 CONCLUSÃO	63
<i>CAPÍTULO 3</i>	65
<i>O CONTRATO DE GESTÃO NO BRASIL</i>	65
3.1 - O Contrato de Gestão na Esfera Federal	66
- Contrato de Gestão na Companhia Vale do Rio Doce(CVRD)	68
- O Contrato de Gestão da Petrobrás	71
3.2 - Contrato de Gestão no Rio Grande do Sul	73
- A avaliação do desempenho econômico das estatais	78
3.3 Caracterização das Organizações em Estudo	83
CORSAN - Companhia Riograndense de Saneamento	83
CEEE - Companhia Estadual de Energia Elétrica	95
C R T - Companhia Riograndense de Telecomunicações	113
3.4 CONCLUSÃO	134
<i>CAPÍTULO 4</i>	138
<i>METODOLOGIA</i>	138
4.1 - Situação Problemática	138
São essas questões em que se baseia a formulação do problema de pesquisa.	140
4.2 - O Problema da Pesquisa	140
4.3 - Objetivos	140
Objetivo Geral	140
Objetivos Específicos	141
4.4 - Método de Pesquisa	141
- Coleta de dados	142

- Descrição da amostra	142
- Método de análise de dados	143
- Descrição do processo de categorização	143
<i>CAPÍTULO 5</i>	<i>145</i>
<i>APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS</i>	<i>145</i>
5.1 - A Coleta de Dados	146
5.2 - Descrição da Amostra	147
5.3 - A Análise de Conteúdo das Entrevistas	148
5.4 - A Análise de Conteúdo das Entrevistas: resultados	149
5.4.1 - O Processo de derivação das categorias	151
As categorias iniciais	151
As categorias intermediárias	161
As Categorias Finais	172
<i>CAPITULO 6</i>	<i>180</i>
<i>CONCLUSÃO GERAL</i>	<i>180</i>
6.2 - Considerações finais	189
<i>BIBLIOGRAFIA</i>	<i>201</i>

LISTA DE SIGLAS

AEU	The Efficiente Unity
APO	Administração por Objetivo
BNH	Banco Nacional de Habitação
CCE	Comitê de Coordenação das Empresas Estatais
CEEE	Companhia Estadual de Energia Elétrica
CGR	Consultoria Geral da República
CORSAN	Companhia Riograndense de Saneamento
CRM	Companhia Riograndense de Mineração
CRT	Companhia Riograndense de Telecomunicações
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DADE	Departamento de Acompanhamento e Avaliação do Desempenho do Setor público
ENA	École Nationale d'Administration
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FEPPS	Fundação de Produção e Pesquisa em Saúde
FUNDAP	Fundação de Desenvolvimento Administrativo de São Paulo
IPEA	Instituto de Planejamento e Economia
MME	Ministério de Minas e Energia
OMP	Office of Management and Budget
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PGE	Programa de Gestão das Empresas Estatais
PMSS	Projeto de Modernização do Setor de Saneamento
PPBS	Planning Programming Budgeting System

PROCERGS	Empresa de Processamento de Dados do Estado do
SEPLAN	Rio Grande do Sul
SEST	Secretaria de Planejamento
SAF	Sistema Federal da Secretaria Especial para Controle
TCE	das Empresas Estatais
URGUE	Secretaria da Administração Federal
	Tribunal de Contas do Estado
	União Riograndense de Usinas Elétricas

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – CORSAN: Tempo médio de atendimento ao cliente_____	86
Figura 2 - CORSAN: Nível de perda física de água_____	86
Figura 3 - CORSAN: Grau de endividamento_____	88
Figura 4 - CORSAN: Receita operacional líquida _____	89
Figura 5 - CORSAN: Indicador de universalização de serviços _____	92
Figura 6 - CORSAN: Duração equivalente de interrupção por consumidor: valores mensais	97
Figura 7 - CORSAN: Duração equivalente de interrupção por consumidor: valores acumulados _____	98
Figura 8 - CEEE: Freqüência equivalente de interrupções por consumidor - valores mensais	99
Figura 9 -CEEE: Freqüência equivalente de interrupções por consumidor - valores acumulados _____	99
Figura 10 – CEEE: Freqüência equivalente de interrupções: valores acumulados _____	100
Figura 11 - CEEE: Tempo médio de atendimento ao consumidor urbano - valores mensais _____	101
Figura 12: CEEE: Tempo médio de atendimento ao consumidor urbano - valores acumulados _____	101
Figura 13: CEEE: Tempo médio de atendimento ao consumidor rural - valores	

mensais _____	102
Figura 14 - CEEE: Tempo médio de atendimento ao consumidor rural - valores acumulados	102
Figura 15 - CEEE: Energia interrompida global - valores mensais _____	103
Figura 16 - CEEE: Energia interrompida transmissão - valores mensais _____	104
Figura 17 - CEEE: Energia interrompida transmissão - valores acumulados _____	104
Figura 18 - CEEE: Nível de reclamações procedentes - valores mensais _____	105
Figura 19 - CEEE: Nível de reclamações procedentes - valores acumulados _____	105
Figura 20 - CEEE: Número de consumidores por empregado - valores acumulados _____	108
Figura 21 - CEEE: Taxa de gravidade - valores acumulados _____	109
Figura 22 - CEEE: Taxa de Frequência - valores acumulados _____	110
Figura 23 - CRT: Taxa de reclamação/100 contas – valores mensais _____	116
Figura 24 - CRT: Taxa de reclamação/100 contas – valores mensais _____	117
Figura 25 - CRT: Taxa de solicitação de consertos/100 acesso - valores mensais _____	118
Figura 26 - CRT: Taxa de solicitação de consertos/100 acesso - valores acumulados _____	118
Figura 27 - CRT: Taxa de atendimento de reparação - valores mensais _____	119
Figura 28 - CRT: Taxa de atendimento de reparação - valores acumulados _____	120
Figura 29 - CRT: Taxa de rentabilidade referentes ao período 1994/1995 - valores mensais	122
Figura 30 - CRT: Receita operacional líquida e lucro do exercício ajusto por ano _____	123

Figura 31 - CRT: Acessos telefônicos/100 habitantes - valores mensais _____	125
Figura 32 - CRT: Acessos telefônicos/100 habitantes - valores acumulados _____	125
Figura 33 - CRT: Acesso total/100 habitantes – valores mensais _____	126
Figura 34 - CRT: Acesso total/100 habitantes – valores acumulados _____	127
Figura 35 - CRT: Terminais de uso público/1000 habitantes - valores mensais _____	128
Figura 36 - CRT: Terminais de uso público/1000 habitantes - valores acumulados _____	128
Figura 37 - CRT: Aferições técnicas por região _____	129

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais características dos Contratos de Gestão Apresentadas no Capítulo 2 _____	60
Quadro 2 - Indicadores Econômico-Financeiros _____	87
Quadro 3 - Indicador de Produtividade _____	90
Quadro 4 - Indicador de Universalização dos Serviços _____	91
Quadro 5 - CEEE: Indicadores de qualidade dos serviços _____	96
Quadro 6 - Avaliação Do Desempenho Econômico-Financeiro _____	106
Quadro 7 - Produtividade _____	108
Quadro 8 - Segurança do Trabalho _____	109
Quadro 9 - Indicadores de Qualidade dos Serviços _____	115
Quadro 10 - Indicadores econômico-Financeiros _____	121
Quadro 11 - Produtividade _____	123
Quadro 12 - Universalização dos Serviços _____	124
Quadro 13 - Caracterização da Amostra _____	144
Quadro 14 - Categorias Iniciais do Contrato de Gestão _____	147
Quadro 15 - Uma Decisão Política _____	158
Quadro 16 - As Dificuldades na Negociação _____	161
Quadro 17- A Linguagem Técnica do Contrato _____	165
Quadro 18 - A Implantação do Contrato _____	169
Quadro 19 - A Manutenção do Contrato _____	172
Quadro 20 - Derivação das Categorias Finais _____	177
Quadro 21 - Características Comuns nos Contratos das Estatais Gaúchas - CEEE - CORSAN - CRT - e Desafios a Serem Enfrentados por Essas Organizações _____	194

RESUMO

O Contrato de Gestão é um instrumento que visa rever e corrigir relações de controles ineficazes, bem como obter maior responsabilização por parte da área pública em relação ao atingimento de objetivos predefinidos. Este estudo possui características de uma pesquisa do tipo exploratório-descritiva, tendo como objetivo geral analisar as relações contratuais entre o Governo do Estado do Rio Grande do Sul e três empresas estatais gaúchas no processo de implementação do Contrato de Gestão. Os dados foram coletados por meio de entrevistas semi-estruturadas com servidores das empresas e da Secretaria de Coordenação e Planejamento, que participaram dos estudos e das negociações da implementação dos Contratos de Gestão. Para decomposição dos dados, foi utilizada a metodologia da análise de conteúdo na modalidade de análise temática. Os resultados são apresentados em oito categorias iniciais, três intermediárias e duas finais: Na Implementação dos Contratos e a Manutenção dos Contratos, os resultados colocam em evidência que esses se originaram de uma decisão política, através de um pacto com o Governo Central, para uma mudança estrutural e filosófica da administração Estadual. A manutenção desses está condicionada ao envolvimento dos mais altos dirigentes políticos, pela não-ingerência administrativa na gestão das empresas, e ao esforço de formação e integração dos funcionários.

ABSTRACT

The Management Contract is an instrument which aims to review and correct inefficient control relations and the achievement of a greater responsibility from the Government towards succeeding in predefined goals. This is a kind of exploratory and descriptive research, willing mainly to analyse the contractual relations between the State of Rio Grande do Sul's Government and three local State Companies in the process of implementing the Management Contract. Data were collected by means of semi-structured interviews with the Companies' and Secretaria de Cordenção e Planejamento's (Coordination and Planning Division) employees, who took part in the research and in the implementation process of the Management Contract. Content analysis methodology was used in the thematic analysis mode to analyse the collected data. The results are presented in eight initial categories, three intermediate, and two final ones: The Contract Implementation and the Contract Maintenance. The results highlight the idea that the Management Contract was originated from a political decision through an agreement with the Federal Government on a structural and philosophical change in the State administration. The continuity of these contracts depend on the involvement of the high-ranked political staff, by not mismanaging the Companies, and on employees' integration and professional career efforts.

INTRODUÇÃO

No início dos anos 80, o Estado brasileiro encontra-se em uma das mais profundas crises da economia nacional. O modelo de desenvolvimento, que conduziu o país à industrialização, já estava esgotado, enquanto o setor público, que fora seu principal impulsionador, absorvia o impacto principal dessa crise. Segundo FIORI (1995), concorrem determinantes requeridas pela estratégia de industrialização, não se levando em conta a natureza das coalizões de poder em que se sustentava, nem, muito menos, as relações internas e os conflitos de poder entre subgrupos de interesse dessas coalizões extremamente heterogêneas, responsáveis, em última instância, pela fragilidade do padrão de financiamento e pelas distorções no padrão de acumulação de capital que teve lugar no Brasil.

Segundo FISCHER (1996), o Brasil dos anos 80 tem tido, como fundamentos simultâneos, a desregulamentação e a descentralização das ações públicas, ambos instrumentos de novas formas de relação do Estado com a sociedade civil. As empresas estatais passam a ser instrumentos do governo federal, no que diz respeito aos controles financeiros, principalmente quanto à definição dos reajustes de tarifas. O esgotamento do modo de desenvolvimento provoca a agonia do modelo de Estado que, até então, era funcional.

Como solução para crise, o Estado passa a investir na transformação da função pública. As empresas estatais devem buscar mecanismos de gerenciamento que permitam sua auto-sustentação. As conseqüências da crise atingem, igualmente, as três esferas da administração pública: a federal, a estadual e a municipal. Segundo KLIKSBURG (1994), a gerência pública requer diversas demandas: a primeira se relaciona com o perfil do Estado. Mas para qual? Esta é uma discussão que está na base dos propósitos de melhoria da eficiência em organizações do setor público.

Para KLIKSBURG (1994), a democratização de nossa sociedade exige mudanças organizacionais que a materializem em fatos. Isto significa uma série de demandas por mudanças organizacionais, no sentido de abrir a participação cidadã, através de modelos que, realmente, facilitem-nas, e desenvolver mecanismos que propiciem a transparência dos atos públicos, a fim de que a cidadania possa ingressar seriamente no controle da gestão pública.

O objetivo deste estudo é analisar o processo de implementação do Contrato de Gestão nas estatais gaúchas. O governo do Rio Grande do Sul, ao adotar esse mecanismo de gestão pública, em suas principais empresas, com o objetivo de atingir maior eficiência¹, eficácia² e autonomia, seguiu a política administrativa preconizada pelo governo federal.

O Contrato de Gestão é um instrumento destinado a rever relações de controles ineficazes e obtenção de crescente responsabilização, por parte de dirigentes, na área pública, em relação aos objetivos que devam ser atingidos. Segundo CARDOSO (1993), a idéia de contratos internos de gestão dentro da empresa, no qual existem, também, acordos entre grupos de funcionários e dirigentes para assegurar certas metas, aumentando o grau de consciência de participação, a capacidade de decisão, determinam o envolvimento global da pessoa no processo produtivo. Não se trata mais de ler bem os códigos e aplicá-los isolados da pressão política (pressão patrimonial e/ou clientelista); trata-se, sim, de redefinir o modo como se trabalha, englobando uma relação entre Estado e sociedade, a função pública nos resultados e o interesse do consumidor.

No Estado do Rio Grande do Sul, entre as empresas que adotaram o Contrato de Gestão destacam-se: CRT- Cia Riograndense de Telecomunicações; CEEE - Companhia

¹ “Eficiência é capacidade de fazer certo as coisas, em vez de capacidade de fazer que as coisas certas sejam feitas”. (DRUCKER apud LODI, 1972:10)

² “Eficácia é a tecnologia específica do trabalhador com conhecimento dentro de uma organização”. (DRUCKER apud LODI, 1972:10)

Estadual de Energia Elétrica; CORSAN - Companhia Riograndense de Saneamento, por serem três empresas estatais gaúchas, prestadoras dos chamados serviços essenciais e com controle acionário do Estado.

Este estudo se propõe a fazer uma análise do processo de implantação do Contrato nas estatais gaúchas, acima citadas, ressaltando as dificuldades presentes no momento da implantação do Contrato de Gestão. O trabalho foi dividido da seguinte forma:

Capítulo 1- aborda as questões do papel do Estado, a burocracia e as tentativas de centralização e descentralização, no âmbito das Reformas Administrativas do Estado, e a influência das Escolas Administrativas no Setor Público.

Capítulo 2- são apresentadas as reformas ocorridas em países desenvolvidos, bem como as peculiaridades existentes na adoção de contratos, para adaptação e modernização da máquina administrativa do Estado, com o objetivo de assegurar o saneamento econômico e a melhor qualidade dos serviços prestados.

Capítulo 3- ressalta o Contrato de Gestão no Governo Federal Brasileiro e sua adoção, no Estado do Rio grande do Sul, em suas principais empresas do ramo de atividade de energia elétrica, telecomunicações e saneamento básico, bem como o seu desempenho quantitativo após a assinatura do Contrato.

Capítulo 4- refere-se aos aspectos metodológicos da investigação, salientado-se que o rigor é que definirá o caráter científico e a validade, no meio acadêmico, dos resultados da pesquisa. Nele, estão colocados os detalhes e justificativas a respeito do método de investigação, seus objetivos, assim como a descrição da amostra e as formas de coleta e análise de dados.

Capítulo 5- mostra a apresentação dos resultados da análise de conteúdo dos casos.

Capítulo 6- é realizado o retorno ao referencial teórico inicial, onde são feitas considerações críticas sobre o Estado Burocrático, a definição do Contrato de Gestão e as

reformas administrativas nos países capitalistas desenvolvidos, assim como a adoção do Contrato nas empresas estatais brasileiras, na esfera federal e estadual.

CAPÍTULO 1

O ESTADO BUROCRÁTICO

O presente capítulo procura analisar o processo de Reforma Administrativa do Estado, no contexto da Administração Pública Brasileira.

1.1 - A Evolução do Conceito de Burocracia na Sociedade Brasileira

MAX WEBER (1946) define a burocracia como um agrupamento social que rege o princípio da competência mediante regras, estatutos regulamentos da hierarquia funcional, da especialização profissional, da permanência obrigatória do funcionário na repartição durante determinado período de tempo e da subordinação do exercício dos cargos a normas abstratas. O autor ressalta que o mecanismo burocrático, perfeitamente desenvolvido, atua com relação às demais organizações, da mesma forma que a máquina em relação aos métodos não mecanizados de fabricação, por seus princípios básicos, como a rapidez, a continuidade, a discricção, a uniformidade, a rigorosa observação.

A idéia de Reforma Administrativa aparece como estratégia para buscar a inovação na implementação das políticas públicas. Na verdade, busca-se discutir o próprio papel do Estado e do aparato de que se utiliza para garantir a prestação dos serviços demandados pela sociedade. Sempre que ocorrem mudanças no Sistema Político do País, surgem movimentos de Reforma Administrativa, exatamente para adequar a máquina do Governo às diretrizes de sua política. (NASCIMENTO, 1978)

Esse autor ainda diz que no Brasil já se consolidaram duas reformas administrativas, a primeira entre 1930 e 1945. Nesse período, assentaram-se as bases do Estado Administrativo no Brasil, com o desafio de criar um Estado intervencionista, capaz de induzir o crescimento econômico, estruturar-se jurídica e operacionalmente. A reforma, de 1967 a

1979, busca legitimar o Decreto Lei 200, instituído em 1967, dando amplos poderes à Secretaria de Planejamento - SEPLAN, que funcionava como agência central, em relação ao planejamento, contabilidade e auditoria, e exercia o controle sobre todas as empresas estatais, fundações públicas e autarquias. Essas reformas foram concluídas sob regimes autoritários.

Nesse cenário de constituição do Estado administrativo do Brasil, os princípios da administração burocrática clássica foram introduzidos no país na década de 30, com a criação do Ministério da Educação, do Ministério da Saúde Pública e do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. O Estado é quem assume o papel de agente e promotor do crescimento econômico, reforçando a tendência histórica, no sentido da centralização. Entre a década de 30 e a década de 50 ocorre a criação do Código Penal, da Consolidação das Leis do Trabalho, além de várias autarquias; sociedades de economia mista e fundações; do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem; da Comissão Nacional do Vale do São Francisco; do Banco do Nordeste e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. Esse trabalho de elaboração de políticas públicas passa a exigir maior especialização e profissionalismo.

Dentro do processo de modernização do Estado, o Governo Federal aprovou a Lei n.º 284, de 1936. Esta lei possibilitou a sistematização do Serviço Público Federal, a adoção dos critérios para organização de pessoal: a de classificação de cargos, separando os efetivos dos em comissão, e a organização de uma grade de remuneração dos cargos públicos. O Conselho Federal do Serviço Público Civil foi considerado como o primeiro órgão voltado, especificamente, para gestão da função administrativa no Brasil.

Em 30 de junho de 1938, o Decreto n.º 67.326/70, do Conselho Federal do Serviço Público Civil, dá origem ao DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), que se caracteriza como um órgão de assessoramento especializado do Presidente da República, no que concerne a estudos, proposição de diretrizes, orientação e coordenação de pessoal civil. Com essas diretrizes, o DASP avançou no sentido de uma sistematização das normas de administração de pessoal, consolidando a instituição do concurso público e o da

estabilidade e, no Serviço Público Federal, estabeleceu normas modernas de gestão da coisa pública.

O processo de redemocratização, que se iniciou a partir da queda do Estado Novo, trouxe consigo um deslocamento dos trabalhos até então desenvolvidos pelo DASP. Sob pressão do funcionalismo, a Constituição de 1946, no art. 23 do seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, efetivou os funcionários interinos e extranumerários, admitidos sem concurso público.

De acordo com CROZIER (1981:37), o relato acima alude a um fato que merece todo o destaque, por sua importância esclarecedora. *“Por isso mesmo que as relações humanas no trabalho são políticas, cada grupo na organização procura obter vantagens, não somente materiais, mas de prestígio e poder. Por isso esses grupos reagem diferentemente, no tocante às tentativas de modernização interna da organização e da sociedade em geral. Os participantes subalternos, às tentativas modernizantes são reacionários quando se trata de reformas internas da organização porque estas se lhe afiguram pôr em perigo ou diminuir o seu poder de negociação”*.

A primeira grande tentativa de profissionalizar a Administração Pública não fora suficiente para afastar toda uma tradição de usar o serviço público como importante moeda de troca no jogo político-partidário.

Partindo-se de uma abordagem histórico-política, a tradição patrimonialista seria reflexo de um modelo estatizante, autoritário e centralizador, construído a partir dos primórdios da colonização, fortalecido na Revolução de 30 e plenamente desenvolvido no período da gestão militar.

Constituindo-se, assim, num setor público marcado pelo carreirismo, onde, constantemente, práticas formalísticas rompem com a impessoalidade das relações, ao disporem da máquina do Estado, confiando cargos públicos a membros do partido ou

integrantes de grupos de apoio político, para os quais é delegada autoridade em prejuízo da especialização da administração.

Em 28 de outubro de 1952, com a promulgação da Lei nº 1.711, o Estatuto dos Funcionários Públicos da União passa a reger o trabalho no serviço público, e o concurso público torna-se regra geral de admissão.

Esses princípios foram, entretanto, sistematicamente burlados em uma série de diplomas legais posteriores, onde se destaca a Lei nº 4.069, de 11 de junho de 1962, que representou o último grande e, talvez, definitivo golpe no sistema de mérito para acesso e desenvolvimento no Serviço Público, cuja implantação foi implementada pelo DASP, a partir de sua criação em 1938.

Como nos mostra WEBER (1946:237), *“O funcionário se prepara para uma ‘carreira’ dentro da ordem hierárquica do serviço público. Passa dos cargos inferiores e de menor remuneração para os postos mais elevados. O funcionário médio naturalmente deseja uma fixação mecânica das condições de promoção: se não de cargos, pelo menos de níveis de salário. Deseja que sejam fixadas em termos de “antigüidade” ou possivelmente segundo os graus alcançados num sistema de exame de habilitações, que na realidade assegure ao cargo caráter vitalício indelével, com efeitos em toda a sua carreira. A isso se juntam o desejo de condicionar o direito ao cargo e a tendência crescente à organização corporativa e à segurança econômica. Tudo isso cria a tendência de considerar os cargos como “prebendas” para os que estão habilitados através de certificados de cursos”*.

Essa Lei, denominada Lei de Favor, determinou o enquadramento, como servidores públicos, de todos aqueles que contassem, na data de sua publicação, com cinco anos de serviço público, independentemente das forma de admissão ou contratação. As conseqüências da Lei nº 4.069, de 1962, foram tanto mais graves na medida em que ensejaram o enquadramento como servidores públicos, de boa parte dos contratados para trabalhar na estrutura administrativa extraordinária e paralela à máquina regular, montada

pelo Governo Federal para a construção e instalação da nova Capital Federal. Todo esse processo fez com que, no início da década de 1960, se apresentasse a Administração Federal *inchada* e incapaz de realizar, de forma eficiente e eficaz, as suas obrigações.

1. 2 - A Rigidez Burocrática: ênfase na descentralização

De acordo com WEBER (1946: 246): *“A burocratização é ocasionada mais pela ampliação intensiva e qualitativa e pelo desdobramento interno do âmbito das tarefas administrativas do que pelo seu aumento extensivo e quantitativo. Mas a direção tomada pela burocratização e as razões que a ocasionam variam muito”.*

Com o golpe militar de 1964, acontece uma nova tentativa de modernização da Administração Pública. A reforma, iniciada pelo Decreto-Lei 200, foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática. Toda a ênfase foi voltada para a descentralização, mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada.

As exigências de desenvolvimento econômico, apoiado na intensa ação do Estado, colocam, na ordem do dia, a necessidade de uma Administração Pública capaz de formular e implementar políticas altamente complexas e sofisticadas, para as quais a estrutura existente não estava preparada .

Até então, o principal problema enfrentado pelo serviço público estava na necessidade de tornar a máquina administrativa mais ágil, mais próxima dos critérios existentes para iniciativa privada, o que possibilitaria aumento de sua eficiência e eficácia. O novo Governo, que se instalou, acreditava que um dos fatores que dificultava o desempenho do serviço público estava na pouca flexibilidade permitida pelo Estatuto aprovado pela citada Lei nº1.711, de 1952. Sob esse aspecto, devemos ressaltar a constatação de WEBER (1946:248), *“(...) a burocracia como tal é um instrumento de precisão que se pode colocar à disposição de interesses de domínio muito variados - exclusivamente políticos, bem como exclusivamente econômicos, ou qualquer outro tipo.”*

Assim, a partir de 1967, facultou-se à Administração Federal admitir servidores pela Consolidação das Leis do Trabalho, ao lado daqueles estatutários. Esta duplicidade de regimes teve origem na Constituição de 24 de janeiro de 1967. A matéria foi regulamentada pelos Arts. 96 e 97 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que sistematizaram as diretrizes de Governo.

Além disso, o supra-referido Decreto, também dentro da idéia de aproximar a Administração Pública dos princípios que norteavam a organização da iniciativa privada, consolidou a presença, na máquina pública, das fundações criadas e mantidas pelo Poder Público, definidas como entidades de direito privado e, como tal, não sujeitas às normas da administração direta e autárquica, relativas à admissão de pessoal.

O Decreto-Lei promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Foram instituídos, como princípios de racionalidade administrativa, o planejamento, o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados. Este último permite considerar as burocracias *“(...) como estratégias institucionalizadas que se destinam à realização de metas administrativas mediante o esforço associado de vários participantes. São métodos de organizar a conduta social a fim de transformar problemas excepcionais em deveres rotineiros de peritos e efetuar a coordenação de tarefas especializadas”*.(BLAU apud RAMOS,1966:281)

Efetivamente, o Decreto-Lei nº 200, de 1967, carrega, ao lado de seu aspecto técnico, um forte viés autoritário, excluindo a ação do Poder Executivo, de controles do Poder Legislativo e da sociedade civil.

Posteriormente, o que era exceção tornou-se regra e o que era regra, exceção, pela Emenda Constitucional nº1, de 17 de outubro de 1969, e pela Lei nº.6.185, de 11 de dezembro de 1974, onde se estendeu, ainda mais, o dispositivo constitucional, determinando a contratação, pela legislação trabalhista, de todos os servidores públicos, salvo os das áreas de Segurança Pública, Diplomacia, Tributação, Arrecadação e

Fiscalização de Tributos Federais e Contribuição Previdenciária e os dos Ministérios Público.

O Decreto-Lei 200 teve, entretanto, duas conseqüências inesperadas e indesejáveis: de um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas; de outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como *burocrática* ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores.

A tentativa modernizadora, tencionada a partir do Decreto-Lei nº. 200, de 1967, e dentro da qual se insere a Lei nº 5645, de 1970, cujos méritos são inegáveis, acabou tendo como resultado o contrário do pretendido. É importante registrar que não ocorreu por uma distorção da implantação da reforma, mas pelos erros de seus pressupostos, demonstrados a longo prazo.

A máquina administrativa emerge no período dos governos militares, em 1964, absolutamente desestruturada. Cresce o número de servidores. Grande parte deles contratados sem qualquer forma de controle. Não se constitui numa burocracia orgânica; pelo contrário, constitui-se na chamada tecnocracia³, na medida em que as funções da alta direção burocrática passaram a ser ocupadas por técnicos não-ligados à administração direta, não-vinculados à burocracia tradicional, que foram cooptados de grandes empresas privadas e do próprio Exército, e das empresas da administração indireta do Estado.

Ao mesmo tempo é destruído o remanescente da burocracia tradicional, tanto pelo dito acima quanto pelo *instituto da ascensão*, que contribuiu para completa desmoralização do concurso público e de todos os sistemas institucionais de mérito para admissão na administração pública.

³ Para maiores esclarecimentos sobre tecnocracia e burocracia orgânica, ver DREIFUSS (1987: 417- 478)

A tentativa de flexibilização levada adiante, se bem-sucedida no início, fracassou justamente por não conseguir constituir um mecanismo permanente de controle dos órgãos descentralizados.

Na verdade, a autonomia alcançada pelas fundações e pelas empresas públicas e sociedades de economia mista, admitida e suportável no período de crescimento econômico, atingiu níveis inviáveis para as finanças públicas, no período de crise de financiamento do Estado, que se seguiu na década de 1980. Começaram a ser criados mecanismos crescentes de controle sobre essas entidades, ao mesmo tempo em que se diagnosticava a necessidade de dar maior organicidade à Administração Pública.

Os problemas até agora analisados não fazem senão confirmar que a reforma do Estado é um empreendimento complexo que, para ser bem-sucedido, exige tempo, continuidade, perseverança na ação e um forte compromisso dos atores em todos os níveis. Estão fortemente relacionados com sua dimensão institucional-legal, dependendo, portanto, de reforma constitucional, ou de mudanças na legislação infraconstitucional. Todavia, todos esses entraves estão diretamente relacionados à cultura burocrática existente no país, intensamente preocupada em evitar as práticas clientelistas ou patrimonialistas.

1.3 - A Influência da Administração nas Reformas Administrativas do Brasil

A primeira reforma administrativa do Estado, no Brasil, ocorreu no período de 1930 a 1945, desenvolvendo a modernização do Estado e seu aparelho burocrático através da criação de vários órgãos, cujo objetivo era possibilitar a sistematização do serviço público para melhor administrá-lo. Para atingir tal objetivo, foi adotado o modelo americano, onde predominavam os princípios da Administração Científica, (TAYLOR, 1961) e da Escola Clássica (FAYOL, 1950).

As reformas administrativas, preconizadas nesse período (MARCELINO, 1986), enfatizaram as reformas dos meios (atividades de administração geral) mais do que as dos próprios fins (atividades substantivas). Segundo WAHRLICH (apud MARCELINO, 1986:44) a reforma neste período caracterizava-se por: *“a administração do pessoal, tendo o sistema*

de mérito como pedra angular da reforma; a administração do material, em especial sua simplificação e padronização; (...) a revisão de estruturas e racionalização de métodos.”

Nota-se, ai, a preocupação em padronizar e prescrever as normas funcionais, a fim de constituir uma especialização centrada na autoridade, assim como o destaque às funções técnicas, comerciais, financeiras e contábeis, para melhor administrar a máquina pública.

Os princípios tayloristas da administração científica ofereceram a base para o modo de trabalhar e administrar para a sociedade brasileira, bem como para a Reforma Administrativa em curso. Segundo MORGAN (1996), Taylor defendia cinco princípios basilares, sintetizados nos seguintes pontos: transferência de toda a responsabilidade da organização da atividade do trabalhador para o gerente; uso de métodos científicos para determinar a forma mais eficiente de fazer o trabalho; seleção da melhor pessoa para desempenhar o cargo; treinamento do trabalhador para se desempenhar eficientemente, com fiscalização do desempenho do trabalhador.

Nesse período, delineia-se um novo paradigma, alterando-se, gradativamente, de uma abordagem jurídica para um enfoque baseado na emergente Ciência da Administração.

Segundo WAHRLICH (apud KEINERT e VAZ, 1994:13): *“Um dos mais importantes resultados desse período foi despertar o interesse pelo estudo das Ciências Administrativas, até então consideradas no Brasil como setor de conhecimento contido no Direito Administrativo”.*

A influência da Administração de empresas da escola americana começa a se fazer sentir na Administração Pública, como se pode observar nos importantes acordos que foram fechados neste sentido. Segundo KEINERT e VAZ (1994), o Programa de Ensino em Administração Pública e de Empresas - PBA-1, firmado em 1959, destinava-se a promover suficiente número de técnicos competentes às repartições públicas e privadas. No âmbito

desse programa, foram enviados professores e técnicos do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, para a realização de cursos de mestrado e doutorado nos EUA, o que resultou na criação dos cursos de administração em nível de graduação, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, na Universidade Federal da Bahia - UFBA e no aperfeiçoamento dos vigentes da Fundação Getúlio Vargas - FGV. Esses convênios, somados aos que deram origem à FGV (1943/1944), tornaram a influência americana decisiva, direcionando, ideológica e metodologicamente, o ensino de administração pública e as proposições de reforma administrativa no Brasil. Esta atitude reflete internamente no DASP.

Para WAHRLICH (apud KEINERT e VAZ, 1994:14), *“A idéia de descentralizar, por sua vez, ganha espaço nos estudos do DASP que propõem, pela primeira vez, uma descentralização gerencial em todos os níveis.”*

Ocorre, então uma mudança de paradigmas. Os programas de reforma administrativa, objetivando a reorganização geral dos serviços públicos, passam a apresentar esquemas de ação concentrada em metas ambiciosas, em termos de prazos e resultados. Estes são os preceitos basilares da Escola Neoclássica da Administração. Entre os autores representativos desta Escola ressalta-se :

PETER F. DRUCKER em suas obras: *Prática de Administração de Empresas* (1970) e *Administrando em Tempos de Grandes Mudanças, Sociedade Pós-capitalista* (1995), destaca-se com a Teoria da Administração por Objetivos - APO, considerada sua principal contribuição à Ciência da Administração. A APO é um método de planejamento e controle administrativo, baseado na premissa de que para atingir resultados a empresa precisa definir em que negócio está e aonde pretende chegar. Para LODI (1972:21), *“os objetivos anuais são feitos à luz de um plano de objetivos a longo prazo, e os objetivos de cada gerente são feitos à luz dos objetivos anuais da empresa.”*

HAROLD KOONTZ E CYRIL O'DONNELL, em sua obra-*Princípios de Administração* (1972), fornecem a estrutura conceitual para a apresentação ordenada de conhecimentos

fundamentais sobre administração e as funções do administrador (planejar, organizar, designar pessoas, dirigir e controlar), como uma estrutura lógica, dentro da qual classificaram o conhecimento de administração. Suas produções teóricas procuram reafirmar os postulados da Teoria Clássica, dando-lhe uma configuração mais ampla e flexível.

Segundo KOONTZ e O'DONNELL (1972), a empresa teve ter o máximo de interesse pela qualificação de seus administradores, que em seu postulado são os únicos que irão dispor de esforço para atingir seus objetivos de uma forma mais inteligente e eficiente. Para os autores (KOONTZ e O'DONNELL, 1972:3), *“É preciso desenvolver e adestrar os administradores dentro da organização; a chave para um serviço eficiente consiste em uma avaliação adequada a fim de que as necessidades de treinamento e desenvolvimento possam ser determinadas.”*

Nos anos 60, o Brasil empreendeu um grande esforço para a reforma setorial dos serviços públicos, incluindo o Ministério da Fazenda e o Sistema Tributário Nacional. A ruptura político institucional, ocasionada pelo golpe militar de 64, suprime os direitos civis e instaura no Brasil a Doutrina de Segurança Nacional. Ocorre um crescimento da máquina governamental, com vistas a aumentar sua capacidade de intervenção, centralização e controle.

A discussão sobre reforma administrativa é retomada a partir da ótica político - militar. A junta militar, na tentativa de legitimar a nova ordem, faz-se valer do Decreto-Lei 200, de 1967, que foi o estatuto básico para reforma administrativa desse período.

Segundo PEREIRA (1996), o Decreto-Lei 200 promoveu a transferência das atividades de produção de bens de serviços para as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que se delineava na prática, que instaurava como princípios de racionalidade administrativa o planejamento, o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados. Nas unidades

descentralizadas, foram utilizados empregados celetistas, submetidos ao regime privado de contratação de trabalho.

Através desse decreto, reafirmou-se a importância do planejamento como princípio dominante, garantindo-se a expansão das empresas estatais. No entanto, segundo KEINERT e VAZ (1994), centralizou-se, na SEPLAN o controle setorial e central sobre todas as empresas (estatais, fundações e autarquias). Nessa medida, fica clara a estratégia expansionista dos dirigentes brasileiros, no sentido de melhor adaptar a máquina pública para o momento, usando métodos da Escola Neoclássica, no que se refere à descentralização, controle e especialização.

Segundo KOONTZ e O'DONNELL (1972:312), *“Para determinar a capacidade de organização de seus subordinados um superior fará uma verificação metódica dos agrupamentos de autoridade e das delegações de autoridade para ver até que ponto contribuem para as metas do departamento.”*

Segundo MARCELINO (1986), o Decreto 200 se constitui mais em um plano de indicativos ou carta de intenções, estabelecendo conceitos e princípios, do que em uma norma determinística.

A administração pública brasileira adota, definitivamente, os preceitos da Escola Neoclássica, tanto pelo intercâmbio cultural existente entre os dois países, Brasil e EUA quanto pela reforma administrativa preconizada em 1967, onde a ênfase estava no planejamento, na organização, na direção, no controle e na descentralização.

A estruturação do Estado, o planejamento do trabalho como um meio de aumentar a produtividade, a organização administrativa e a preocupação em organizar e sistematizar a produção são pontos a se destacar. Para MARCELINO (1986), esse período é marcado por um processo de mudança administrativa bastante intensa, mas que ocorreu de forma mais ou menos espontânea, motivada por pressões externas e internas, no sentido de uma eficácia maior da ação pública, com reduzida orientação em um contexto mais amplo de desenvolvimento geral da administração pública.

A partir dos anos 80, criou-se a Fundação Centro de Formação do Serviço Público - FUNCEP, que teve como princípio o aprimoramento gerencial do setor público. Em 1990, foi transformada na atual Escola Nacional de Administração Pública – ENAP- destinada à formação, aperfeiçoamento e profissionalização do pessoal civil de nível superior. A FUNCEP, que teve uma participação efetiva no Programa de Modernização do Governo Sarney (1985-1989), tinha como objetivo constituir uma burocracia estável e com continuidade de ação.

Os pactos políticos passam a predominar sobre as decisões técnicas e, principalmente, existe uma crise de legitimidade das instituições públicas e de seu poder. O Estado passa a ser exigido na gestão de suas empresas, ocorrendo uma demanda diversificada dos canais de comunicação entre o Estado e a sociedade, no sentido de ampliação do controle sobre o setor público.

Através do Decreto 83740/julho/79, que deu origem ao Programa Nacional de Desburocratização, o governo visava, em síntese, à racionalização das normas organizacionais, de modo a tornar os órgãos públicos mais ágeis e dinâmicos. Como inovação desse programa, agregava-se a preocupação com o usuário, ou seja, o cliente.

Nesse sentido, foi criada em 1986, como órgão da FUNCEP, a ENAP destinada à formação e aperfeiçoamento do pessoal civil de nível superior. Conforme explicitado no decreto de criação da Escola: capacitar para servir o Estado, para atender o público, qualificando com uma visão globalizante do Estado e as relações dele com a sociedade civil.

O estudo das organizações foi gradualmente desenvolvido dentro das empresas estatais. A teoria neoclássica, por seu ecletismo, foi amplamente inserida nas empresas estatais, onde estas assumiam, em diferentes momentos, um caráter essencialmente técnico, objetivando uma descentralização mediante o controle a fim de atingir maior eficiência e eficácia.

Foi o período de maior concorrência empresarial, tanto interna como externa, levando os órgãos da administração direta e indireta do Estado a tomarem uma postura mais gerencial.

Segundo KOONTZ e O'DONNELL (1972), o estudo da teoria e dos princípios da administração enfatiza a operação dos administradores em moldar o ambiente interno de uma empresa. A definição de administração aí diz que ela envolve a criação e manutenção de um ambiente interno para a operação eficiente e eficaz de indivíduos, trabalhando em grupos. No entanto, o administrador efetivo precisa, também, reagir ao seu ambiente externo, para que a empresa progrida. Como ressalta MORGAN (1996), há uma ênfase sobre o ambiente dentro do qual a organização existe. Os teóricos da administração clássica deram pouca atenção ao ambiente, tratando a organização como um sistema fechado e preocupando-se, apenas, com os princípios de planejamento interno.

A partir de 1995, é difundida pelo MARE e ENAP uma filosofia de melhoria da produtividade do setor público e diminuição de gastos. A identificação desta filosofia decorre do diagnóstico da, rigidez e ineficiência da máquina administrativa.

Nesse sentido, os estudos desenvolvidos pela ENAP pautam-se em princípios como: eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma filosofia gerencial na administração.

Essa administração baseia-se nas seguintes estratégias:

- 1) Definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade.
- 2) Garantia de autonomia do administrador na aplicação dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados.

3) Controle e cobrança *a posteriori* dos resultados
(BRASIL, MARE, 1995:9).

A intenção das estratégias são bem-definidas para Ducker (apud Lodi 1976:5), “ *A legitimação do poder gerencial dar-se-á quando os valores sociais forem desenvolvidos dentro da empresa industrial, dando à corporação um propósito social. A corporação precisa ter em vista não apenas a eficiência técnica, mas, também, a eficiência moral. Precisa ser organizada de modo a cumprir suas obrigações sociais, ao mesmo tempo em que procura seus interesses econômicos*”.

O projeto de reforma do aparelho do Estado brasileiro concebe uma modificação na sua estrutura organizacional e objetiva a redução dos níveis hierárquicos. Diante desta perspectiva, o aparelho do Estado deve se constituir da seguinte maneira:

a) Núcleo Estratégico - setor que toma as decisões estratégicas, que define as leis e as políticas públicas e que cobra o seu cumprimento; b) Atividades Exclusivas - setor que presta serviços que só o Estado pode realizar e, que exerce o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar; c) Serviços Competitivos - setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas; d) Produção de Bens e Serviços para o Mercado - área de atuação das empresas, que tem como característica as atividades econômicas voltadas para o lucro (BRASIL, MARE, 1995: 31-32).

Já com relação à forma de gestão, o núcleo estratégico será administrado através de uma interface entre o tipo de administração burocrática e gerencial, enquanto que as atividades exclusivas, bem como os serviços competitivos e a produção para o mercado terão uma administração tipicamente gerencial.

Segundo Pereira (1996), no núcleo estratégico e nas atividades exclusivas de Estado, a propriedade deverá ser por definição estatal. O núcleo estratégico usará, além dos instrumentos tradicionais, a aprovação de leis (Congresso), definição de políticas

públicas (Presidência e cúpula dos ministérios) e emissão de sentenças e acórdãos (Poder Judiciário) e um novo instrumento que, só recentemente, vem sendo utilizado pela administração pública: o Contrato de Gestão.

1.4 Conclusão

O fato de que os momentos mais significativos de organização do Estado brasileiro ocorreram sempre sob o influxo de sistemas autoritários de governo tornaram a participação e controle da própria sociedade distantes.

Para TOJAL e CARVALHO (1996:45), *“Utilizando os conceitos de dominação de Weber, o que existia no país era uma sociedade estruturada através de um sistema de dominação patrimonialista com reduzido aparelho burocrático, de maneira geral escolhido de dentro das relações de parentesco ou amizade dos herdeiros do poder. Mesmo após o período do Império, permanecia atravessada na lógica de ação do Estado a cultura clientelista de se relacionar, favorecendo os chamados amigos do rei”*.

A análise dessas principais reformas coloca em evidência a constatação dos autores citados. A Reforma de 1936, aprovada pelo Congresso Nacional, surgiu durante a Constituição de 1934, elaborada no Governo provisório de Getúlio Vargas, que convocara a Assembléia Constituinte em nome da ordem revolucionária.

À época, o quadro institucional caracterizava-se pelo conflito entre o Executivo e o Legislativo e pela ausência de partidos nacionais e de forças sociais organizadas. O agravamento das tensões eclodiu com o golpe que implantou no país o Estado Novo. Assim o Congresso Nacional não retirou da Reforma de 1936 o estilo autoritário, já que exprimiu, na realidade, a vontade do governo provisório.

A Reforma de 1967 teve caráter nitidamente impositivo. Sendo produto do autoritarismo da ditadura dos governos militares, essa Reforma apresentou uma descentralização, com a criação de diversos órgãos da Administração Indireta com um viés fortemente autoritário.

Na Constituinte de 1987/88, caminhou-se no sentido da aprovação da unificação do regimes jurídicos dos servidores públicos, erigida em norma Constitucional no Art. 39 da Lei Maior, e do fortalecimento dos controles sobre a Administração Pública.

Pela primeira vez, de forma inequívoca, o concurso público foi explicitado com única forma de acesso ao cargo e ao emprego público. Até então, a norma do concurso público sempre permitiu mecanismos que deram condições a sua burla. Na Carta de 1967, a exigência de concurso existia apenas para o primeiro provimento em cargo, permitindo a ascensão funcional e a livre contratação de servidores pelo regime *celetista*.

A partir de 1995, o Governo federal apresenta sua proposta de reforma do estado em geral e, em particular, do aparelho do estado e do seu pessoal. Segundo PEREIRA (1996), esta reforma tem como objetivo, a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos Estados e municípios, onde existe um claro problema de excesso de quadros e, a médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento do cidadão.

CAPÍTULO 2

O CONTRATO DE GESTÃO

Este capítulo busca estabelecer a definição do Contrato de Gestão com base no desempenho.

São apresentados e analisados os Contratos de Gestão implementados na França, nos Estados Unidos, na Inglaterra, no Japão e na Suécia.

2.1 - Definição de Contrato de Gestão

A busca de formas alternativas de gestão no setor público é um fenômeno decorrente da perda de dinamismo nas principais economias mundiais. A crise emerge após os dois choques do petróleo na década de 70, provocando conseqüências, nos aparelhos de Estado, de importância nas economias mundiais.

No Brasil, a ENAP, juntamente com outros organismos que se ocupam do tema da administração pública, tais como o IPEA - Instituto de Planejamento e Economia Aplicada - e a FUNDAP - Fundação de Desenvolvimento Administrativo de São Paulo - tem promovido sistemáticos debates e estudos. O Contrato de Gestão⁴ surge como um instrumento destinado a rever relações de controle ineficazes e de obter maior agilidade e responsabilização por parte dos dirigentes na área pública, com relação ao resultado a atingir.

⁴ A definição de Contrato de Gestão apresentada neste estudo é resultado dos debates desenvolvidos no Seminário Brasil/França realizado em Brasília e publicado pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP - em 1993, sob o título de Contratos de Gestão e a experiência francesa de renovação do setor público.

Nos Contratos de Gestão, o pressuposto da obtenção de um grau de autonomia administrativa e financeira tem, por contrapartida, o compromisso de administrar por metas, que representam ganhos de eficiência gerencial.

Para alcançar esses objetivos, devem-se determiná-los por critério de prioridade.

Para DRUCKER (apud LODI, 1972: 99-100), *“procurar as atividades que têm maior impacto sobre os resultados; o objetivo deve ser específico quanto aos dados concretos: o que, quanto, quando; focalizar objetivos no trabalho e não no homem; detalhar cada objetivo em metas subsidiárias; usar uma linguagem compreensível para os gerentes; manter-se dentro dos princípios da administração; o objetivo deve indicar os resultados a serem atingidos, mas não de limitar a liberdade de escolha dos métodos - indicar o quanto, mas não o como.”*

A flexibilidade é obtida pela liberação de determinados controles prévios aos quais estão submetidas as empresas, em matéria de administração de recursos humanos e financeiros, pela supressão de determinadas normas e pela maior liberdade de decisões em relação aos investimentos de modo geral.

O Contrato de Gestão busca, na maior autonomia gerencial, estabelecer um controle de resultados, pressupondo maior eficiência e qualidade à administração pública. De maneira geral, alinha-se descentralização do Estado, conferindo maior autonomia às suas empresas ou a seus níveis de governo, ao mesmo tempo que valorizam procedimentos relacionados ao acompanhamento e avaliação dos resultados. A descentralização merece um cuidado especial.

Segundo DRUCKER (apud LODI, 1972: 41), *“O termo descentralização é de fato enganoso, embora já demasiado difundido para ser desprezado. Implica que o núcleo está sendo enfraquecido; mas nada pode ser mais ilusório. A descentralização federal exige mão orientadora forte do centro, por meio do estabelecimento de objetivos altos, claros e significativos para o conjunto”.*

DRUCKER (apud LODI,1972) enfatiza que cada unidade, não importa o grau de autonomia, deve obedecer sempre a cinco regras essenciais. Tem que exigir partes vigorosas como um núcleo forte, para que os objetivos possam impor um grau elevado de desempenho econômico e de padrões de conduta em toda a empresa; ter como finalidade o máximo possível de unidades autônomas e deve ser grande, o suficiente, para suportar a administração de que necessita; cada unidade descentralizada deve ter o potencial para se desenvolver; os gerentes devem ter considerável responsabilidade; as unidade devem ter seu próprio mercado ou produto.

Trata-se de uma proposta para experimentação, que busca estabelecer compromissos entre Governo, Secretarias e dirigentes das empresas estatais, possibilitando uma revisão nas relações de controle e autonomia das empresas.

O Contrato de Gestão é um instrumento gerencial, originado da administração por objetivos (APO), também denominada administração por resultados ou administração por objetivos e resultados. Este, *“é um método de planejamento e controle administrativo, baseado na premissa de que para atingir resultados a empresa precisa definir em que negócio está e onde pretende chegar”*. (DRUCKER apud LODI, 1972:21)

A APO é um instrumento de desenvolvimento organizacional que busca deslocar a ênfase dos meios para os fins. É apresentada como um instrumento que permite incorporar as múltiplas dimensões organizacionais.

Segundo DRUCKER (apud LODI, 1972:23), *“A maior de todas as vantagens da administração por objetivos é talvez a de possibilitar ao administrador o controle do próprio desempenho. Autocontrole quer dizer mais forte motivação: o desejo de conseguir o máximo e não simplesmente de conseguir o bastante para ir vivendo. (...) uma das principais contribuições prestadas pela administração por objetivos é a de que ela nos permite substituir a administração pela prepotência por uma administração por autocontrole”*.

No Brasil, não existe nenhuma fórmula preestabelecida para realizar o Contrato de Gestão. Os exemplos abrangem desde documentos extremamente simples, contendo umas poucas páginas, até outros extremamente complexos, longos e que se reportam a outros documentos de planejamento e de regulamentação setorial.

Os componentes do Contrato de Gestão, apesar das especificidades dos governos que o adotaram, como forma de gerenciar suas empresas estatais, de modo geral (Silva, 1993), possuem basicamente o seguinte:

- A carta missão

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

- O contrato

O Contrato é composto de uma série de compromissos das partes. Nele deve estar especificado todo o encadeamento entre seus elementos, como os objetivos, as metas a eles associadas, as ações necessárias para atingi-las e os recursos a serem utilizados na execução dessas ações.

Do lado do governo, estabelecem-se os compromissos de tornar disponíveis os referidos meios. Também inclui o esquema de incentivo às sanções, positivas ou negativas, a que estão sujeitas as partes, a definição de seu período de validade e suas condições de renegociação e renovação.

O contrato de gestão deve prever o compromisso com metas de vários tipos, tendo cada uma delas a sua especificidade, a de eficiência de gestão, a de resultado econômico-financeiro e a de abrangência do Contrato.

O contrato de gestão estabelece metas que predefinem o relacionamento financeiro com o agente principal e com os financiadores. Tais metas explicitam o nível de endividamento com terceiros, de distribuição de dividendos, ou aporte de capital do principal, de adiantamento do Tesouro e o de garantia de margem de lucro ou compensações tarifárias.

- O sistema de acompanhamento

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

O primeiro tipo de acompanhamento é o mais corriqueiro, envolvendo a montagem de uma *planilha* no qual são verificados, com certa periodicidade, os dados críticos de cada Contrato de Gestão. Esses não são apenas os dados empresariais relevantes, mas, também, as variáveis dos cenários de validade. Assim a *planilha* deve permitir que, a cada momento, possa ser estimada a situação de cada empresa com relação ao cumprimento das metas.

2.2 - As mudanças Preconizadas

As mudanças preconizadas pelo Contrato de Gestão são resultado do Relatório da Comissão *Closets*⁵, que vê a modernização do Estado como uma transformação de múltiplas dimensões.

O Estado deve adaptar-se para acompanhar ou superar as mudanças da sociedade. Da mesma forma, quando se quer desenvolvimento econômico associado à justiça social em um ambiente mundial cada vez mais competitivo, os objetivos de interesse geral multiplicam-se. Já não é possível aumentar os recursos disponíveis para financiar tais objetivos, ou seja, quando é preciso fazer melhor com menos, deve-se conseguir fazê-lo de outra maneira.

Um projeto bem constituído, com vigorosa argumentação, desenha linhas gerais da evolução desejada. Seu discurso deve vir acompanhado de medidas e propostas de experimentação concretas, que se organizam em torno de políticas de relações de trabalho, de desenvolvimento de responsabilidades, de uma avaliação das políticas públicas e de atendimento e prestação de serviços aos usuários.

Toda a orientação do projeto visa a um processo de responsabilização⁶. O objetivo do processo de responsabilização é tornar as empresas operacionais e autônomas na

⁵ A Comissão *Closets*, constituída por solicitação do Primeiro-Ministro francês Rocard, gerou o “Relatório da Comissão *Closets*”, elaborado no âmbito do X Plano Nacional (1989-1992), reunindo análises e propostas que subsidiaram o amplo programa de modernização da administração pública na França. (ENAP,1993).

⁶ O processo de responsabilização, preconizada pela Comissão *Closets* (ENAP,1993), é uma consequência natural de três princípios básicos que deveriam orientar o projeto de modernização. São eles: o pessoal da administração deveria estar fortemente envolvido no processo; a administração deveria dar audiência às necessidades e demandas da sociedade, realizando as reorganizações necessárias; a modernização deveria deixar de ser um conjunto de eventos pontuais para se tornar um processo contínuo e institucionalizado, que só poderia ser implementado e mantido através de uma vontade política permanente.

gestão e implementação de estratégias globais, para melhorar a eficiência, eficácia e a adaptação das atividades com relação a um ambiente diferenciado. A autonomia e o controle constituem-se, assim, em dois elementos inseparáveis do processo de responsabilização.

A estratégia de responsabilização compreende definir os objetivos da organização e as unidades operacionais e descentralizar responsabilidades operacionais, atenuar as normas de gestão e os controles *a priori*, de reforçar os controles *a posteriori*, a avaliação dos resultados e o sistema de sanções, bem como o de manter relação no sentido de cedência entre as empresas através de contratação.

O Estado deve modificar seu estilo de intervenção e adaptar sua atividade de regulação à rápida evolução da sociedade civil, que tende a se tornar cada vez mais autônoma. A intervenção estatal, autoritária e normativa, deve tornar-se mais flexível e instigante. O Estado deve exercer seu papel regulador de outra forma, fornecendo e gerando mais serviços e, além disso, de forma competitiva.

A modernização das empresas do Estado, através do Contrato de Gestão, deve satisfazer, além da tecnologia, as aspirações dos funcionários, muitas vezes bem qualificados, mas relegados a tarefas medíocres.

Além desses itens, o Estado deve atender às razões de ordem sociológica. A sociedade coloca novas exigências de acordo com o mercado. Os usuários querem melhores serviços, de acordo com seu padrão de vida, pois pagam por eles, e os funcionários exigem crescente consideração e valorização profissional: reivindicam trabalho e carreira que possam motivá-los.

Portanto, as mudanças que devem ser implementadas pelas empresas, com adoção do Contrato de Gestão, são:

- uma administração centrada em seu próprio funcionamento, voltada para a sua missão e portanto para os usuários;

- uma administração de procedimentos e de obediência passiva para uma administração de responsabilidade;
- uma administração vertical, onde tudo é comandado do vértice da pirâmide hierárquica, para uma administração transversal, viva, que funcione em rede, com relações complementares do tipo *clientes-fornecedores*.
- uma administração de despesas para uma administração de resultados.

Todas essas questões estabelecem a necessidade da sociedade brasileira acompanhar o mundo em evolução acelerada, fazer com que a administração privilegie o serviço público e não a si mesma.

2.3 - Histórico do Contrato de Gestão

O Contrato de Gestão, assim denominado no Brasil, consiste na original ação que se desenvolveu na França, a partir do início dos anos 70, e tem por objetivo contratualizar as relações entre Estado e empresas públicas, dependendo obviamente do Estado.

Outra finalidade foi a de proteger as empresas contra as mudanças de ordem política, assegurar neutralidade e responder ao desafio da competição econômica e da abertura europeia.

Esse plano de ação foi denominado, primeiramente, de Contrato de Programa e, posteriormente, Contrato de Empresa e, finalmente, na década de 80, passou a se chamar de Contratos de Plano.

Trata-se, em resumo, de enquadrar entidades públicas em determinadas relações contratuais com o Estado, fixando, de forma negociada com empresas públicas em questão, critérios de competitividade, de progresso e objetivos precisos a atingir.

A situação do serviço público na França, segundo BARBE (1993), conta com 2.600,000 servidores, o que representa cerca de 12% da população ativa, apenas para o

serviço público federal. Se acrescentarmos o funcionalismo local, em torno de 12.000.000 pessoas e no setor hospitalar, 800.000 servidores, o total do serviço público representa quase 20% da população ativa. Com as deduções de despesas, o peso do serviço público aproxima-se de 10% do Produto Interno Bruto. O perfil de escolaridade é bastante elevado: 40% dos funcionários possuem nível igual ou superior ao bacharelado. Além disso, é preciso lembrar que 98% desses funcionários estão, no que diz respeito ao serviço público francês, lotados nos chamados serviços externos do Estado, fora das administrações centrais parisienses.

O recrutamento para o serviço francês dá-se pelo sistema de concurso, com uma rigorosa seleção dos candidatos. A carreira oferece ao servidor a possibilidade de progredir ao longo de sua vida profissional nos diferentes escalões de sua graduação e entre diferentes graduações. Os funcionários usufruem de garantia de emprego e as regras gerais aplicáveis a eles são fixadas por lei.

A modernização da administração e da política de renovação do serviço público foi concebida para encorajar de forma ordenada a execução da mudança.

Para BARBE (1993:21), esses movimentos surgidos na França já haviam acontecido no decorrer dos anos passados. *“O diagnóstico não é novo: isolamento entre administração e até entre serviços de uma mesma administração, mau uso das competências, desconfiança em relação aos servidores e suas eventuais iniciativas, falta de responsabilidade, diálogo social insuficiente, desconhecimento das demandas e soluções”.*

Essa modernização, introduzida pela administração, não questiona os estatutos e fundamentos jurídicos que a criaram. Ela implica uma reavaliação dos múltiplos isolamentos e sobretudo das práticas que enrijeceram o sistema.

Durante 10 anos, o universo da administração francesa oscilou e confrontou-se, segundo BARBE (1993), com cinco desafios principais: o da contenção; o do consumismo; o da complexidade das tarefas a cumprir; o das novas aspirações dos servidores e clientes

e o desafio das novas tecnologia. Diante disso, foram usados os trunfos que a administração dispunha para reagir.

Dessa forma, foi mantida a tradição administrativa francesa, caracterizada por um elevado profissionalismo nos níveis superiores, graças à formação dos dirigentes nas grandes escolas e, em particular, na ENA, - École Nationale d'Administration, de onde vem a denominação Enaps, presença de instituições de controle administrativo (a *Cour des Comptes*) e financeiro (a *Inspection des Finances*) particularmente eficazes nas suas inspeções e, enfim, um corpo de funcionários de nível inferior educado no espírito do serviço público.

O debate sobre avaliação foi bem sintetizado por CROZIER (1981), em *O Estado Moderno, Estado Modesto*. Segundo este autor: *"A exigência de que o Estado aprenda a ser Modesto, o que significa: escolher bem os setores nos quais deverá intervir, valorizar os recursos humanos presentes entre os funcionários e os colocar a serviço dos usuários, além de solicitar a participação dos usuários e a responsabilização dos empregados com o objetivo de usar o dinheiro público sem desperdícios. Porém, um Estado que se proponha estes objetivos deve estar em condições de conhecer e comparar os resultados de diversas políticas e a prática constante da avaliação é seu requisito fundamental"*. (CROZIER apud MELDOLESI, 1996:89)

A vontade governamental, claramente anunciada, foi de engajar-se nessa política de modernização da administração. Ela representou uma das grandes obras iniciadas pelo Governo anterior, o de Michel Rocard, e uma das primeiras que ele anunciou desde sua posse em junho de 88, sendo oficializada por circular publicada no Jornal Oficial, em fevereiro de 89.

Essa vontade foi reafirmada pela Primeira-Ministra, Edith Cresson, quando de sua declaração de política geral, diante do Parlamento, a 22 de maio de 1991 e concordando com as diretrizes contidas na circular de fevereiro de 1989, que são de renovação das

relações do trabalho; desenvolvimento das responsabilidades e, em particular, das políticas contratuais; avaliação das políticas públicas; recepção e serviço aos usuários.

Segundo enunciado por BARBE: (1993:23), *“A política de renovação pretende, desta vez, tratar a reforma do Estado em sua totalidade e executar a mudança radical das normas que paralisaram a ação dos funcionários e condenam principalmente as inovações que alguns introduziram, a perder-se rapidamente no procedimento tradicional”*.

A política de renovação da França respeita as características culturais da administração francesa e as peculiaridades de cada departamento ministerial. Ela referenda os princípios e a riqueza de competência que caracterizam as diferentes administrações. Afasta-se dos modismos que, muitas vezes, deixaram suas marcas nas tentativas passadas, tais como a implantação dos círculos de qualidade ou da racionalização das opções orçamentárias, inspirada no PPBS (Planning Programming Budgeting System) americano. Evita a comparação artificial com critérios da empresa privada. A administração pública não é empresa privada. E, assim, ela forja, pouco a pouco, uma disciplina à parte, completa em matéria de gestão e administração dos serviços públicos.

O Projeto de Serviço, nos termos da circular de 23 de fevereiro de 1989, visa conferir maior eficiência e qualidade à administração pública. De maneira geral, alinha descentralização ou desconcentração do Estado, conferindo maior autonomia às suas empresas ou a seus níveis de governo, ao mesmo tempo que operacionaliza estratégias, a fim de modernizar e otimizar suas empresas.

O projeto constitui-se, portanto, num processo coletivo em direção a uma visão prospectiva. A renovação do serviço público francês é em todos os níveis hierárquicos.

A preocupação com administração do pessoal e com adaptação de suas condições de trabalho reflete-se em cinco diretrizes básicas: como simplificar o funcionamento; simplificar a organização; mudar o trabalho no serviço público; a abertura europeia de 1993 e a política de recepção.

Conforme BARBE (1993), o eixo de modernização do setor público francês está baseado em alguns pilares fundamentais que são:

- Em primeiro lugar, a existência de uma vontade política. Esta é uma concepção comum de que o serviço público é um valor partilhado e que não se confunde com uma empresa privada;

- Em segundo lugar, outro grande pilar é a idéia do desafio nacional que se apresenta à França, com a abertura do Mercado Comum Europeu e com a necessidade de preparar a estrutura do setor público francês para tal;

- Em terceiro lugar, a idéia de que a modernização do setor público não é um resultado, uma data final, mas um processo;

- Em quarto lugar, a constatação de que a modernização não se faz com a simples vontade política e nem com a letra do direito; esta se baseia na valorização permanente das pessoas que fazem funcionar a organização.

Outro ponto ressaltado por LUBEK (1993), foi o espírito da negociação, promovido, na ocasião dos contratos, com um estilo de relações baseadas em uma autonomia maior de gerência. O objetivo era o estabelecimento de uma política contratual, para especificar em cinco anos as respectivas obrigações do Estado e da empresa, evitando, assim, que todo ano houvesse discussões difíceis sobre relações financeiras.

Buscaram-se estabelecer as regras do jogo com transparência e determinar com precisão o nível de cada contribuição do Estado. Tal como previsto no decreto de aplicação da lei, hipóteses claras foram levantadas acerca de como as empresas se comportariam se fossem empresas privadas, levando em conta, obviamente, o conjunto das relações contratuais que existiam e, neste sentido, de conceder-lhe liberdade de organizar livremente suas estruturas internas e seu estilo de administração, além de dimensionar, por sua conta, em função do que lhe parecesse eficaz: sua estrutura e seu tipo de administração ao mesmo tempo.

Portanto, o modelo francês percorre um longo caminho, passando pela reorganização de trabalhos de órgãos, determinação de um plano de trabalho e sua contratação pelo ministério de vinculação, bem como sua tentativa árdua de aumentar a autonomia gerencial por concessão dos departamentos centrais dos sistemas administrativos, num tratamento caso a caso.

Esse método tenta manter a integridade da administração pública, buscando a modernização através da revisão das relações entre o centro e periferia, objetivando maior flexibilidade para o exercício da gestão pública, ao mesmo tempo em que valoriza a qualidade de serviços e o desempenho.

Parece ser um método mais moroso e difícil, se não aumentar significativamente a autonomia de gestão, o que é quase impossível, sem uma verdadeira descentralização dos sistemas administrativos.

O modelo francês pressupõe um processo de negociação entre o Estado e as empresas estatais, como nos mostra LUBEK (1993:104), *“(...) o contrato não foi imposto pelo Estado; porque não decorre de um ato autoritário; porque resulta realmente de uma negociação em que o Estado foi obrigado a ceder mais do que cederia se houvesse evocado seu papel de poder estatal, o contrato tem um valor de compromisso pessoal muito forte e suas metas têm chances muito maiores de serem realizadas”*.

2.3.1 - As Mudanças nos Estados Unidos, Inglaterra, Japão e Suécia⁷

- O Contrato de Gestão nos Estados Unidos

A proposta de reduzir o peso da administração federal e sua burocracia, nos Estados Unidos, teve seu grande impulso no início de 1981. A implementação de novos instrumentos

⁷ A elaboração do item 2.3.1 - As mudanças nos Estados Unidos, Inglaterra, Japão e Suécia - foi baseado na publicação da ENAP - O Contrato de Gestão no Serviço Público. Brasília, 1993.

de ação e um forte comprometimento do governo com as reformas, num primeiro plano, provocaram resultados significativos, mas fracassaram no plano da gestão administrativa.

A descentralização foi uma medida adotada visando restringir as despesas do governo federal e aumentar a liberdade e a iniciativa dos estados.

A renovação do federalismo nos Estados Unidos não era um objetivo prioritário da administração, assim, foi verificada uma considerável redução das intervenções normativas e financeiras da administração federal em benefício dos estados. O processo de transferência de um certo número de competência e encargos da administração federal para os estados foi, também, um meio de reduzir o peso e o custo da administração federal.

O governo Reagan tomou em suas mãos o OMB- *Office of Management and Budget*, a fim de promover, a curto prazo, uma forte redução dos impostos e, paralelamente, das despesas orçamentárias.

Conforme, descrito em *O Contrato de Gestão no Serviço Público*, Secretaria da Administração Federal - SAF: (ENAP, 1993:19) *“Os mecanismos implementados para esse fim não deram os resultados esperados, e as disfunções resultantes na ação do governo federal foram negativas em dois pontos; os procedimentos tecnocráticos utilizados criaram um clima de suspeita e resistência; a polarização do OMB sobre o controle orçamentário deu-se em detrimento dos aspectos administrativos, sem consideração pelas dimensões organizacionais e humanas da modernização da administração pública.”*

Essa atitude, em particular, resultou numa grave crise administrativa para o governo federal. A ferocidade de reduzir, de imediato, o peso da burocracia federal, levou seus responsáveis a considerarem os funcionários mais como obstáculos do que fontes de soluções para os problemas da administração federal, o que resultou numa gestão deplorável dos recursos humanos, levando os melhores a serem tentados a abandonar a administração e originando uma grave crise moral nos quadros da função pública.

A política de forte redução das despesas orçamentárias e a concentração de poderes, no OMB, reforçaram essa tendência. Como consequência, a administração federal apresentava-se, em geral, desmotivada, desorganizada e pouco atraente para os melhores quadros diplomados pelas universidades.

A reação contra essa prática iniciou-se com uma tendência de revitalização da administração federal, como condição para sua eficiência.

O diagnóstico apontou a incapacidade do governo Reagan de promover uma administração eficaz, favorecendo o surgimento de uma corrente de opinião, com o intuito de utilizar a capacidade de inovação e a competência dos funcionários para melhorar a eficácia da administração pública. Essa corrente reunia um grupo de representantes do setor privado e sindicatos, antigos altos funcionários, dirigentes políticos e universitários, numa comissão presidida por Paul Volcker, antigo responsável pelo *Federal Reserve Board*, de depois se originou a obra “Reiventando o Governo”

A fim de reestabelecer a liderança e a motivação, em particular na administração federal, a Academia Nacional de Administração Pública (ligada à Comissão Volcker) elaborou um conjunto de propostas, entre elas, podemos destacar a de valorizar a capacidade de iniciativa dos funcionários, em particular dos gerentes de nível intermediário e operacional, de acreditar mais nos homens e menos nos sistemas, para promover a inovação.

Essa comissão trabalhou para melhorar a qualidade dos serviços administrativos (perspectiva que pareceu desejável), nomeando responsáveis que tivessem experiência anterior ou formação em administração.

A comissão estabeleceu a criação de uma agência federal de administração, distinta do OMB, encarregada de aumentar o papel do Presidente, na coordenação da atividade nas agências, buscando sensibilizar o Congresso e a sociedade para as necessidades e imperativos da administração pública, a fim de promover uma política de administração, no interior das agências, baseada na continuidade e na consideração dos

problemas concretos dos funcionários, acompanhando e encorajando experiências de inovação e, finalmente, adaptar o processo orçamentário, favorecendo a adoção de programas plurianuais.

A administração Ronald Reagan, em 1981, teve como reação uma importante mobilização societária, configurada nas propostas da Comissão Volcker e no relatório da referida Academia.

Começam a se esboçar novos conceitos, inovações e formas de pensar diferentes na administração. Estes segmentos são particularmente marcantes no nível das administrações dos estados, condados e municípios, que se caracterizam em três linhas principais: a evolução de sistemas e métodos de avaliação dos resultados administrativos do General Accounting Office; a agência federal de auditoria e de avaliação, estabelecida desde 1921 e que depende do Congresso; a inovação administrativa e seus principais processos, em particular nos governos locais e o papel da liderança e a utilização dos meios universitários como catalisadores e centros de excelência.

Nota-se que a ausência de um modelo intelectual, em matéria de escolha pública, e a falta de visão política nas esferas governamentais e administrativas dos Estados Unidos, assim como a criação dos novos mecanismos institucionais, já mencionados, leva à conclusão de que muito se pode esperar da contribuição não apenas dos práticos em administração, mas, também, do trabalho dos pesquisadores americanos.

- O Contrato de Gestão na Inglaterra

A Inglaterra, envolveu-se em diversas reformas desde a década 60 e 70, sem grande sucesso perante esse tempo. A modernização da administração pública tomou novo impulso com a chegada de Margaret Thatcher ao poder, em 1979, com a nomeação de um Conselheiro da Primeira Ministra, em questões de eficiência e eficácia da administração pública. A principal atribuição do Conselheiro seria montar uma estratégia que evitasse os obstáculos das reformas anteriores. A formulação foi de um plano diretor global e prescritivo, que deixava pouca margem à iniciativa pessoal.

O ponto principal desse plano foi: provocar a realização de avaliações pontuais no interior dos ministérios, de modo a identificar possíveis economias e melhorias de gestão nas áreas escolhidas pelos ministros. A avaliação deveria não só demonstrar, rapidamente, que uma reforma era ao mesmo tempo necessária, como, também, promover as ações necessárias a sua implementação, construindo, a partir de constatações efetuadas durante a primeira fase, reformas gerais, que tivessem legitimidade e credibilidade tanto dentro, quanto fora da administração pública.

O objetivo global era promover uma mudança durável das formas de *gestão* da administração pública inglesa, através da reforma das estruturas, dos sistemas de informação, das formas de gestão financeira e dos recursos humanos, e na *cultura do civil service*.

Um pequeno grupo (dez pessoas), foi escolhido para efetuar essas reformas, em lugar de uma pesada estrutura de intervenção. A EU - *The Efficient Unity* -, encarregar-se-ia das avaliações dos ministérios, assegurando-lhes ações que garantissem a síntese e a difusão de ensinamentos de interesse geral, procedentes dos casos particulares.

Em 1982, foi lançada uma reforma global, pretendendo modificar, de forma durável, a cultura gerencial da administração pública.

Para dar prosseguimento às conclusões do relatório do *Treasure and Civil Service Committee*, sobre a eficiência e a eficácia na administração, o governo lançou o *Financial Management Initiative*. Consistia em implantar, em cada ministério, sistemas e estruturas que permitissem aos responsáveis de todos os níveis terem uma visão clara de seus objetivos e desempenho, bem como toda a assistência técnica necessária.

A sobrecarga de trabalho dos ministros, em razão da complexidade crescente dos problemas, impedia-os de dedicarem muito tempo a questões administrativas. As pressões sobre os ministérios situavam-se, essencialmente, no nível das despesas, com menos atenção aos resultados. Poucas eram as pressões exercidas para melhorar o desempenho.

A liberdade de ação de um dirigente, para agir de forma eficaz e responsável, era muito limitada. Os controles não se situavam apenas no âmbito dos recursos e objetivos, mas, também, na sua forma de gestão. Assuntos como recrutamento, afastamento e seleção do pessoal, promoções, pagamentos de horas de trabalho, níveis, organização do trabalho, arranjo dos locais de trabalho e utilização da informática, em geral, não eram responsabilidade da maior parte dos dirigentes. Essas decisões eram, quase sempre, centralizadas.

A EU concluiu, então, que as supostas vantagens de uma administração gerenciada de maneira uniforme eram mais do que superadas pelas desvantagens.

A administração pública inglesa era muito grande e diversificada, para ser gerida como uma entidade única. Assim, foram definidas três prioridades para dar continuidade à mudança: o trabalho em cada ministério deveria ser organizado de forma a dar mais atenção a realização dos objetivos; os sistemas e estruturas deveriam contribuir para a produção eficaz de políticas e serviços; os responsáveis em cada ministério deveriam assegurar que seu pessoal tivesse experiência e competência necessárias para realizar as tarefas julgadas essenciais; e uma pressão constante deveria ser exercida sobre cada ministério e no interior de cada um deles, para promover a busca de maior eficiência e eficácia.

Para implantar essas prioridades, o relatório recomendou mudanças fundamentais na estrutura da administração pública. Propôs a separação entre as estruturas responsáveis pela formulação de políticas e os órgãos que deveriam executá-las: as *Executive Agencies*.

As responsabilidades de cada agência foram definidas em um documento básico, explicitando a política a ser seguida, o orçamento e outros recursos concedidos, bem como os objetivos e resultados a serem alcançados, na forma como tinham sido negociados com o ministério tutelar. Esse documento estabelecia, também, a forma como deveriam ser tratadas as questões políticas e a amplitude da delegação dada aos responsáveis. O

documento básico deveria ser objeto de exame anual, permitindo sua atualização a longo prazo, após os resultados do relatório anual da agência.

A administração central exerceria um controle estratégico sobre as mesmas, mas o responsável pela agência teria liberdade para decidir seus objetivos dentro do documento básico definido.

A realização da reforma foi relativamente lenta no início, mas a partir de 1990 tornou-se bastante acelerada. O modelo inglês demonstra uma firme decisão de substituir o modelo estrutural da administração central.

A reforma havia criado 33 agências executivas descentralizadas até junho de 1990, empregando cerca de 75% dos efetivos da administração pública central por concurso interno. Portanto, uma redução no núcleo da administração central e aumento da administração descentralizada.

Nesse método, a viabilização da autonomia gerencial é imediata pela criação de agências descentralizadas. O estabelecimento de documentos básicos, definindo orientações e formas de relações entre a administração central e as agências redefine os mecanismos de controle, privilegiando formas de avaliação de resultados.

Na reforma estrutural do modelo inglês houve um ganho de autonomia gerencial pela descentralização das estruturas.

- O Contrato de Gestão no Japão

As reformas administrativas, realizadas no Japão, foram antecedidas por um debate intelectual extremamente amplo no interior da sociedade japonesa, onde a participação de altos funcionários, reformadores e industriais modernizadores foram determinantes.

A preparação e condução da reforma iniciou-se entre 1981 e 1986, efetuado-se um considerável esforço de reestruturação pelo conjunto da administração nacional, em menor escala nas administrações locais, em torno de um duplo objetivo, ou seja, o saneamento das

finanças públicas sem aumento de impostos e a reavaliação do papel e da missão do Estado numa sociedade em acelerado processo de mudança.

Em 1981, quando o comitê provisório, para a reforma administrativa, foi criado, o governo japonês encontrava-se diante não só de uma problemática comum às nações desenvolvidas, como, também, diante de um impasse: o déficit do orçamento público representava 25% do orçamento e aumentava ano a ano.

A comissão criada para orientar e conduzir a reforma japonesa foi chamada de comissão *Rincho*, sendo composta por nove personalidades dos setores industrial, financeiro, universitário, administrativo, sindical e imprensa.

A primeira iniciativa da Comissão foi garantir apoio explícito em torno de dois objetivos principais: saneamento das finanças públicas, sem aumento de impostos, e adaptação do papel e dos serviços do Estado a uma sociedade em rápida mudança.

Os primeiros meses da Comissão foram consagrados à criação do consenso em torno de uma problemática que se impôs como o único modelo de referência, baseado nos seguintes elementos lógicos: limitação dos impostos obrigatórios, uma sociedade em plena vitalidade, o que significa melhores serviços e bem-estar, mas sem os entraves próprios a esse tipo de sociedade, principalmente o da burocracia.

Para tanto, decidiu-se como política governamental, a substituição dos serviços públicos por serviços privados, onde fosse possível, e a descentralização da administração pública para adaptá-la às exigências dos usuários.

Por último, foram estabelecidas algumas orientações para a reforma dos órgãos da administração, mantidos pela égide do Estado. São elas: adaptação da administração de acordo com exemplo do setor privado; vontade de uma abordagem global; a procura de desempenho da administração em benefício de seus clientes principais, isto é, o Estado (economia de recursos) e consumidores de serviços (relação qualidade/preço); e a

necessidade de credibilidade da administração junto à opinião pública, em sua vontade de reforma.

As mudanças concretizaram-se na prática, através de espetaculares privatizações de monopólio tradicionais do setor público: ferrovia, indústria do fumo e telecomunicações. Em seguida, pela redução de despesas no setor de saúde, das despesas do Estado e do número de funcionários. Finalmente, pelo fortalecimento, junto ao Primeiro-Ministro, dos recursos de conhecimento, informação e coordenação, capazes de uma avaliação qualitativa das práticas administrativas para contrabalançar a gestão quantitativa tradicional.

Em contrapartida, a desregulamentação não progrediu seriamente, apesar da instalação de novas e interessantes formas de ajuste na área de comunicações. A descentralização surgiu como sendo um fracasso aos observadores do processo japonês de modernização administrativa.

As reformas empreendidas, porém, não contemplaram o grande problema da sociedade japonesa, ao manter um sistema de protecionismo rural extremamente arcaico, penalizando os consumidores japoneses e paralisando as trocas no exterior.

A continuidade da reforma foi garantida, na prática, com a criação, em 1983 (após a dissolução da Comissão *Rincho*), de uma comissão para promover a reforma administrativa, cujo papel era assegurar a continuidade, o acompanhamento e o controle da implementação das reformas propostas pela *Rincho*, propondo novas orientações para o seguimento do trabalho de renovação, com as seguintes prioridades: regulamentação econômica, problema fundiário e reforma territorial.

No entanto, alguns resultados esperados não foram alcançados e, em 1987, apesar dessa segunda comissão, o movimento de modernização sofreu um declínio.

Os resultados não-alcançados referem-se, especialmente: a aspectos centrais do funcionamento administrativo ou ao sistema político-administrativo japonês - a

desregulamentação econômico-social, o questionamento do sistema de subvenções às coletividades locais e à descentralização em benefício das comunidades locais.

A reforma global da Comissão *Rincho* mudou profundamente o sistema administrativo japonês, produzindo aberturas notáveis e possibilidades de evolução, mas não avançou em aspectos essenciais do sistema. Atualmente, a maioria dos observadores avalia que o movimento de reforma perdeu seu impulso e os primeiros sucessos que resolveram os problemas financeiros, no momento, perderam interesse. Cumpre-lhes aguardar os desdobramentos desse processo.

- O Contrato de Gestão na Suécia

Até meados dos anos 70, a Suécia aparecia como o mais importante e fecundo modelo no campo da gestão pública, na concepção do papel do Estado e em matéria de política social.

Com o crescimento não-controlado das despesas, a perda de controle das atividades cada vez mais crescentes da administração pública e o peso dos impostos governamentais sobre um setor privado, em fase de internacionalização acelerada, o governo sueco enfrenta numerosos problemas de gestão pública.

Diante desses aspectos, o modelo sueco ficou ultrapassado e desconsiderado aos olhos de inúmeros observadores ocidentais.

A estratégia usada pelo governo sueco, para a reforma da administração pública e de seus Órgãos, baseou-se, principalmente, nas experiências do setor privado e no avanço das grandes empresas no início dos anos 80.

Em sua essência, a estrutura e lógica do sistema não foram abaladas. O governo não se voltou contra os burocratas. A estratégia da reforma deu ênfase ao papel da liderança, na renovação da administração e a importância das políticas voltadas para a formação e motivação das elites administrativas; à reflexão sobre a qualidade, integrando clientes e

seus recursos. Permitindo definir formas de distribuição de serviços por melhores relações, qualidade e preço, promoveu um grande impacto pela flexibilização das normas orçamentárias, o que viabilizou calibrar a ação da administração e definir objetivos confiáveis.

A estratégia elaborada pelo Governo sueco, em 1985, foi de mudança e não de ruptura, tendo como objetivo fazer evoluir o funcionamento do sistema de gestão pública sem alterar profundamente a economia.

A escolha desse recurso pode ser explicada pela continuidade política sueca e pela presença de certos valores sociais. É por essa razão que as idéias de privatização e de desregulamentação foram colocadas em segundo plano na Suécia.

Nos anos 80, a idéia do governo sueco foi de promover, no seio da administração pública, o desenvolvimento dos instrumentos de mudança que tinham tido êxito, no setor privado de serviços, com os seguintes traços: a orientação para cliente ou consumidor e, portanto, para a qualidade do serviço; a noção de gestão descentralizada do processo de produção dos serviços, em torno de objetivos e idéias de gerenciamento inspirados no setor privado; e a vontade de melhorar os sistemas de controle e de comando.

O programa formulado em 1985 e retomado pelo Ministério da Administração Pública concentrou-se nos seguintes pontos: descentralização e aumento da margem de autonomia das administrações locais, tendo como objetivo amenizar os regulamentos que pesavam sobre estas, e torná-las mais inovadoras no âmbito de objetivos bem-formulados.

Destacando-se, ainda, a busca da consolidação dos governos locais e, em particular, a redução de seu número para alcançar um tamanho crítico em matéria financeira e administrativa. Prevê-se que em vinte anos haverá uma redução do número de comunas de 2000 para 248.

A recusa de uma estratégia de privatizações, em troca de melhoria do sistema de concorrência com setor privado, concentrou-se na implementação de sistemas gerenciais,

permitindo não só maior eficácia, como melhor controle no nível político e maior descentralização interna.

Através desses sistemas de administração por objetivos, o governo ensejou melhorar a definição de responsabilidades respectivas da administração central e dos ministérios e, em fase de contenção de despesas, a administração central aguardou orientações claras do governo e maior liberdade de ação, no nível das normas, para poder implementá-las.

As medidas iniciais, para implantar esse programa, foram cautelares. Entre elas, a maior seletividade na escolha dos gerentes da administração central, em particular dos diretores gerais, com base em contratos de emprego renováveis por seis anos; o aumento da amplitude de ação das agências em matéria de salários e seleção de quadros; a diminuição do volume de normas editadas pelo nível central das agências, para aplicação em nível regional, e um orçamento por períodos mais longos (três anos) permitindo maior flexibilidade no emprego dos fundos pelas referidas.

Em relação à gestão de pessoal, a ênfase recaiu, particularmente, nos quadros técnicos, a fim de criar situações motivadoras, aumentar a mobilidade e garantir a qualidade da seleção. Foram enfatizados os seguintes fatores: o mandato de seis anos para gerentes, com contrato de função, permitindo a avaliação dos resultados obtidos; salários competitivos com setor privado, na formação programada dos funcionários públicos e na mobilidade inter ou intra-administrações.

Em síntese, os pontos fortes da experiência sueca, em termos de modernização da administração pública, resumiram-se em uma política de gestão centrada na liderança, mais do que em sistemas gerenciais, permitindo ganhos de inovação e de mobilidade do pessoal.

A Suécia avançou, em termos de participação dos quadros técnicos, no processo de modernização.

Esse resultado pode ser creditado às especificidades constitucionais da Suécia, como a responsabilidade coletiva do governo. Além disto, a tradição de não-ingerência do governo, na implementação de diretrizes, permitiu tornar mais clara a separação entre os objetivos políticos e a execução administrativa.

Quadro 1: Principais características dos Contratos de Gestão apresentadas no Capítulo 2.

PAÍSES	OBJETIVOS	ÓRGÃOS SUPERVISORES	AVALIAÇÃO E DESEMPENHO	AUTONOMIA
França	Contratualizar relações entre Estado/Empresas Públicas. Proteger contra mudanças de ordem política e responder ao desafio da competição econômica, e abertura do mercado comum europeu.	Ministério do Orçamento/Ministério Setorial	Programas de ações centradas na qualidade dos serviços aos clientes; existência de planejamento. Objetivos e metas de gestão participativa	Reduz controle de financeiros e de crédito; Autonomia na política de RH;
EUA	Reduzir o peso da administração Federal e sua burocracia. Descentralização/visando restringir despesas do governo Federal e aumentar a liberdade dos Estados.	Órgão OMB – Office of Management and Budget - ligado ao Governo.	Não-especificado	Inexistente, no que se refere ao setor financeiro; gestão RH insuficiente; centralização de poderes no OMB.
Inglaterra	Questões de eficiência e eficácia, na administração pública e promover mudança durável nas formas de gestão.	Órgão EU - The Efficient Unity - vinculada à Primeira-Ministra.	Relatórios e planejamento fora e dentro da administração pública	Gestão de RH; no sistema de informações; gestão financeira.
Japão	Restruturação pelo conjunto da administração nacional, saneamento das finanças públicas sem aumento de impostos.	Comissão Rincho – ligada ao Primeiro Ministro	Não-especificada	Setores administrativo, econômico; privatizações
Suécia	Tornar as empresas públicas com base nas experiências do setor privado. Ênfase na liderança e clareza “das missões e dos ofícios”	Ministério da Administração Pública	Não-especificada	Gestão de RH; normas orçamentárias.

Fonte: Dados da pesquisa

No quadro comparativo dos modelos de programas de gestão, observa-se que existem vários pontos convergentes entre eles. Apesar das diferenças culturais, podem-se abstrair, destas experiências, lições gerais que se impõem através das comparações.

As sociedades estudadas tem em comum o fato de fazerem parte do grupo de sociedades mais ricas e desenvolvidas do mundo. Outro ponto em comum foi a análise e reflexões dos dirigentes sobre o caráter central da crise do Estado e a necessidade de sua modernização.

A criação de uma agência nacional de gestão, coordenação ou avaliação do sistema administrativo foi a primeira atitude tomada por todos os países, no sentido de administrar melhor os programas.

A análise efetuada pelas cinco sociedades parte de um pólo diferente no sistema administrativo e na filosofia política. Esses países foram atingidos, igualmente, por uma crise profunda de suas práticas administrativas, o que atingiu, também, seu modelo tradicional de gestão.

A convergência, no que se refere ao diagnóstico, embora os argumentos sejam diferentes, está na tomada de posição para a solução de seus problemas. Fundamentaram-se em que os modelos administrativos, na lógica quantitativa, estão esgotados, e o sistema administrativo, os modos de governo, os processos de tomada de decisão, de intervenção e controle do Estado devem ser renovados em profundidade.

O Estado é apontado como o principal causador da crise financeira, e que suas empresas mantêm proliferação de regulamentos e normas, ineficazes e paralisantes, tanto para economia como para a sociedade.

A população, em seu conjunto, tem expectativas por serviços de melhor qualidade e participação mais ativa nas ações coletivas.

Verifica-se que a mudança se realizará num esforço de saneamento das finanças públicas, na privatização dos monopólios estatais, no enxugamento das atividades administrativas e na reorganização dos métodos de decisão do Estado.

2.4 CONCLUSÃO

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, nos cinco países em questão, como proposta moderna para enfrentar a crescente competitividade no mercado e os desafios de desenvolvimento econômico e social.

Numa abordagem geral, os países analisados apresentam a preocupação em prestar contas sobre seus compromissos sociais, quer pelo controle dos níveis centrais de governo aos quais se subordinam, quer por estarem submetidos ao controle da sociedade de forma mais abrangente, ou ainda, por estarem inseridos na lógica de competição de mercado.

Salientamos os seguintes aspectos, presentes na análise global dessas nações:

a) Os mecanismos usados para garantir a competitividade e a sobrevivência do Estado devem atender às demandas sociais;

b) A estabilidade política e a democracia impõem-se para a envergadura dos projetos que envolve esses países, em questões e aspectos de natureza institucional, no esforço de aferir seu grau de sucesso;

c) A transposição das barreiras, caracterizadas por organizações isoladas, pouco flexíveis, desprovidas de carreiras gerenciais orgânicas e de gerentes especializados na questão social, está em lugar de destaque na agenda política dos seus programas;

d) A tônica dos projetos desenvolvidos é a autonomia de decisões - o isolamento contra pressões políticas e cooperativistas por meio de regras claras;

e) As propostas abrangem o desenvolvimento do processo de descentralização e privatização, com exceção da Suécia, no que se refere às grandes privatizações.

Embora essas as sociedades se destaquem, historicamente, no cenário econômico mundial, elas foram atingidas em diferentes níveis, por uma crise profunda em suas práticas administrativas, o que afetou, também, seu modelo tradicional de gestão pública.

Apesar da consciência da crise fixar-se em problemas diferentes, constata-se, ainda, uma tomada de posição acerca das mudanças mais gerais das atividades econômicas e sociais de uma sociedade desenvolvida e dos problemas colocados para a inovação, convergiram para a descentralização do Estado.

Assim sendo, os programas adotados buscam, prioritariamente, o saneamento das finanças públicas, a privatização dos monopólios estatais, o enxugamento das atividades administrativas e a reorganização dos métodos de decisão do Estado. No entanto, é importante salientar que essas economias, no decorrer de seus programas, atingiram pontos divergentes em suas propostas iniciais.

CAPÍTULO 3

O CONTRATO DE GESTÃO NO BRASIL

Este capítulo tem por objetivo analisar a experiência do Governo Federal com Contrato de Gestão em empresas estatais e, especificamente, o caso da adoção do Contrato de Gestão no Estado do Rio Grande do Sul.

A partir da metade dos anos 70, deu-se início nas principais economias mundiais a um debate sobre a modernização do setor público

Essa crise aprofundou-se, afetando as estruturas sociais e de poder, mesmo se levando em consideração nítidas diferenças nacionais. A aceleração inflacionária, a desorganização do sistema financeiro internacional e as altas taxas de desemprego impuseram reordenamentos econômicos de grande significado e culminaram em profundas alterações tecnológicas, bem como na redefinição do papel e das ações institucionais sociais e políticas.

A modernização administrativa tornou-se o objetivo central dos governos, assumindo lugar importante na agenda política dos países envolvidos no estudo.

O resultado e o sentido desse reordenamento ainda não estão claramente definidos, mas é inegável seu impacto sobre as estratégias de modernização do aparelho do Estado na América Latina e, em particular, no Brasil.

No campo social, não atendeu à demanda mínima nas garantias do bem-estar social adotado nos países desenvolvidos no pós-guerra; na economia, a intervenção do Estado acarretou distorções profundas no mercado e se caracterizou pela rigidez dos procedimentos e excesso de normas e regulamentos.

Diante desse contexto paradoxal, tornava-se urgente um posicionamento, visando a uma maior integração com o mercado mundial e sua política direcionada, para seu melhor dinamismo.

Em pleno regime militar, na segunda metade dos anos setenta, com a racionalização, começavam a ser detectados, no Brasil, os primeiros sintomas de saturação da atividade empresarial do Estado. O controle que estabelecia o autoritarismo na sociedade brasileira limitava as manifestações de lideranças empresariais, os de observadores econômicos e, as da própria sociedade, isto é, o gerenciamento das empresas estatais, com seu formalismo exacerbado e sua estatização excessiva.

3.1 - O Contrato de Gestão na Esfera Federal⁸

Os Contratos de Gestão, nas empresas estatais federais, foram estabelecidos através do Decreto nº 137 de 27-05-91, que instituiu o Programa de Gestão das Empresas Estatais (PGE). Com a adoção desse programa, as empresas estatais passam a submeter-se à Coordenação da Empresas Estatais propostas de Contrato de Gestão, onde a União e a empresa estabelecem obrigações recíprocas, relativas aos objetivos da empresa e aos compromissos da administração federal para a consecução dos objetivos.

O Programa consiste na fixação de um conjunto de diretrizes gerais e setoriais destinadas a compatibilizar a gestão das estatais com a política econômica e com o planejamento setorial e, sobretudo, promover sua modernização.

No Brasil, essa experiência teve início, em nível federal, com o estabelecimento do contrato com Associação das Pioneiras Sociais (1991), com a Companhia do Vale do Rio

⁸ O histórico dos Contratos de Gestão, implantados nas empresas da esfera Federal, são baseados nos relatórios elaborados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA - intitulado: Subsídios para a reforma do Estado; e pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDP - intitulado: Desenvolvimento de Estudos para a Implantação de Contratos de Gestão na Administração Pública Federal: direta, autárquica e fundacional (1994).

Doce (1992) e com a Petrobrás (1994). No âmbito dos governos estaduais, destacou-se o Estado de São Paulo que estabeleceu (em 1992) contratos com 25 empresas e 63 órgãos estaduais não-empresariais.

As empresas estatais, historicamente, desempenham, no Brasil, um papel importante no desenvolvimento, especialmente no setores considerados estratégicos, como: energia elétrica, telecomunicações, petróleo e siderurgias. A necessidade de modernizar a gestão pública incorpora a figura do Contrato de Gestão à sistemática de relacionamento entre essas empresas e a Administração Central.

Sua base está fundamentada na concepção de que é necessário substituir controles *a priori*, ou sejam, o controles dos meios, bem como interferências político-administrativas, indevidas, no cotidiano das Empresas Estatais, por avaliações de resultados *a posteriori*, estabelecendo-se um conjunto de metas e de indicadores de desempenho.

Nos contratos, em nível federal, no âmbito do Programa de Gestão, as Empresas Estatais se submetem a obrigações relativas à programação dos objetivos da empresa e compromissos da Administração Federal para a consecução desses fins, em especial, quanto a preços e tarifas públicas.

A implementação dos contratos é uma experiência recente e limitada. Por essa razão, salienta-se a importância que o Governo vem dispensando a esse instrumento. Eis o momento de definir com mais precisão o papel dos organismos federais, envolvidos no processo e nas suas etapas, ou seja, revisar e consolidar o modelo institucional.

O sucesso dessa sistemática de relacionamento entre a União e as suas Empresas Estatais depende, fundamentalmente, dessa definição, que por sua vez, exige que os órgãos envolvidos se estruturam para as tarefas que lhes competem executar.

A seguir, analisam-se os exemplos referentes à implementação do Contrato de Gestão em algumas empresas brasileiras.

- Contrato de Gestão na Companhia Vale do Rio Doce(CVRD)

A pioneira na adoção do Contrato de Gestão com o Governo foi a CVRD- Companhia do Vale do Rio Doce. A primeira experiência vigorou de julho de 1992 a dezembro de 1993. O segundo trianual teve a duração de 1994 a 1996, oficializado como extensão de prazo do contrato anterior.

Desse modo, identifica-se claramente que, no próprio processo de preparação para implantação do contrato, ocorrem modificações nas bases gerenciais da empresa, na medida em que a negociação do contrato também é um processo de ajuste e racionalização das práticas de gerências.

Na fase que antecede a assinatura do primeiro contrato da empresa, o relacionamento entre o Ministério da Minas e Energia e a empresa já se dava sob a lógica de compromissos de gestão, que foram assinados entre as partes sob a forma de “convênio de desempenho”. Esse instrumento já possuía objetivos similares ao do contrato de gestão, enquanto instrumento para gestão por objetivos. No entanto, não liberava a CVRD de qualquer prática de controle pelo governo, não lhe conferindo, portanto, maior autonomia de gestão.

Foram estabelecidas 36 metas no Contrato de Gestão, de 1992 a 1993, da CVRD, que foram distribuídas nas seguintes áreas:

- Operacionais, englobando a produção de minério de ferro, pelotas, ouro, manganês e transporte comercial;
- Comerciais, incluindo nível médio de preços e volume de vendas para o mercado interno e externo;
- Econômico-Financeira, com previsões de margem de lucro bruta, receita líquida total e margem bruta unitária para o minério de ferro nos mercados interno e externo: previsão de geração operacional e nível global de endividamento.

- Recursos Humanos, definição do efetivo máximo e limite para gastos com mão-de-obra sobre a receita líquida e outros diversos indicadores de produtividade por tipo de produto.

- Administração Governamental, gastos com serviços de terceiros e volume de investimento.

Constam do Contrato os indicadores de Desempenho e elementos indicativos do critério de “ Avaliação Gerencial de uma Empresa Estatal”, que vêm sendo aplicados ao caso da CVRD. Quanto ao processo de *acompanhamento* do Contrato, que são relatórios trimestrais, analisados pelo Ministério Setorial, com a participação da equipe de Coordenação de Contrato de Gestão da SEPLAN, e complementado por auditorias operacionais. O objetivo das mesmas é a verificação da fidedignidade das informações prestadas pela empresa, para o cálculo dos indicadores das metas executadas. A *avaliação final* é anual e inclui reuniões entre a diretoria da empresa e os representantes dos Ministérios que têm assento no CCE.

As concessões de autonomia, pactuadas no contrato, de forma relativamente limitada, uma vez que não puderam ultrapassar constrangimentos estabelecidos pelas leis e mesmo constitucionais, uma vez que o contrato em si, enquanto peça jurídica, é decorrente de ato legal de forma inferior (decreto).

As autonomias obtidas pela empresa tiveram papel importante na evolução do incremento do desempenho, destacando-se a maior liberdade de definir e executar uma política de recursos humanos.

Sendo obedecido o limite da meta global de quadro de pessoal programado no Contrato de Gestão, a única regra limitante é a determinação legal, que fixa o teto de qualquer salário do setor público como sendo no máximo o valor do salário de Ministro de Estado. A empresa tem a liberdade de executar promoções, demissões e admissões remanejamento de funcionários, definição e aplicação de planos de carreira, de planos salariais, celebração de contratos coletivos de trabalho, defesa ou postulação judicial por

sua própria iniciativa. Essa autonomia permite à empresa executar melhorias salariais e participação dos funcionários nos lucros, reformulação do plano de cargos e salários, estimulando a eficiência. O quadro de pessoal foi reduzido de 21.826 (em 1990) para 17.829 (em 1993), realizando, plenamente, a meta do Contrato de Gestão.

Quanto à contratação de serviços de terceiros, de obras civis, bem como compra de materiais e equipamentos, a autonomia concedida nos Contratos de Gestão está sendo prejudicada pela Lei nº 8.666, de 1993. Exige licitação para obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratada com terceiros. A aplicação dessa lei delimita decisões, emperra e retarda, substancialmente, a realização das operações e encarece as aquisições, consistindo em importante retrocesso à autonomia, concedida à empresa, com o Contrato de Gestão.

No que se refere a operações societárias, emissão de valores imobiliários e emissão de debentures não-conversíveis em ações, os Contratos de Gestão exigem apenas a coerência com limites de endividamento global, aprovados pelo Senado Federal, porém o Decreto nº 1.027, de 28-12-93, e o seu substituto, de nº 1.091, de 28-12-93, passaram a centralizar no Ministério da Fazenda as decisões de quaisquer atos de gestão societária das empresas estatais, explicitando a inclusão daquelas que estejam submetidas a Contratos de Gestão. O Decreto nº 1.068, de 02-03-94, adicionalmente, obrigou a empresa a vender suas participações minoritárias e incluiu as que têm Contratos de Gestão.

Com relação ao pedido de autorização e emissão de relatórios de acompanhamento a Órgãos públicos, para fins de informações e controle, a cerca de 100 normas de obrigatoriedade foram suspensas, com a assinatura dos Contratos de Gestão, reduzindo a burocracia de prestação de contas a órgãos governamentais. A suspensão real da cobrança desses controles ainda não foi inteiramente absorvida pelos órgãos públicos e, às vezes, ainda tem exigido recusa jurídica formal, por parte da empresa, com base no decreto do seu Contrato de Gestão, que passa ser respeitado neste particular.

- O Contrato de Gestão da Petrobrás

O primeiro contrato foi assinado em 27-01-94 e abrange o período de 1994 a 1996. Sua negociação iniciou-se com o Governo Sarney, (1985 a 1989), sofrendo várias interrupções. Durou nove meses a última etapa de negociação desse contrato.

O contrato da PETROBRÁS contém regras bastante semelhantes às da CVRD, porém, é mais restrito quanto a contrapartidas do Estado e inclui algumas metas que implicam controles mais severos sobre a empresa pelo Estado. A natureza das metas que constam no contrato da PETROBRÁS e que não fazem parte do contrato da Vale, parecem indicar uma maior atenção do Estado à eficiência operacional da empresa, à sua política financeira e aos seus resultados econômicos.

Quanto à definição da Programação do Orçamento Anual, esta passa a ser de alçada da empresa, menos as rubricas que constam, direta ou indiretamente, como metas do Contrato de Gestão e do limite superior global de endividamento, submetido ao Senado Federal.

Quanto a preços a Vale do Rio Doce já possuía, antes de seu contrato, e manteve a liberdade de fixação de valores, segundo os sinais do mercado, obedecendo (segundo programa de seu contrato) ao preço médio ponderado de vendas da empresa (sem detalhamento do produto). No caso da PETROBRÁS, não há liberdade de fixação de preços da empresa. O Governo se compromete, apenas, a definir uma regra estável e de fixação de preços de combustíveis (antes discutidas a cada reajuste). Nesta regra, serão levados em conta os custos da empresa e níveis mínimos de investimentos. Oito meses após a assinatura do Contrato de Gestão, ainda não havia sido fixada tal regra.

Quanto à Administração de Recursos Humanos, no contrato da PETROBRÁS, como no da CVRD, as restrições ao gerenciamento da empresa se limitaram à meta contratual do número total de empregados e à relação entre despesas com pessoal e o valor das receitas líquidas totais da empresa. A restrição de valor máximo de salário, até o nível do salário de

Ministro de Estado, é superior à jurisdição do Contrato de Gestão. Está prevista autonomia para a negociação de acordos coletivos de trabalho.

Quanto a metas operacionais de qualidade, eficiência e utilização da capacidade instalada, no contrato da CRV, têm-se constatado metas de produtividade de pessoal e de custo unitário por produto. No contrato da PETROBRÁS, além destes, figuram ainda, metas de grau de implantação de “qualidade total”⁹, de desenvolvimento de recursos humanos, de grau de utilização da capacidade de refino e de utilização de dutos.

Quanto ao resultado econômico da empresa, no contrato da PETROBRÁS, como no CVRD, consta meta de margem bruta sobre receita líquida total. No contrato da PETROBRÁS constam, além desta, e a de remuneração do capital próprio e taxa de remuneração do investimento total.

No que se refere às contratações de serviços de terceiros, compra de matéria - prima e de equipamento, o Contrato de Gestão da CVRD, seguindo o Decreto nº 137, de 1991, libera as empresas de contratos externos mas a regra não será aplicável, enquanto persistir a obrigatoriedade de licitação da Lei nº 8.666, de 1993. No contrato da PETROBRÁS, posterior a essa lei, não figurou tal cláusula, por inaplicável.

Quanto ao esforço de evolução tecnológicas, esse tema está ausente do contrato da CVRD. No Contrato de Gestão da PETROBRÁS há metas de realização de pesquisa e desenvolvimento, registradas no compromisso pela reação das despesas com P&D - pesquisa e desenvolvimento - com o faturamento bruto. Associada a este tema e ao tema de Qualidade e Eficiência, há a meta de desenvolvimento de recursos humanos (percentual sobre o faturamento bruto).

⁹ Termo cunhado por Feigenbaum, em 1950, para designar uma nova concepção de qualidade onde os órgãos de controle de qualidade, além de sua função tradicional de inspeção, deveriam ocupar-se, também com a garantia a clientes, com o desenvolvimento dos produtos e de fornecedores, no referente à qualidade. (OLIVEIRA, 1994:41)

Destaca-se, ainda, que a assinatura do Contrato de Gestão da PETROBRÁS foi precedida de extensa pesquisa de normas, portarias e circulares, que pesavam sobre a gerência da empresa. Foi formada uma comissão envolvendo, além da empresa, o MME - Ministério de Minas e Energia - e a SEPLAM, para a negociação com os órgãos governamentais pertinentes, de uma lista de constrangimentos jurídicos a serem extintos. A negociação ainda está em curso. É previsível que também, no caso da PETROBRÁS, far-se-á necessária uma postura ativa da empresa, na defesa da dispensa de prestação de informações junto aos órgãos de Administração Federal.

Há dificuldades, também, na aplicabilidade do Decreto nº137, de maio/91, que institui os Contratos de Gestão. Estas residem na expectativa de que qualquer Contrato de Gestão implique a concessão de amplo elenco de autonomias, de difícil aplicabilidade imediata à maioria das empresas públicas postulantes de contratação.

A grande demora em concluir a negociação com a PETROBRÁS e o teor do compromisso, firmado pela empresa, indicam a necessidade de uma diferenciação individual no grau de autonomia que será concedido a cada entidade. O contrato da PETROBRÁS (assinado em 27-01-94, Decreto nº 1.050), demonstra que a concessão de autonomias é nitidamente menor do que a CVRD está obtendo e sustentando.

3.2 - Contrato de Gestão no Rio Grande do Sul

O Estado do Rio Grande do Sul (RS) vem desenvolvendo diversos projetos para suas principais empresas mediante uma ótica de maior flexibilização da gestão estatal, visando à descentralização. Este projeto, em particular, tem base nos Contratos de Gestão que surgiram, na França, no final dos anos 60.

Para elucidar melhor esse ponto, busca-se a origem do controle das empresas que estavam entregues sob as normas da Sistema Federal da Secretaria Especial para Controle das Empresas Estatais - SEST.

Segundo DALMAZO (1994:305), *“o controle das empresas estaduais não se exerce de forma direta através de um orçamento proposto pela Sest (...). Considerando tratar-se de empresas sob controle acionário do Estado regional, o sistema Sest atinge apenas a CEEE em termos de proposta e de fixação de limite para a captação de recursos financeiros(...). Mesmo assim, as empresas serviram de instrumento das políticas federais, através de decisões hierarquizadas por órgãos da União, que as afetavam diretamente - inclusive a CRT e a CORSAN, que não estavam incluídas no sistema SEST.”*

As conseqüências dos cortes de investimento para a área de saneamento básico, mesmo que no (RS) apresente índices acima da média brasileira, como acontece com o abastecimento de água tratada à população, o declínio na aplicação de recursos está deixando a desejar, ante os anseios da sociedade por uma qualidade de vida.

Na área de energia elétrica, necessita-se de investimentos, no sentido de atenuar a grande dependência de abastecimento por unidades geradoras, localizadas fora do território gaúcho.

Na área das telecomunicações, os padrões estaduais de atendimento são inferiores à média nacional e incompatíveis com as demandas geradas pelo processo de retomada de desenvolvimento sócio-econômico.

Para alterar esse quadro e gerar as condições essenciais para a retomada do desenvolvimento sócio-econômico do estado, o governo adotou posturas estratégicas, a fim de reestruturar o aparelho estatal, como um meio de atrair a participação de capitais privados para a área de prestação de serviços e reduzir o grau de intervenção do estado na economia.

Os estudos preliminares, referentes ao Contrato de Gestão no (RS), aconteceram a partir de 1986. Desenvolveu-se todo um trabalho para controlar as empresas, dando ênfase aos controles dos meios. O projeto da época era executável, mas incompatível com a estrutura política. Em 1988, ampliaram-se os estudos, incluindo-se, no projeto o controle dos

resultados. Nesta fase, avaliaram-se durante dois anos, três empresas, onde a Secretaria da Coordenação e Planejamento obteve os dados necessários para a implantação do Contrato; mas a estrutura política não autorizou sua adoção. Portanto, o instrumento utilizado permitia a avaliação das empresas, no entanto, não se estabeleceram metas.

A partir de 1991, o Governo resolveu pôr em prática vários contratos, mas não delegava nenhuma autoridade ao executor, só existia a parte do próprio Governo. Eram contratos bem elaborados, que definiam metas utilizando o sistema de controle, só que inexecutáveis, porque não tinham quantificação e sim metas qualitativas. Os contratos, executados, gerenciados, acompanhados e avaliados naquele período, revelaram-se unilaterais e não permitiam avaliação. O único critério de avaliação era dizer se haviam cumprido ou não.

Em fevereiro de 1995, formaram-se, na Secretária de Coordenação e Planejamento, grupos de estudos para elaborar a proposta inicial de Contrato de Gestão. O passo definitivo, para adoção do contrato no Rio Grande do Sul, foi o Projeto de Lei nº 62/96 de 11 de setembro de 1996, que Instituiu o Código Estadual de Qualidade dos Serviços Públicos, nos termos do art.175, parágrafo único inciso IV, da Constituição Federal; art. 163 da Constituição Estadual e art. 22 da Lei Federal 8078/90.

Os objetivos e metas estabelecidos no Contrato baseiam-se em comparações entre as empresas gaúchas que apresentam melhores índices de desempenho com suas congêneres em outros estados.

Para a elaboração dos Contratos, o Departamento de Acompanhamento e Avaliação do Desempenho do Serviço Público -DADE, baseou-se em experiências internacionais, destacando-se o aspecto da responsabilização, na tentativa de buscar maior grau de eficiência e eficácia no desempenho. Trata-se, portanto, de uma proposta de experimentação, que busca estabelecer compromissos entre governo e dirigentes, possibilitando uma revisão nas relações de controle e autonomia dos órgãos públicos.

Nessas negociações, o Estado firmou o Contrato de Gestão com seis empresas, são elas:

- a) Companhia Riograndense de Telecomunicações (CRT);
- b) Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE);
- c) Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN);
- d) Companhia Riograndense de Mineração (CRM);
- e) Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul (PROCERGS).
- f) Fundação Estadual de Produção e Pesquisa em Saúde (FEPPS).

A experiência em andamento com Contrato de Gestão no Rio Grande do Sul mostra que o instrumento tem potencialidade para melhorar a qualidade dos serviços públicos e ajudar na otimização do desempenho econômico-financeiro.

Trata-se, porém, de um instrumento com inúmeras limitações. Caso o acionista majoritário não se coloque favorável às mudanças, dificilmente o Contrato de Gestão funciona, pois o instrumento pressupõe aumento da autonomia administrativa e maior cobrança de resultados. A opinião dos usuários faz parte e é ponto relevante do instrumento. Portanto, a realimentação dos resultados é positiva para avaliação do Contrato.

Os Contratos de Gestão do Rio Grande do Sul, além de considerarem a opinião pública, baseiam-se em indicadores, devidamente balizados e discutidos no início do estudo, para sua utilização e implementação nas empresas estatais gaúchas.

Outro aspecto relevante diz respeito às aferições técnicas. É preciso ir até onde as coisas acontecem, caracterizando uma forma objetiva de realimentar positivamente o instrumento, via termos aditivos.

A definição do papel dos organismos estaduais envolvidos no processo, e as etapas, para revisar e consolidar o modelo institucional, bem como acompanhar a adoção do Contrato de Gestão no Estado, compõem-se dos seguintes órgãos:

- Está a cargo do Governo do Estado a elaboração de Políticas Governamentais, às quais a estatal com o contrato em vigor deve seguir. O Estado chamou para si a função de cobrar os resultados e flexibilizar o controle dos meios.

- Concerne à Secretaria da Coordenação e Planejamento a função de estabelecer indicadores de desempenho compatíveis com os resultados desejados pelo acionista e pelos usuários. Também negocia os indicadores com as empresas, tendo como base o *ranking* nacional.

- Atribuem-se ao Departamento de Avaliação das Empresas Estatais a elaboração dos Contrato de Gestão, operacionalização dos indicadores de qualidade, de universalização dos serviços e econômicos financeiro, bem como emitir parecer trimestral ao acionista majoritário e ao Conselho de Administração das Empresas.

- Atua o Conselho de Administração, com base nos relatórios da Secretária de Planejamento, na orientação da Diretoria da Estatal, com vistas ao cumprimento das metas do contrato, e acumula a função de aplicar as penalidades previstas no contrato para a diretoria da empresa.

- À Empresa Estatal contratualizada cabe executar as ações, com vista ao atingimento dos indicadores de desempenho previstos no contrato e, também, implementar recomendações do conselho de administração, para o aprimoramento de seu desempenho gerencial, em função da aplicação de autonomia pré-pactuada no Contrato de Gestão.

Para melhor avaliação das empresas e controle da Secretaria, foi desenvolvido um bloco de indicadores, em que este estudo destaca o Indicador Econômico e Financeiro, que é usado em comum para avaliação das empresas o que será explicitado abaixo.

- A avaliação do desempenho econômico das estatais

A análise dos aspectos econômicos das empresas estatais tem por finalidade avaliar o desempenho destas organizações, considerando medidas de eficiência, rentabilidade e endividamento. Para tal fim, este instrumento adota uma metodologia que vem sendo usada pelo Sistema TELEBRÁS e SIDERBRÁS e já aperfeiçoada através de debates e discussões realizados em diversos fóruns nacionais e internacionais.

O modelo de avaliação do desempenho econômico parte da visão estratégica de governo como acionista-controlador, enfoque que exige, necessariamente, um compromisso com a comparatividade e que tem por objetivo identificar, registrar, acompanhar e avaliar a trajetória definida para uma empresa (ou grupo de empresas) por seu controlador, tendo como horizonte um período de médio e longo prazos. Esta avaliação é orientada para o saneamento econômico-financeiro-operacional da entidade, a fim de que esta tenha as condições suficientes e necessárias para prestar à sociedade os serviços por esta demandados, de acordo com os níveis de qualidade exigidos.

A utilização deste modelo permite que tais objetivos sejam discutidos previamente com os atores sociais envolvidos: governo, sociedade, empresa, empregados, sindicatos consumidores, com base em informações consistentes, de maneira a permitir uma prévia negociação das metas possíveis e dos meios existentes para o seu atingimento, dentro dos princípios de transparência e democracia exigidos pelas sociedades mais desenvolvidas.

O modelo, através da articulação de um conjunto de indicadores básicos, procura identificar os estados de desempenho que vêm sendo ocupados pela empresa, ao longo do tempo, e define os caminhos, através dos quais a empresa poderá chegar a estados mais aprimorados, estabelecendo as ações que deverão ser implementadas para tal.

A análise toma por base os investimentos necessários para que a empresa possa operar (Ativo Operacional), considerando a origem dos recursos necessários para o seu financiamento (Recursos de Terceiros e Recursos Próprios). Este conjunto forma o que se

chama estrutura patrimonial (ou de capital) da empresa, a qual, quando em operação, gera, através da venda dos bens ou serviços produzidos, uma receita (operacional). Com esta receita, a empresa obtém os recursos necessários para pagar os custos e despesas ocorridas durante o seu processo produtivo (despesas de custeio, depreciação dos equipamentos, etc.). Quando o volume de receitas gerado for maior do que o de despesas, a empresa consegue um resultado positivo com as suas operações, chamado de Lucro Líquido Operacional. As receitas e despesas operacionais consideradas compõem a estrutura de resultados da empresa.

Assim, é com esse lucro operacional que a empresa conta, para pagar as despesas financeiras, geradas pelos recursos de terceiros, utilizados para financiar o seu Ativo Operacional. O saldo, daí decorrente, formará o Lucro Líquido do Exercício (ou prejuízo).

Da articulação dos elementos componentes dessas duas estruturas são gerados indicadores básicos, a partir dos quais é possível estabelecer uma hierarquia de Estados de Desempenho para a empresa.

Os indicadores definidos. são os seguintes:

TRCP - TAXA DE RETORNO DOS CAPITAIS PRÓPRIOS:

Este indicador mede a rentabilidade nominal do capital do acionista da empresa, representando o seu lucro antes da reposição do poder de compra da moeda (os efeitos inflacionários do período são previamente expurgados para o seu cálculo);

TRI - TAXA DE REMUNERAÇÃO DO INVESTIMENTO:

Evidencia a remuneração prestada pela atividade operacional aos capitais aplicados em ativos pela empresa.

TRT - TAXA DE REMUNERAÇÃO DE TERCEIROS:

Em termos médios, o indicador representa a remuneração obtida pelos capitais de terceiros, utilizados pela empresa para financiar os seus ativos.

GRE - GRAU DE ENDIVIDAMENTO:

Mede a utilização de capitais de terceiros em relação ao volume de recursos próprios no exercício.

Com base nas relações entre os resultados obtidos pela empresa, relativamente a esses quatro indicadores, é possível estabelecerem-se oito (8) Estados de desempenho empresarial.

Dessa forma, são classificadas no Estado 1 (correspondente ao desempenho considerado como "ótimo") aquelas empresas que, no exercício, obtêm uma taxa de retorno dos capitais próprios maior do que a taxa de remuneração dos investimentos, a qual, por sua vez, deverá ser maior do que a taxa de remuneração de terceiros, apresentando um grau de endividamento menor do que a unidade.

A equação correspondente adquire o seguinte formato:

$$\text{trcp} > \text{tri} > \text{trt} ; \text{gre} > 1$$

Já uma empresa classificada no Estado 8 (desempenho "péssimo") apresentará uma equação do seguinte tipo:

$$\text{trcp} < \text{tri} < 0 < \text{trt} ; \text{gre} < 1$$

Uma vez identificado o Estado de Desenvolvimento em que se encontra a empresa, o modelo define diversos roteiros, através dos quais a empresa poderá deslocar-se para estados mais aprimorados de desempenho, desde que adote as ações recomendadas para cada alternativa.

Portanto, o modelo aqui utilizado, para avaliação do desempenho econômico das empresas, tem como diretriz orientar o acionista para o estabelecimento de ações

estratégicas que visem levar a empresa a níveis cada vez mais aprimorados de desempenho, contando, para isso, com alguns excelentes atrativos, dentre os quais:

- a) utilizar indicadores globais;
- b) valer-se de poucos indicadores facilmente elaborados;
- c) possuir uma série consistente de dez anos de análise (1984-94);
- d) ser modelo já institucionalizado;
- e) facilitar a comparação com outras empresas similares;
- f) estabelecer uma linguagem comum entre empresa-governo e entre Estado-União;
- g) permitir acompanhamento e avaliação de curto e médio prazos do desempenho das empresas.

Os Estados de Desempenho do modelo ADE são os seguintes:

1º) ESTADO 1: $TRCP > TRI > TRT$ e $GRE > 1$

Empresa com alavancagem financeira positiva. O capital de terceiros trabalha em benefício do capital próprio.

Quanto maior o endividamento, maior a taxa de remuneração do patrimônio.

Bom desempenho e gerência financeira perfeita.

2º) ESTADO 2: $TRCP > TRI > TRT$ e $GRE < 1$

Empresa com alavancagem financeira positiva, mas mal aproveitada.

Bom desempenho. Existindo demanda reprimida para seus produtos e serviços, a empresa deve expandir-se.

Provavelmente, esteja ocorrendo um controle inadequado do Governo, limitando os investimentos da empresa.

3º) ESTADO 3: $0 < TRCP < TRI < TRT$ e $GRE > 1$

Empresa com alavancagem financeira negativa e que trabalha para remunerar o capital de terceiros a uma taxa mais elevada que a do patrimônio .

4º) ESTADO 4: $0 < TRCP < TRI < TRT$ e $GRE < 1$

Empresa com alavancagem financeira negativa. Trabalha para remunerar o capital de terceiros a taxa mais elevada que a do patrimônio.

5º) ESTADO 5: $TRCP < 0 < TRI < TRT$ e $GRE > 1$

Empresa operacionalmente rentável, mas com resultado final negativo, provocado por uma estrutura de capitais inadequada a sua capacidade de geração de receitas.

6º) ESTADO 6: $TRCP < 0 < TRI < TRT$ e $GRE < 1$

Empresa com superávit operacional insuficiente para absorver encargos financeiros, sob qualquer estrutura realista de capital-empresa com problemas operacionais.

7º) ESTADO 7: $TRCP < TRI < 0 < TRT$ e $GRE > 1$

Empresa operacionalmente deficitária, com resultado final agravado por estrutura de capital inadequada.

8º) ESTADO 8: $TRCP < TRI < 0 < TRT$ e $GRE < 1$

Empresa operacionalmente deficitária, com resultado agravado por estrutura de capital inadequada.

O modelo adotado pela Secretária de Coordenação e Planejamento tem como finalidade avaliar o desempenho de qualidade, produtividade e econômico das empresas

que assinaram o contrato com Estado. A base da sua elaboração está na definição de metas e indicadores quantitativos, que permitem uma maior visibilidade das empresas tanto para a sua avaliação interna quanto externa

3.3 Caracterização das Organizações em Estudo

Para elaboração desta análise, serão examinadas a Companhia Riograndense de Saneamento - CORSAN - a Companhia Estadual de Energia Elétrica - CEEE - a Companhia Riograndense de Telecomunicações - CRT.

CORSAN - Companhia Riograndense de Saneamento

O Estado do Rio Grande do Sul inicia a coordenação e fiscalização da implantação de sistemas de abastecimento de água e esgoto sanitário a partir de 1917, com a criação da Comissão de Saneamento do Estado, vinculada à Secretária de Obras Públicas. Em 1936, a tarifa foi unificada e os consumidores classificados conforme o tipo de utilização da água. Em 1945, foi elaborado o primeiro Plano Estadual de Saneamento que priorizava ações a serem implementadas e, também, foi utilizado para obtenção de recursos da União

A política organizacional de saneamento institucionalizou-se a partir da formulação da política nacional, pelo Banco Nacional de Habitação - BNH - e o Sistema Financeiro de Habitação - SFH -, normalizando as atividades do setor e controlando as ações das instituições e das empresas estaduais e municipais de saneamento. O Plano Nacional de Saneamento - PLANASA -, começou suas atividades a partir de 1971. No Rio Grande do Sul, a CORSAN, que foi criada em 1966 e passou a operar no sistema vigente. A montagem dessa estrutura destinava-se à criação e o fortalecimento, em cada Estado, de empresas estaduais de saneamento básico, em regime de concessão, para a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgoto sanitário.

Com uma política clara de expansão, incentivados pelo governo federal, ocorreram pesados investimentos no abastecimento de água e esgotos até 1986. Com a extinção do

BNH, ocorreu a paralisação dos investimentos em saneamento básico e a conseqüente transferência de suas atribuições, de financiador do saneamento, para a Caixa Econômica Federal. Com atrelamento das tarifas em nível federal, houve adiamento nos planos de expansão dessas empresas.

A Constituição de 1988 estabeleceu, como competência da União, dos Estados e dos Municípios, a promoção de programas de saneamentos básico. Com a reforma administrativa, promovida em 1990, criou-se a Secretária Nacional de Saneamento e Infra-Estrutura Urbana. Nesse período foi desenvolvido o Projeto de Modernização do Setor de Saneamento - PMSS -, através de acordo com o Banco Mundial - BIRD -, propondo uma ampla reestruturação no setor, começando pelas mudanças conceituais, que são introduzidas na pauta. Temas como a descentralização, municipalização e participação passam a ser discutidos.

Na Lei 10.931, aprovada em 09-01-97, o Estado cria a agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul. Com essa Lei vigente, a regulação do serviço de saneamento passará a ser exercida por uma agência estadual, que abrange outros serviços públicos, podendo promover a licitação de concessão do serviço municipal quando autorizada.

A CORSAN, em 1996, é concessionária e responsável pelo atendimento de 284 municípios dos 427 existentes no Estado, representando 66,5% do total. Atua com a população urbana equivalente a 67,89% do total do Estado.

Verificam-se problemas de saturação dos sistemas e más condições das redes, havendo necessidade de ampliação da produção, das adutoras, da reserva e substituição das redes deterioradas. Além destes, ocorrem problemas relacionados à qualidade e quantidade de água do manancial abastecedor. Soma-se a isso um elevado índice de perdas nos sistemas de abastecimento de água, situando-se em torno de 45%.

A CORSAN é uma sociedade anônima de economia mista, criada pela Lei nº 5.167, de 21 de dezembro de 1965 e regulamentada pelo decreto 17.788, de 04/02/1966. O

Estado, de acordo com a Lei, deve subscrever, no mínimo 51% do capital social da empresa, mas na realidade detém, praticamente, 100% do capital social.

Os objetivos da CORSAN, definidos por Lei, consistem na realização de estudos, projetos, construção, operação e exploração dos serviços públicos de abastecimento de água potável e de esgoto sanitário, bem como outras atividades afins.

Uma rápida revisão, na história do abastecimento de água do Estado, revela que foi criado em Porto Alegre, no ano de 1864, o primeiro sistema de água do Rio Grande do Sul. Em 1917, foi criada a Comissão de Saneamento da Secretaria de Obras Públicas, transformada em Diretoria de Saneamento e Urbanismo, em 1945 e, em 1953, foram instituídos o 1º e 2º Plano de Saneamento do Estado, respectivamente, e em 1966, foi criada a CORSAN.

A CORSAN é o órgão responsável pela normatização e execução da política de saneamento básico do Estado, atuando no campo da saúde pública, da gestão urbana e da preservação ambiental, caracterizando-se como um serviço de utilidade pública, essencial no desenvolvimento da sociedade.

A CORSAN presta seus serviços cobrando uma tarifa de acordo com a classe econômica do usuário, mas que é a mesma em qualquer município do Estado, ou seja, é uma espécie de tarifa cooperativada ou socializada, onde os sistemas superavitários subsidiam os deficitários, possibilitando o investimento nos municípios menores e/ou mais pobres, em que a relação custo/benefício do sistema é desfavorável.

É, no Brasil, a única empresa de saneamento de âmbito estatal que não possui a exploração dos serviços da capital do Estado, bem como de algumas cidades importantes como Caxias do Sul, Pelotas, Livramento, São Leopoldo e outras menores, o que exige alguns cuidados, quando do confronto ou comparações de desempenho e outros índices de empresas semelhantes.

Em 12 de agosto de 1994, a CORSAN assinou seu primeiro Contrato de Gestão, que foi publicado do Diário Oficial do Estado em 10 de novembro de 1994.

A CORSAN tem como órgão máximo a Assembléia geral de acionistas que elege o Conselho de Administração, o Conselho Fiscal e o Conselho Técnico Consultivo.

O Conselho de Administração elege a diretoria que é composta por cinco membros: um Diretor-Presidente, um Diretor Financeiro, um Diretor Administrativo, um Diretor de Operações e um Diretor de Expansão.

Compondo o restante da estrutura temos: 17 Superintendências, sendo 9 na sede em Porto Alegre e 8 no interior do Estado; 11 Assessores de Diretoria; 36 Departamentos, sendo 20 na sede em Porto Alegre, e 16 no interior; 52 Divisões sendo 20 em Porto Alegre e 32 no interior; duas Coordenadorias Regionais e 156 Unidades de Saneamento em todo o Estado.

Atualmente, a CORSAN conta com oito hierarquias, num total de 5.329 funcionários, sendo 4.625 no interior do Estado e 704 em Porto Alegre.

Para o Contrato de Gestão da CORSAN, foram utilizados quatro grupos de indicadores, que são os seguintes:

- 1) Indicadores de Qualidade dos Serviços e Produtos;
- 2) Indicadores de Universalização dos Serviços;
- 3) Indicadores de Produtividade e;
- 4) Indicadores Econômicos Financeiros.

Os dados apresentados nos quadros abaixo foram fornecidos pela Secretária de Planejamento e Coordenação do Estado do Rio Grande do Sul.

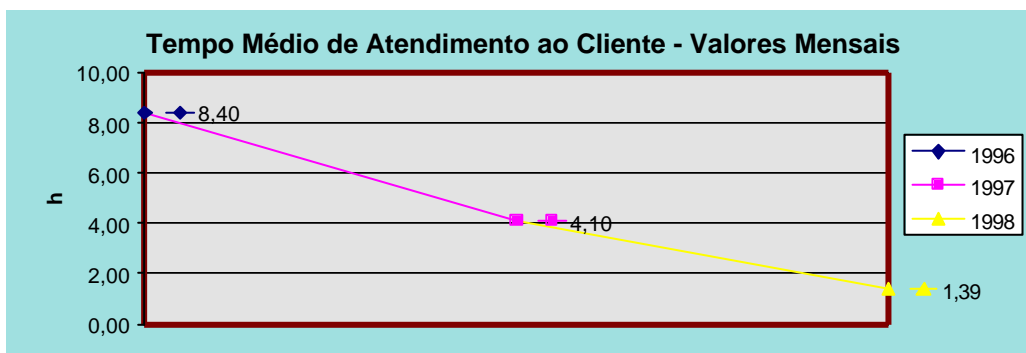
Indicadores de Qualidade Dos Serviços e Produtos

O Indicador de Qualidade dos serviços é um instrumento técnico para se aferir o tempo médio de atendimento ao consumidor, quanto à reposição da água na falta desta e também na interrupção do fornecimento por usuário, informando a perda física de água e o seu nível. É o indicador clássico da área de planejamento do Brasil.

TAC - Tempo Médio de Atendimento ao Cliente, quando da falta de água

A meta para 1998 é de atender em 4 (quatro) horas, em média, o cliente, quando de falta de água. No ano de 1996, o indicador atingiu 8h.40min., superando positivamente o balizamento anual passado. Em comparação ao primeiro semestre de 1997, o indicador apresentou uma melhora bastante expressiva, alcançando 01h.39min. no primeiro semestre de 1998.

Figura 1 – CORSAN; Tempo médio de atendimento ao cliente

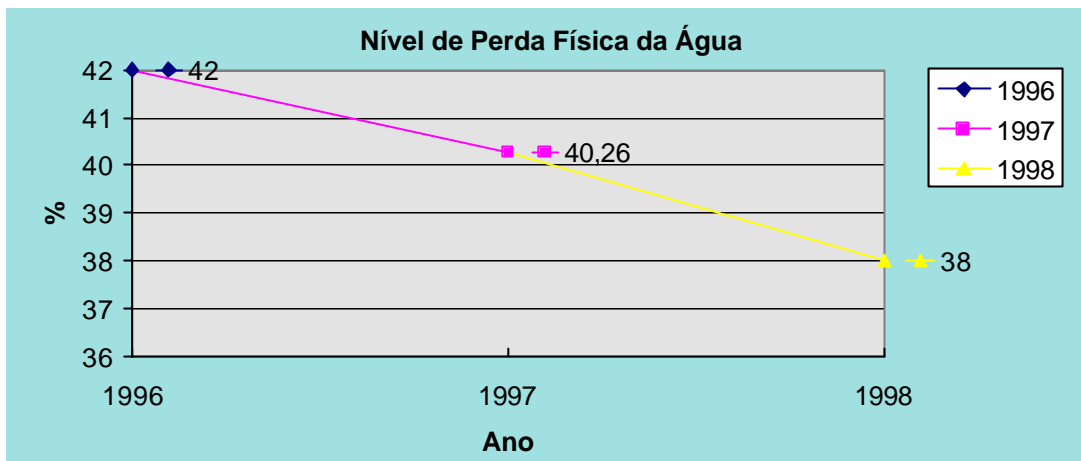


Fonte: Relatório trimestral da CORSAN, referente ao período de 1996- 1997 -1998

NPA (FÍS) - Índice de Perda Física de Água

No acumulado de 1996, o índice de perda física de água foi de 42%. Obteve em 1997 um desempenho de 40.26%. Em 1998, o desempenho alcançado foi de 38%. Não alcançando a meta do Contrato para o primeiro semestre de 1998 que é 37%.

Figura 2 - CORSAN: Nível de perda física da água



Fonte: Relatório trimestral da CORSAN, referente ao período de 1996- 1997 -1998

Indicador Econômico Financeiro

Indicador econômico-financeiro é a divisão das despesas operacionais, sem incluir a depreciação, pela receita operacional.

Quadro 2 - Indicadores econômico-financeiros

INDICADORES 1.º SEM.	1995	1996	1997	1998	META P/1998.
ROP (%)	97,00	72,78	70,69	69,74	Não alcançou
DCP (%)	71,50	43,05	44,02	40,54	Não alcançou
Estado. Desempenho.	Não alcançou	Não alcançou	Não alcançou	Não alcançou	Não alcançou

Fonte: Relatório trimestral da CORSAN, referente ao período de 1996- 1997 -1998

ROP - Razão Operacional

DCP - Despesas com Pessoal Próprio

Estados Econômicos :

Em relação aos indicadores econômico-financeiros, a Companhia não atingiu nenhuma das metas constantes no Contrato de Gestão.

Apesar dos resultados anuais do semestre apresentarem, uma melhora constante, em relação ao ROP, as perspectivas são de que a CORSAN, dificilmente, irá alcançar, ao final do ano de 1998, as metas balizadas para os indicadores Razão Operacional (ROP) e Estado de Desempenho.

A estrutura de capital mostra a forma como a empresa financia sua operação através da utilização de recursos próprios ou de terceiros.

A predominância dos capitais de terceiros sobre os capitais próprios demonstra o aumento dos empréstimos buscados pela Companhia, o que, conjuntamente com uma alavancagem financeira negativa, expressa a necessidade desta trabalhar para remunerar o capital de terceiros a uma taxa mais elevada do que a do patrimônio.

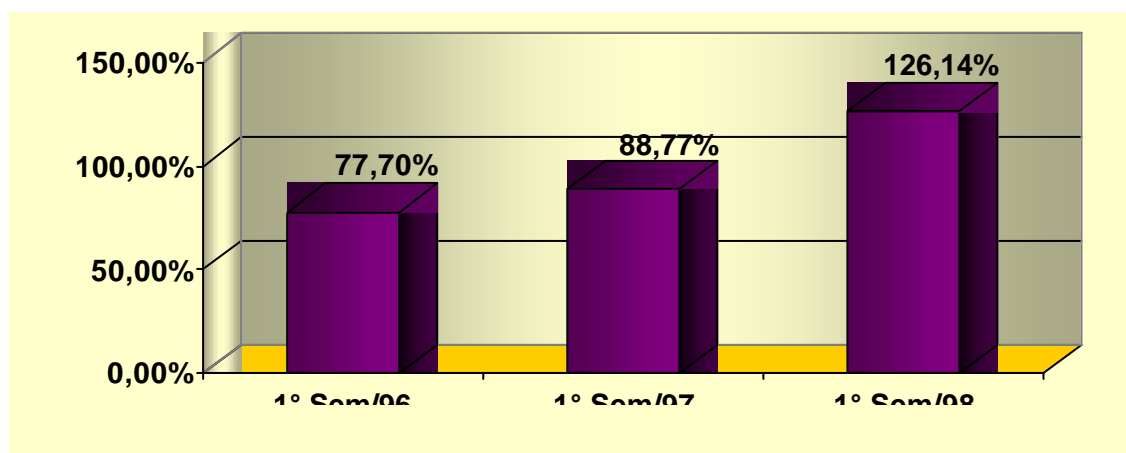
A evolução do GRE, durante os primeiros semestres dos anos de 1996/1997/1998, mostra que este é o fato mais desfavorável da CORSAN no período, na medida em que a empresa não obteve incremento de rentabilidade operacional que compensasse esse aumento do endividamento.

Evolução Do Grau De Endividamento

1º SEMESTRE 1996/1997/1998

O grau de endividamento (GRE), que evidencia a utilização de recursos de terceiros em relação ao volume de recursos próprios.

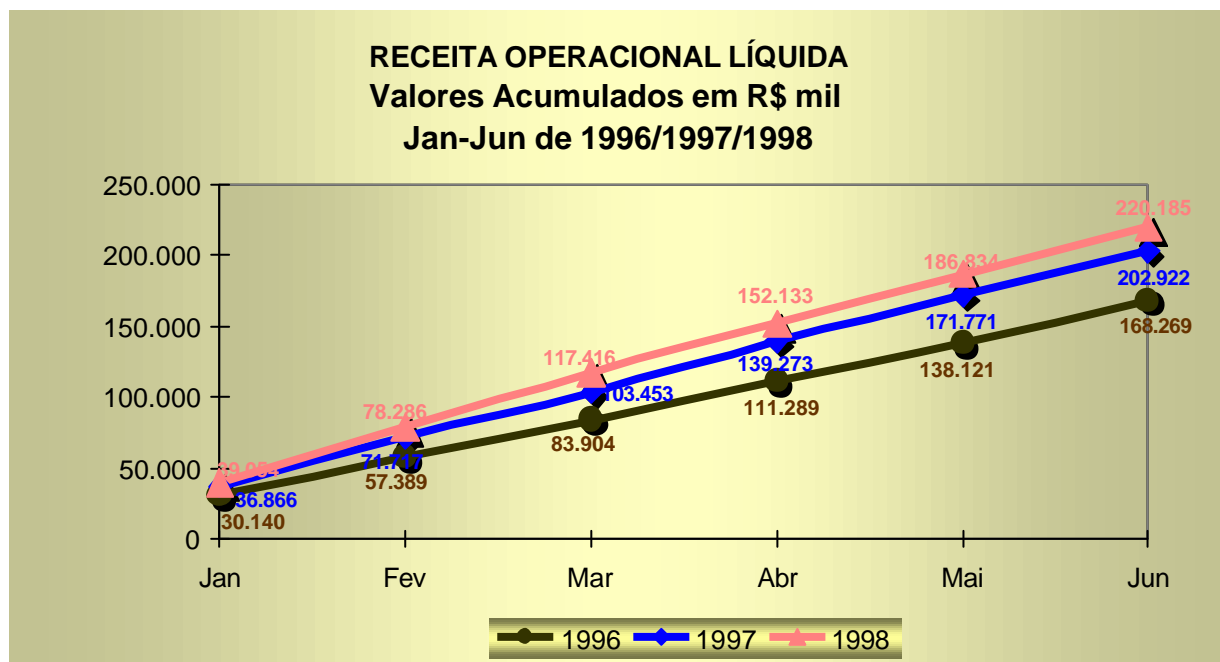
Figura 3 - CORSAN: Grau de endividamento



Fonte: Relatório trimestral da CORSAN, referente ao período de 1996- 1997 -1998

O gráfico, a seguir, ilustra o comportamento da receita operacional líquida durante o período de janeiro a junho dos anos de 1996/1997/1998.

Figura 4 - CORSAN: Receita operacional líquida



Fonte: Relatório trimestral da CORSAN, referente ao período de 1996- 1997 -1998

Indicadores De Produtividade

A Tabela sintetiza o desempenho da produtividade da CORSAN nos primeiros semestres dos anos de 1995 a 1998.

O Indicador de Produtividade tem como base a produtividade de pessoal. É a relação entre os metros cúbicos de água tratada e número de empregados da companhia em um período de tempo. Também apresenta a relação entre o total de ligações (água mais esgoto) da empresa e número total de empregados, mais a relação entre o total de economias (água mais esgoto) abastecidas pela empresa e o número total de empregados.

Quadro 3 - Indicador de Produtividade

INDICADORES	1995	1996	1997	1998
IPP1	40.908	22.920	21.873	25.580
IPP2	232	263	279	280
IPP3	299	338	364	405

Fonte: Relatório trimestral da CORSAN, referente ao período de 1996- 1997 -1998

IPP1 - Água faturada em m³/empregado

IPP2 - Número de ligações de água e esgoto-empregado

IPP3 - Número de economias com água e esgoto-empregado

IPP1 - Água Faturada (m³) por Empregado

A meta estabelecida para este ano é de 47.000 m³ de água faturada por empregado. A empresa faturou, no acumulado de janeiro a junho deste ano, 25.580 m³ contra 21.873 m³ alcançados no primeiro semestre de 1997. Anualizando o índice obtido no primeiro semestre deste ano, a Companhia alcança 51.160 m³, 8,13% melhor do que a meta.

IPP2 - Número de Ligações de Água e Esgoto por Empregado

Tanto nos valores mensais, como no acumulado dos semestres, o número de ligações de água e esgoto por empregado vem tendo um bom desempenho, que mostra tendência da empresa em cumprir a meta anual neste indicador.

IPP3 - Número de Economias com Água e Esgoto por Empregado

A meta de 360 economias com água e esgoto por empregado prevista no Contrato de Gestão para 1998, foi superada. A CORSAN atingiu, no acumulado de janeiro a junho, IPP3 igual a 405, 11,11% superior à meta, e melhor do que o índice alcançado em igual período de 1997, que foi de 364.

Universalização Dos Serviços

O Indicador de Universalização dos Serviços apresenta a universalização dos serviços de água encanada e o percentual desta na área de concessão da empresa. Informa o percentual de domicílios ligados em rede de esgoto da área de concessão

Quadro 4 - Indicador de Universalização dos Serviços

INDICADORES	1995	1996	1997	1998
NUA %	95,50	98,00	?96,50	98,50
NUE %	9	18	?16	26

Fonte: Relatório trimestral da CORSAN, referente ao período de 1996- 1997 -1998

NUA - Nível de Universalização dos Serviços de Água

NUE - Nível de Universalização de Esgoto

NUA - Nível de Universalização dos Serviços de Água

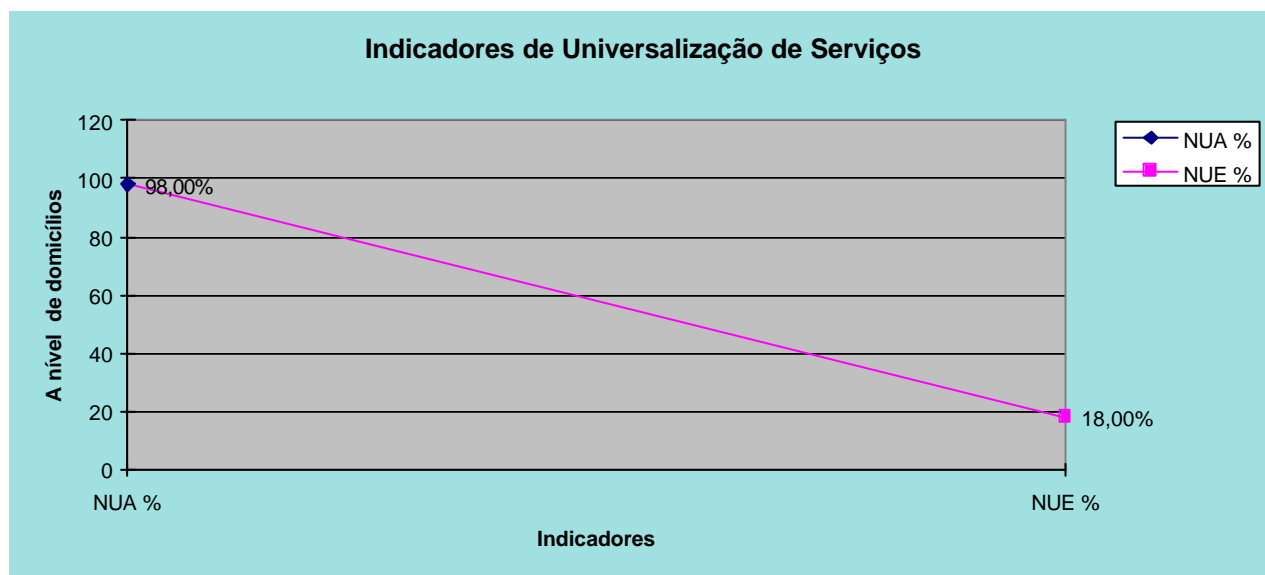
A meta para este indicador, em 1998, é de 98,50% da população atendida com água tratada nos municípios onde a empresa tem concessão.

A CORSAN obteve, no primeiro semestre de 98, valor de 99,62%, tendo cumprido o balizado do Contrato de Gestão, com folga de 1,14%. Para este cálculo foi considerada a densidade de 3,44 habitantes por domicílios.

NUE - Nível de Universalização dos Serviços de Esgotamento Sanitário

O nível de universalização da rede de esgoto sanitário nos municípios atendidos pela CORSAN é de apenas 18%. Considerando que a meta estabelecida para este ano é de atingir mais de 26%, a Companhia está muito longe de atingi-la, necessitando redobrar esforços, no sentido de se aproximar do número preestabelecido.

Figura 5 - CORSAN: Indicador de Universalização de Serviços



Fonte: Relatório trimestral da CORSAN, referente ao período de 1996- 1997 -1998

Dos sete indicadores de qualidade dos serviços, a CORSAN não atingiu a meta em dois deles. Em cinco desses indicadores, as metas foram alcançadas e até superadas positivamente.

Constata-se que o desempenho no indicador TR (taxa de recomposição do sistema de água em tempo inferior a 8 horas) está bem aquém da meta estabelecida, necessitando de ações gerenciais, mais efetivas, para reverter os resultados ruins do primeiro semestre neste importante indicador.

Quanto à produtividade, embora a empresa tenha apresentado bons resultados nos indicadores relacionados ao número de empregados, causa preocupação o desempenho no PAFP (percentual de água faturada em relação à produzida) e no IH (índice de hidrometração), ambos distantes do balizamento preestabelecido, representando aumento na perda física de água e, conseqüentemente, perda financeira.

Na universalização dos serviços, a CORSAN superou positivamente o indicador NUA (nível de universalização dos serviços de água), porém apresentou um mau desempenho no NUE (nível de universalização dos serviços de esgoto) que se mantém constante em 17% desde 1997. Considerando que a meta para este ano é de atingir 26% da população dos municípios atendidos pela CORSAN, com esgotamento sanitário, a empresa está muito longe de atingi-la, precisando redobrar esforços para se aproximar do balizamento estabelecido.

No aspecto econômico-financeiro, o exame do desempenho da CORSAN, no primeiro semestre do triênio 1996/1998 destaca, inicialmente, uma evolução negativa da estrutura de capital. Em junho de 1996, o grau de endividamento era de 77,70%, indicando uma supremacia de capitais próprios (RP) no financiamento das atividades. A partir de 1997 houve uma deterioração, sendo que, em junho último, o grau de endividamento era de 126,14%, mostrando, agora, predomínio de capitais de terceiros no financiamento das atividades. Como a empresa tem alavancagem financeira negativa, essa maior participação de recursos de terceiros não é saudável.

No balanço do período, houve melhora, já que aconteceu uma reversão da situação de prejuízo, no exercício, e até mesmo operacional, para uma situação de lucro.

CEEE - Companhia Estadual de Energia Elétrica

Em 1º de fevereiro de 1943, através do Decreto-Lei Estadual nº 328, foi criada a CEEE, Comissão Estadual de Energia Elétrica, com o objetivo de prever e sistematizar, em plano geral, para todo Estado, o aproveitamento de seus potenciais hidráulicos em conexão com suas reservas carboníferas.

Em 1945, a CEEE lançou-se à programação de Obras de Eletrificação, constituída de pequenas usinas hidrelétricas, formadoras do mercado e preparadoras de pessoal. O programa foi apresentado ao Conselho Nacional de Águas e Energia e à Divisão de Águas do Ministério da Agricultura, que aprovaram o acordo com os Decretos nº 18.218, de 6 de abril de 1945, e 19.896, de 29 de outubro de 1945.

Em 20 de fevereiro de 1952, pela Lei 1.744, a CEEE foi transformada em autarquia e, assim, continuou até dezembro de 1963, em busca do objetivo que lhe fora atribuído quando de sua criação.

O Governo gaúcho, em 11 de agosto de 1997, formalizou a criação das empresas de distribuição de energia Norte-Nordeste e Centro-Oeste e a Empresa de Geração Térmica. A decisão foi homologada em Assembléia Geral Extraordinária, realizada pela Companhia Estadual de Energia Elétrica, e faz parte do novo modelo da CEEE que está sendo desmembrada em seis empresas.

As duas distribuidoras (Norte-Nordeste e Centro-Oeste) foram privatizadas em outubro de 1997 e a Geração Térmica vai para a União, para depois ser privatizada pelo Governo Federal.

O modelo que será seguido pelo governo do Estado mantém a CEEE com as empresas de Distribuição Sul-Sudeste, de Geração Hídrica e de Transmissão de energia. O pré-edital de venda das duas Distribuidoras será concluído até o dia 20 de agosto de 1997, e o Edital de venda está previsto, para o mês de setembro.

Para o Contrato de Gestão da CEEE foram utilizados cinco indicadores, divididos nos seguintes blocos, e encontram-se devidamente definidos no Contrato de Gestão:

- Indicadores de Qualidade dos Serviços e Técnicos
- Indicadores Econômicos X Financeiro
- Indicadores de Produtividade
- Indicadores de Universalização dos Serviços de Energia Elétrica.
- Indicadores de Segurança do Trabalho

No que se refere aos Indicadores de Qualidade dos Serviços e Técnicos, foram estabelecidos mais doze indicadores de qualidade. Este indicador aponta o tempo médio que cada usuário fica sem energia elétrica em um dado período de tempo e, também, apresenta o número médio de interrupção de energia elétrica por consumidor, mede a rapidez média de estabelecimento da energia na falta desta. É apurado trimestralmente e informado anualmente. Trata-se de indicador global, de referência internacional, que serve para comparar *performances* de sistemas elétricos, desde que se considerem as características tecnológicas das redes.

De acordo com a cláusula 17^a, do Contrato de Gestão firmado entre o Governo do Estado e a Cia. Estadual de Energia Elétrica, a Secretaria da Coordenação e Planejamento apresenta o I Relatório Trimestral de Acompanhamento do Desempenho dos Indicadores da CEEE no período de janeiro a março de 1997.

O presente documento baseia-se nas informações prestadas pela empresa, referentes aos indicadores de qualidade dos serviços, produtividade e segurança do trabalho, nas aferições técnicas nas unidades gerenciais da empresa e nas pesquisas de opinião pública, efetuadas pelo Departamento de Acompanhamento e Avaliação do Desempenho do Setor Público durante o ano de 1996.

Informa-se que os indicadores de desempenho econômico são calculados a partir de metodologia específica desenvolvida pelo DADE e, no qual, um dos objetivos buscados é a determinação da rentabilidade dos serviços prestados pelo Estado. Em função disto, as receitas auferidas pela empresa, que não são provenientes de sua atividade principal, não são consideradas no modelo. Como consequência, os números do modelo ajustado podem apresentar diferenças em relação àqueles constantes dos balanços da empresa.

Quadro 5 - CEEE: Indicadores de qualidade dos serviços

INDICADORES	995	996	META 1997	ACUMULADO JAN/MARÇO 96	ACUMULADO JAN/MARÇO 97
DEC.(h:min)	4:36	8:36	17:00	8:48	6:06
FEC (nº)	1,8	9,7	17	8,5	7,1
TACu (h:min)	:41	:27	1:15	1:42	1:38
TACr (h:min)	46	:17	330	3:48	2:55
QF (nº/10 mil)	1,46	2,32	8	25,55	15,31
NRP (nº/1000)	07	8,1	65	114,4	96,4

Fonte: Relatório trimestral da CEEE, referente ao período de 1995- 1996
DEC - Tempo Médio sem Energia por Consumidor/ano

FEC - Número Médio de Interrupções de Energia por Consumidor/ano

TACu - Tempo Médio de Atendimento ao Consumidor Urbano

TACr - Tempo Médio de Atendimento ao Consumidor Rural

QF - Número de Contas Anuladas das Contas Lidas de Energia

NRP - Número de Reclamações Procedentes por 1.000 Consumidores

El_G - Energia Interrompida Global

* O Valor de 1995 considera o expurgo de Passo Real

** Média do primeiro trimestre de 1997.

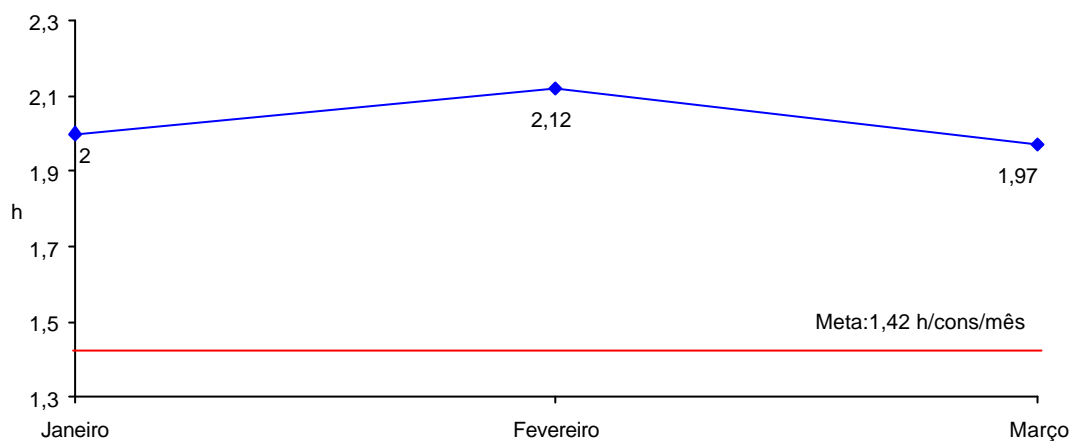
DEC Duração Equivalente de Interrupção por Consumidor (Tempo médio sem luz por consumidor)

Neste indicador, a empresa comprometeu-se, em 1997, com DEC máximo de 17 horas. Isto equivale a uma média de 4 horas e 15 minutos no acumulado do trimestre.

No primeiro trimestre de 1995, a CEEE obteve, no acumulado, DEC de 9 horas e 48 minutos, sendo que no primeiro trimestre de 1996 este valor foi melhor: 8 horas e 48 minutos (11,4% melhor em relação a 1995); e no primeiro trimestre de 1997o DEC foi de 6 horas e seis minutos (30,68% melhor que em igual período de 1996). Os valores obtidos no DEC estão ainda longe das metas previstas no Contrato de Gestão, mas a tendência aponta para melhoria gradual e consistente.

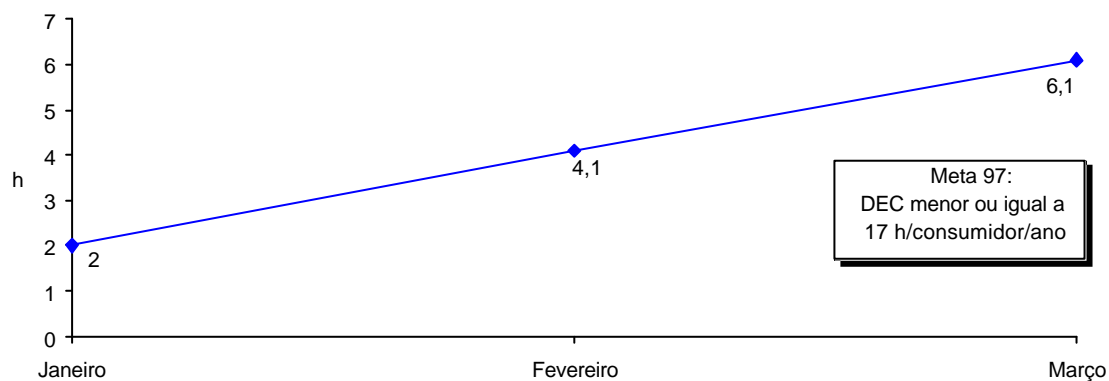
Para cumprir o DEC, previsto no Contrato de Gestão, a CEEE precisará melhorar significativamente, passando de uma média atual de 2 horas e 2 minutos de interrupção de energia, por consumidor, por mês para 1 hora e 25 minutos de interrupção, por consumidor, por mês.

Figura 6 - CEEE: Duração equivalente de interrupção por consumidor: valores mensais



Fonte: Relatório trimestral da CEEE, referente ao período de 1995 - 1996

Figura 7-CEEE:Duração equivalente de interrupção por consumidor: valores acumulados



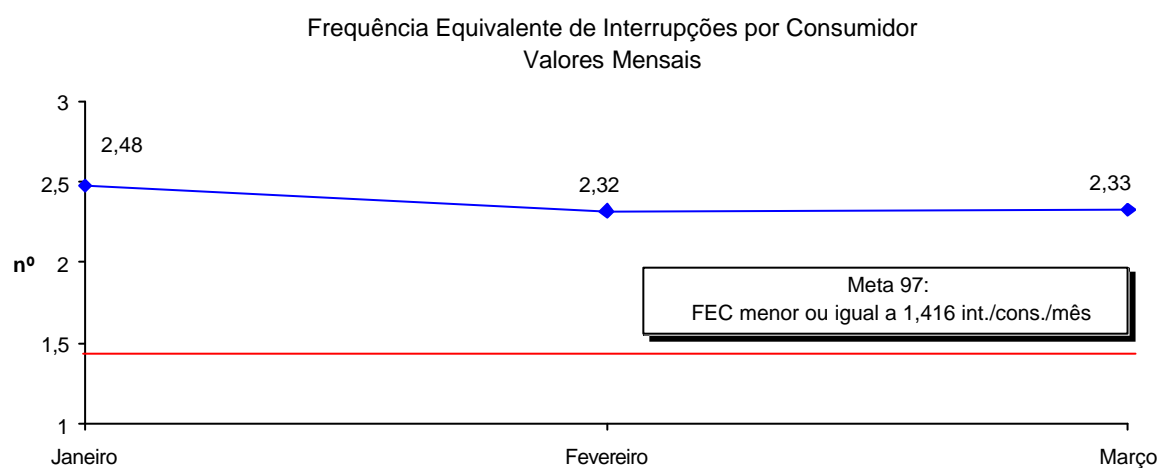
Fonte: Relatório trimestral da CEEE, referente ao período de 1995 - 1996

A CEEE comprometeu-se, em 1997, com FEC máximo igual a 17 interrupções/consumidor/ano. Isto equivale a uma média de 4,25 interrupções/consumidor por trimestre no acumulado.

No primeiro trimestre de 1996, o FEC ficou abaixo de 8,5 interrupções por consumidor (valor 4,9% pior que o obtido em 1995), já no primeiro trimestre de 1997 o FEC atingiu 7,1 interrupções por consumidor (valor 16,47% melhor que o obtido em igual período de 1996).

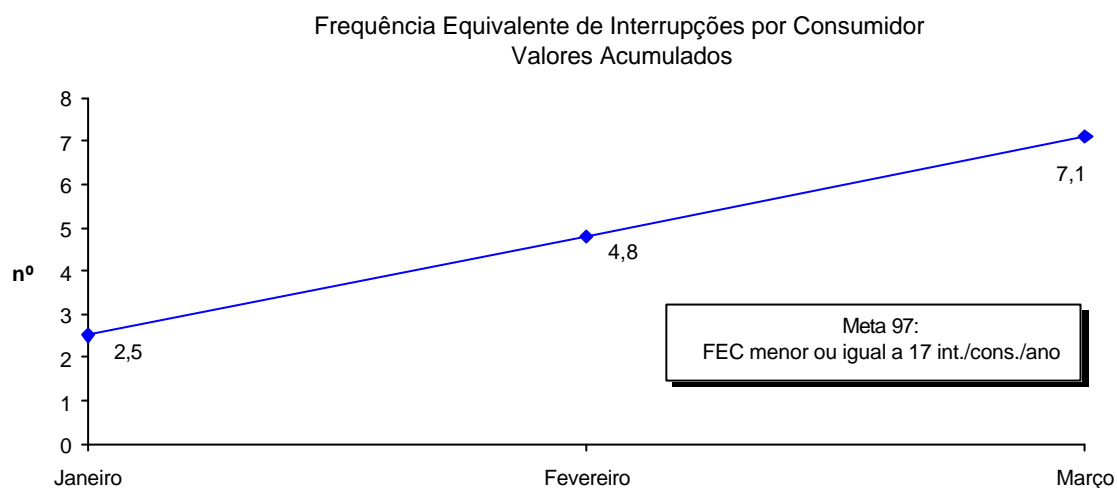
Para cumprir o FEC, previsto para 1997, no Contrato de Gestão, a CEEE precisará melhorar significativamente, passando da média de 2,37 interrupções/consumidor/mês do primeiro trimestre para 1,41 interrupções/consumidor/mês.

Figura 8 - CEEE: Frequência equivalente de interrupções por consumidor - valores mensais



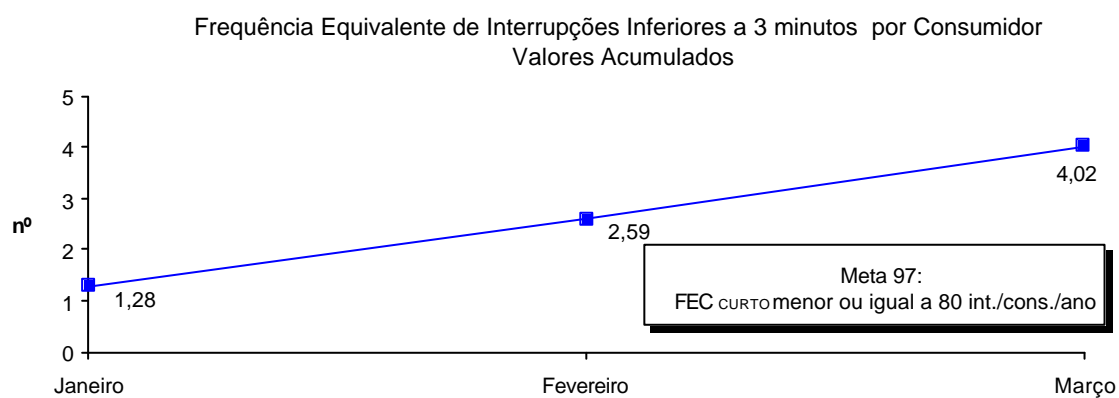
Fonte: Relatório trimestral da CEEE, referente ao período de 1995 - 1996

Figura 9 - CEEE: Freqüência equivalente de interrupções por consumidor - valores acumulados



Fonte: Relatório trimestral da CEEE, referente ao período de 1995 - 1996

Figura 10: CEEE - Freqüência equivalente de interrupções: valores acumulados



Fonte: Relatório trimestral da CEEE, referente ao período de 1995 - 1996

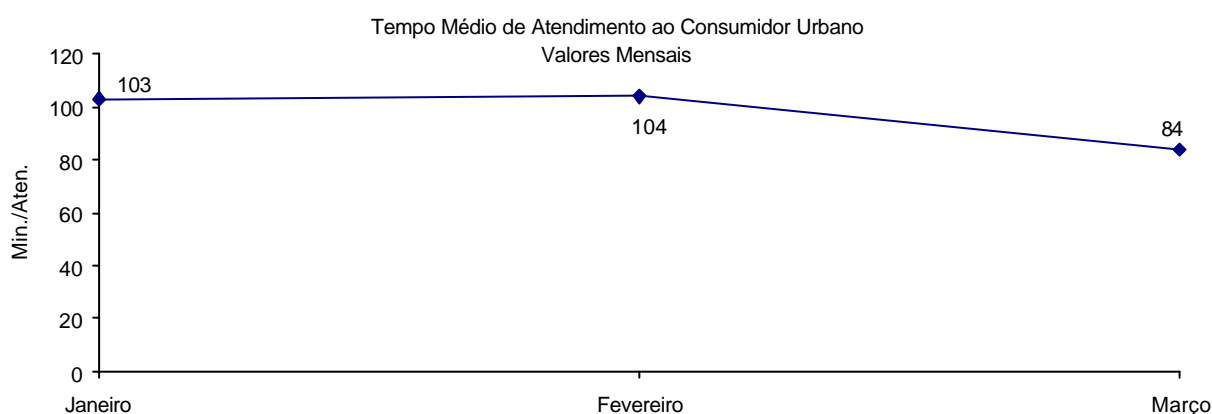
TACU - Tempo Médio de Atendimento ao Consumidor Urbano.

Em 1997, a CEEE comprometeu-se com TACu menor ou igual a 75 minutos.

No primeiro trimestre de 1995, no acumulado, a CEEE obteve TACu = 129 minutos; em igual período de 1996 TACu foi de 102 minutos (evolução positiva de 26,5%); já no primeiro trimestre de 1997, TACu foi de 98 minutos.

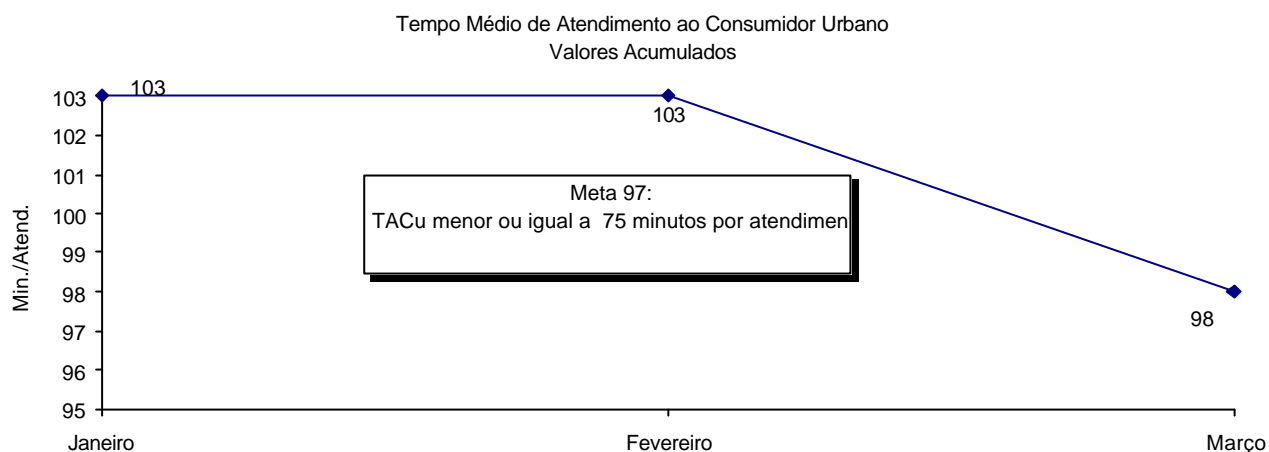
Embora a CEEE não tenha cumprido a meta para TACu no primeiro trimestre, a evolução positiva da empresa, no indicador, permite prever que a meta poderá ser cumprida.

Figura 11: CEEE: Tempo médio de atendimento ao consumidor urbano - valores mensais



Fonte: Relatório trimestral da CEEE, referente ao período de 1995 - 1996

Figura 12 - CEEE: Tempo médio de atendimento ao consumidor urbano - valores acumulados



Fonte: Relatório trimestral da CEEE, referente ao período de 1995 - 1996

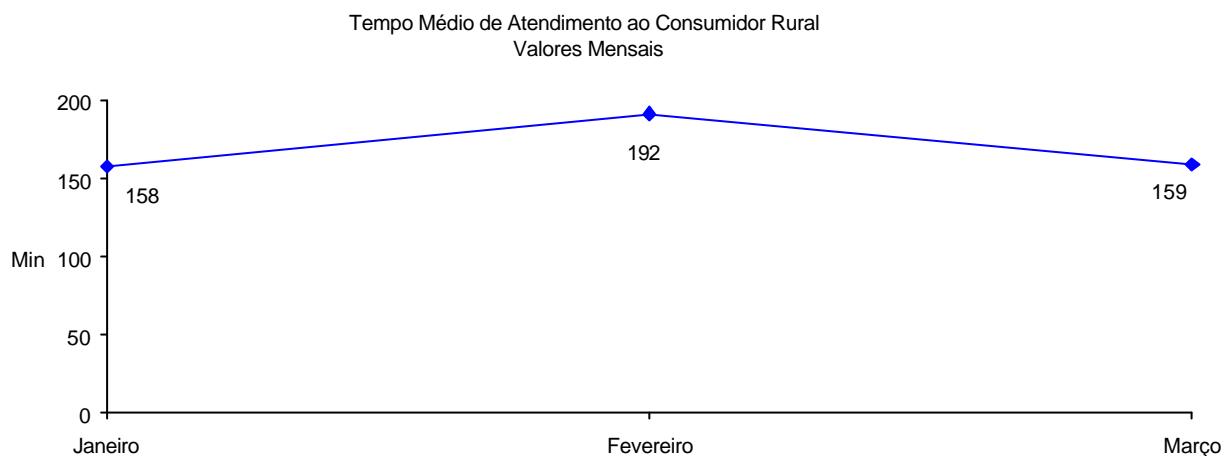
TACr - Tempo Médio de Atendimento ao Consumidor Rural

Em 1997, a CEEE comprometeu-se com o TAC rural igual ou menor a 3 horas e 30 minutos.

No primeiro trimestre de 1995, no acumulado, a CEEE atingiu 3 horas e 51 minutos; no primeiro trimestre de 1996, 3 horas e 48 minutos (evolução positiva de 1,3% na comparação de 1996 com 1995); já no primeiro trimestre de 1997 TACr foi de 2 horas e 55 minutos (evolução positiva de 23,25% em relação a igual período de 1996).

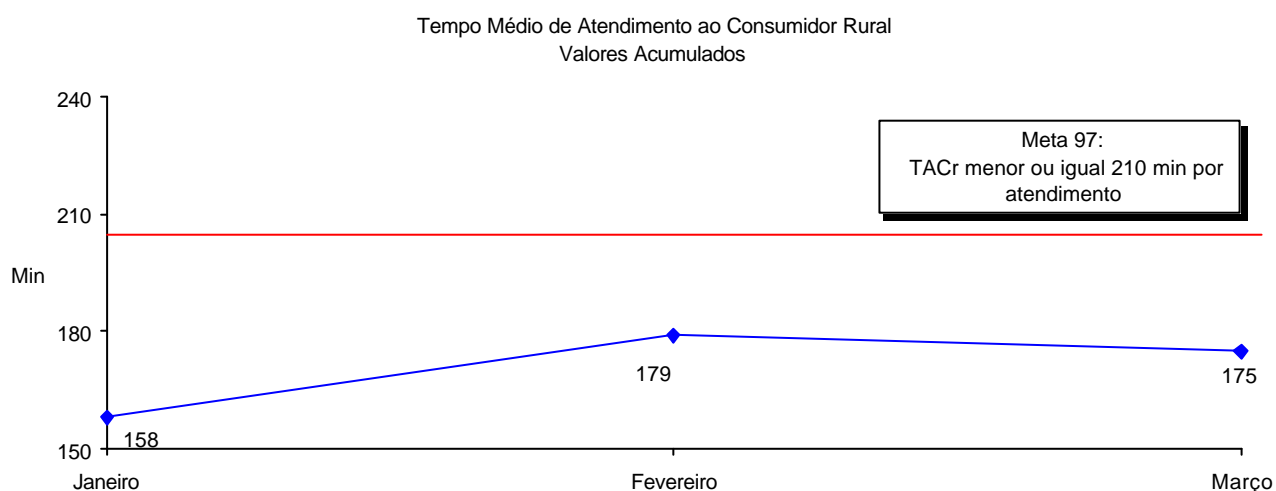
A empresa está cumprindo a meta nesse indicador.

Figura 13 - CEEE: Tempo médio de atendimento ao consumidor rural - valores mensais



Fonte: Relatório trimestral da CEEE, referente ao período de 1995 - 1996

Figura 14 - CEEE: Tempo médio de atendimento ao consumidor rural - valores acumulados



Fonte: Relatório trimestral da CEEE, referente ao período de 1995 - 1996

EI- Energia Interrompida

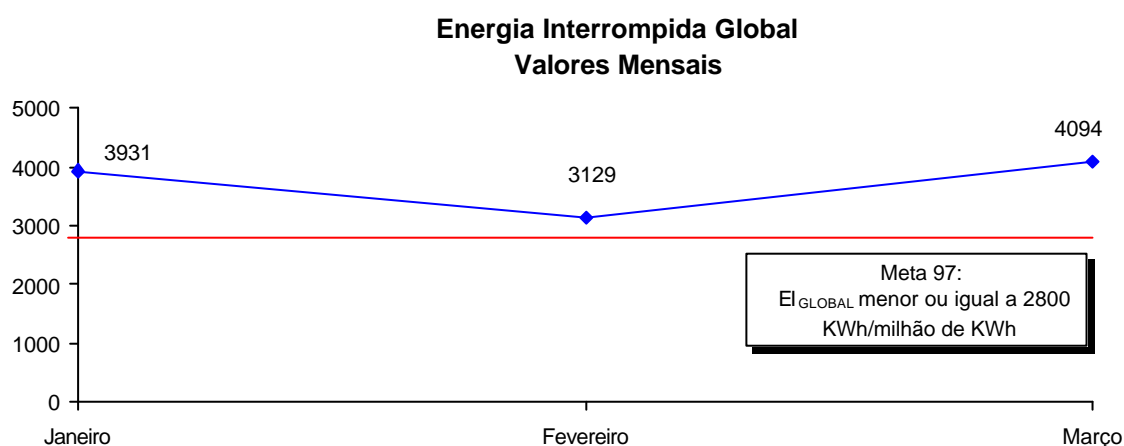
O indicador EI global faz parte da rotina das melhores empresas de energia elétrica do mundo. No caso do Brasil, este indicador não é apurado globalmente por nenhuma

empresa. A CEEE tem tradição na apuração e gerenciamento do E_I (Energia interrompida restrita ao segmento de Transmissão).

No Contrato de Gestão, foi estabelecido para 1997 que, para cada um milhão de KWh entregues pela CEEE, a empresa poderia interromper, no máximo, 2.800 KWh (incluindo os segmentos de Transmissão e Distribuição).

Nos meses de janeiro, fevereiro e março, a empresa não cumpriu a meta, porém, deve-se registrar como positivo o fato do E_I estar sendo implementado em caráter pioneiro no país.

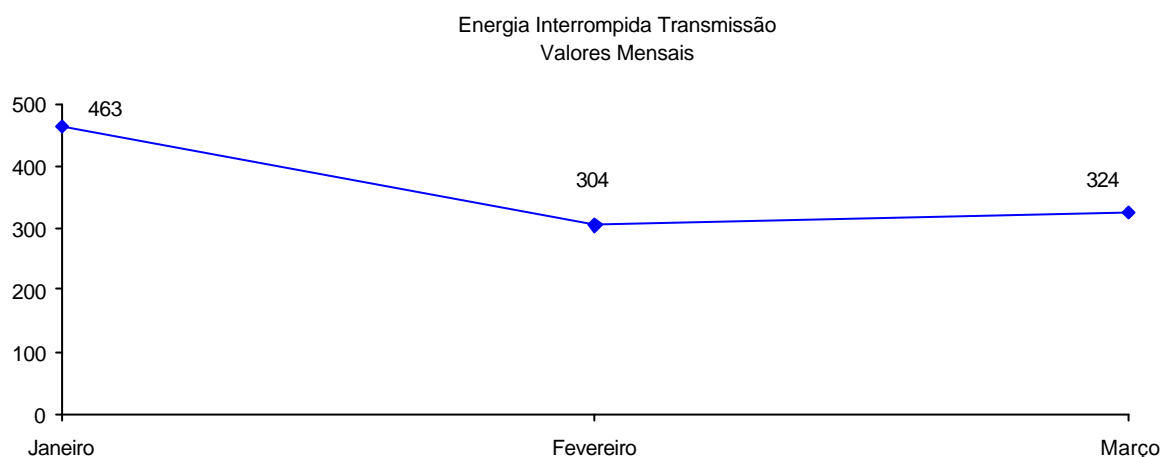
Figura 15 - CEEE: Energia interrompida global - valores mensais



Fonte: Relatório trimestral da CEEE, referente ao período de 1995 - 1996

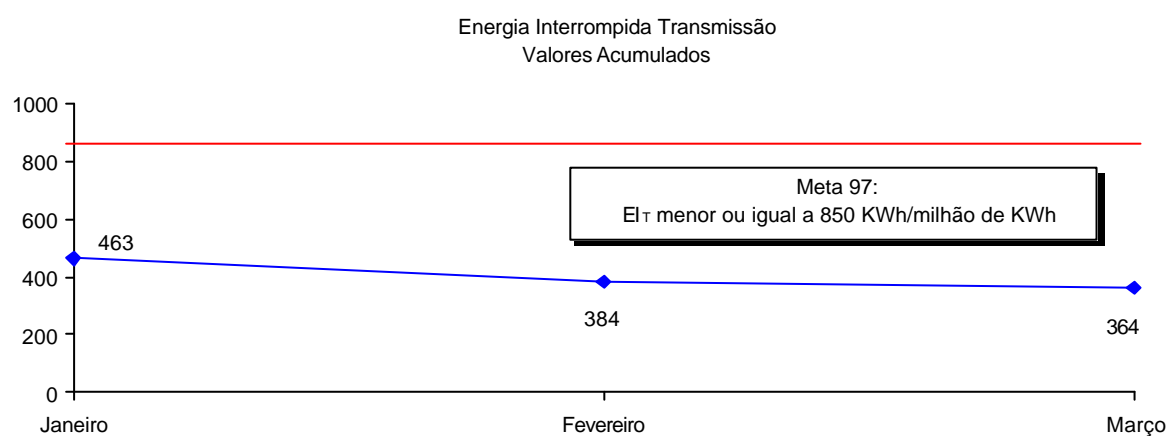
Com relação ao segmento da Transmissão, a empresa comprometeu-se em 1997 a interromper no máximo 850 KWh/milhão de KWh entregue. No acumulado, até março, a empresa interrompeu 363,7 KWh/milhão de KWh entregue. No indicador E_I portanto, a empresa cumpriu a meta com folga.

Figura 16 - CEEE: Energia interrompida transmissão - valores mensais



Fonte: Relatório trimestral da CEEE, referente ao período de 1995 - 1996

Figura 17 - CEEE: Energia interrompida transmissão - valores acumulados



Fonte: Relatório trimestral da CEEE, referente ao período de 1995 - 1996

NRP - Nível de Reclamações Procedentes (reclamações/1000 consumidores)

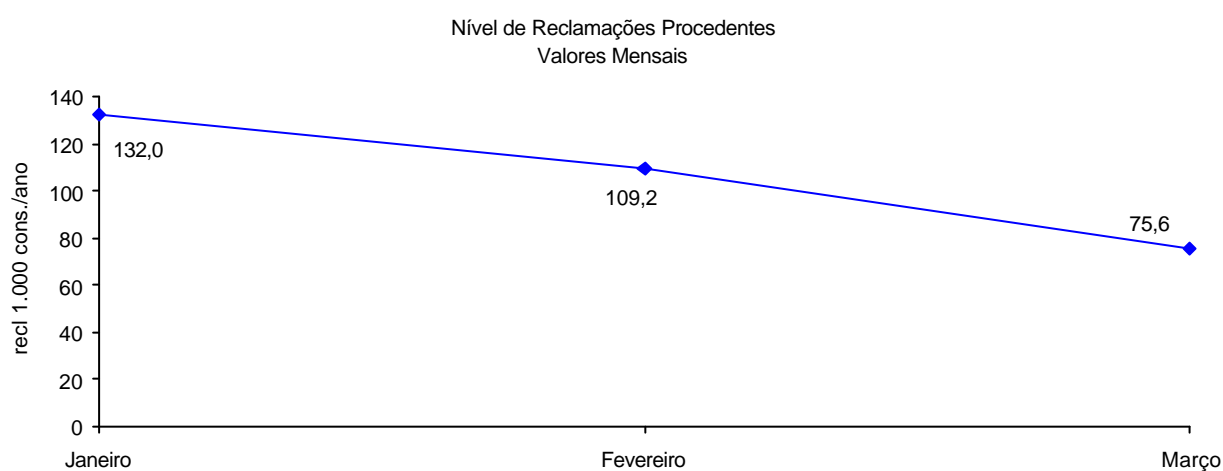
A meta de NRP, para 1997, foi de no máximo 65 reclamações/1000 consumidores.

No acumulado de janeiro a março de 1996, a CEEE recebeu 114,4 reclamações por mil consumidores, contra 100,79 reclamações por mil consumidores em 1995 (resultado negativo de 13,5% na comparação do primeiro trimestre de 1996 em relação a 1995); já no

primeiro trimestre de 1997, NRP atingiu 96,4 reclamações por mil consumidores (evolução positiva de 15,73% em relação a igual período de 1996).

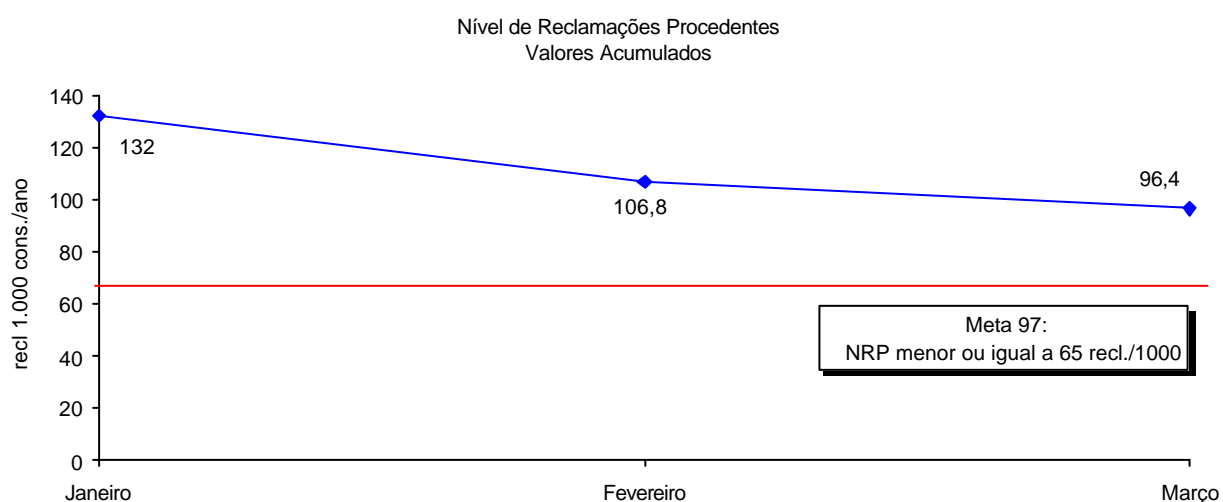
A empresa deverá melhorar bastante nesse indicador, para cumprir a meta de 1997, embora a evolução do indicador seja positiva.

Figura 18 - CEEE: Nível de reclamações procedentes -valores mensais



Fonte: Relatório trimestral da CEEE, referente ao período de 1995 - 1996

Figura 19 - CEEE: Nível de reclamações procedentes -valores acumulados



Fonte: Relatório trimestral da CEEE, referente ao período de 1995 - 1996

Indicadores Econômico-Financeiros

Quadro 6 - Avaliação do Desempenho Econômico-Financeiro

INDICADORES	1996 REALIZADO	1º TRI / 97 REALIZADO	META 1997	SITUAÇÃO EM RELAÇÃO A META
(1)Estado de Desempenho	7	3	6	Alcançou
(2)ROP	105,26%	81,57%	89,00%	Alcançou
(3)DCPT	44,38%	25,76%	39,00%	Alcançou

Fonte: Relatório trimestral da CEEE, referente ao período de 1996-1997

(1) Estado de Desempenho 3- A empresa registra lucro operacional e do exercício. Os capitais de terceiros superam os capitais próprios na formação do ativo operacional.

(2) ROP - Razão Operacional - despesas e custos operacionais totais sobre a receita operacional líquida.

(3) DCPT - despesas com pessoal e serviços de terceiros sobre a receita operacional líquida.

Dois aspectos são, prioritariamente, examinados nas avaliações trimestrais: o primeiro é o exame dos números obtidos com aqueles do último período analisado e o segundo é a comparação com as metas estabelecidas para o exercício.

O primeiro aspecto vai proporcionar informações sobre a evolução da empresa nos últimos três meses, ao passo que o segundo vai informar como ela se encontra em relação ao atingimento das metas estabelecidas.

A avaliação econômico-financeira da CEEE, relativa ao 1º trimestre de 1997, mostra avanços em todos os aspectos.

As despesas totais (DESP), que ao final de 1996 representavam 105,26% da receita operacional líquida (REC), caíram para apenas 64,53% da receita. Os custos com depreciação, por sua vez, sofreram ligeira redução, passando de 18,40% para 17,04% da receita operacional líquida.

Como conseqüência da boa evolução das despesas e depreciações, a margem operacional da Companhia, que era de -23,66% ao final de 1996, fixou-se em 18,43% ao

final de março último. Uma excelente margem operacional que proporcionou à CEEE a realização de um lucro operacional.

As despesas financeiras são, praticamente, o mesmo valor verificado em idêntico período do ano anterior. Isto mostra uma tendência de manutenção do nível de despesas financeiras. Como a receita aumentou 8,54%, a parcela da receita destinada a cobertura das despesas financeiras tem caído, embora ainda seja alta.

Ao final do primeiro trimestre de 1997, a CEEE obteve um lucro do exercício, contra um prejuízo em 1996. Houve portanto uma mudança radical no resultado da Companhia.

Com os números apresentados, a CEEE enquadra-se no Estado 3-de desempenho econômico, que se caracteriza pela apresentação de lucro operacional, lucro no exercício e grau de endividamento maior do que 1(maior participação de capitais de terceiros no financiamento das atividades). Houve significativa evolução em relação a 1996, quando a empresa havia se enquadrado-se no Estado 7-de desempenho econômico, o pior possível.

O Contrato de Gestão da CEEE, em relação a aspectos econômico-financeiros, é integrado por três indicadores: Estado de Desempenho, ROP (Razão Operacional) e Despesas Totais com Pessoal (próprio mais serviços de terceiros).

No primeiro trimestre de 1997, a CEEE alcançou com folga as metas estabelecidas. No Estado de Desempenho, a meta era o Estado 6 e a Companhia situou-se no Estado 3. Na razão operacional (ROP) a meta era de 89% e o realizado foi de 81,67%. Finalmente nas despesas com pessoal a meta era de 39% da Receita Operacional Líquida e a CEEE alcançou 25,76%.

Concluindo, é necessário destacar que, nos números referentes ao primeiro trimestre de 1997, a CEEE não registrou nenhum valor a título de provisões, que foram as responsáveis pelo mau resultado de 1996. Caso ocorra novamente o registro de provisões, em volumes iguais ou próximos aos de 1996, os resultados, aqui apresentados, poderão sofrer profundas mudanças.

Quadro 7 - Produtividade

INDICADOR	UNIDADE	RESULTADO 1996	META 1997	ACUMULADO JAN-MAR/1996	ACUMULADO JAN-MAR/1997
NCE	Cons./Empreg.	307,9	≥305	288,2	340,9
EVE	MWH/Empreg.	1789	≥1575	1729	2096

Fonte: Relatório trimestral da CEEE, referente ao período de 1995 - 1996

NCE = Número de consumidores por empregado.

EVE = Energia vendida por empregado.

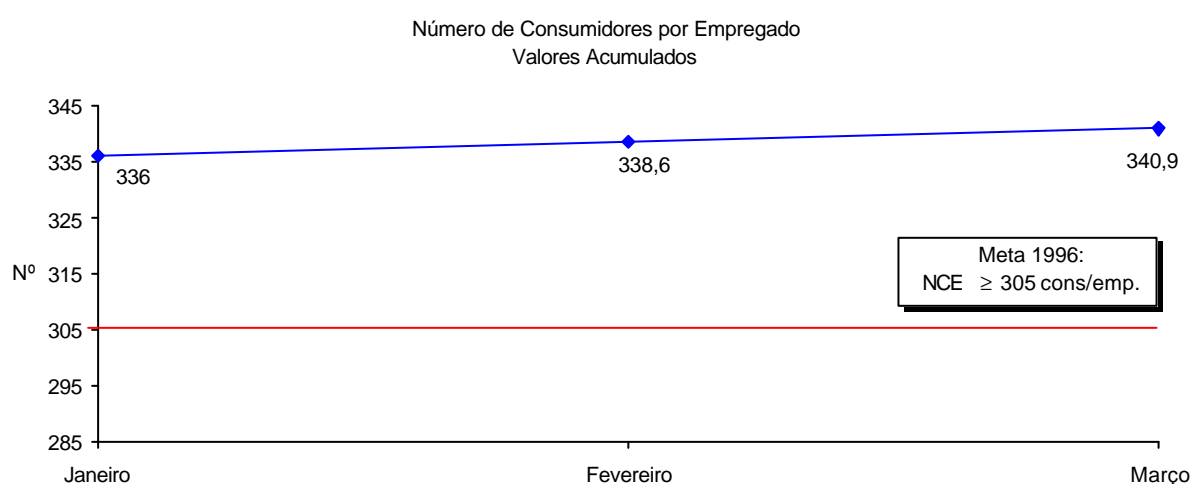
A análise, tomando como ponto comum a força de trabalho da empresa, apresenta as seguintes relações:

NCE - Consumidores por Empregado

A CEEE estabeleceu como meta para 1997 NCE ≥ 305 consumidores/empregado. No acumulado de janeiro a março obteve NCE = 340 consumidores/empregado, tendo melhorado 18,29% em relação ao primeiro trimestre de 1996.

A CEEE cumprirá o balizamento de NCE previsto no Contrato de Gestão.

Figura 20 - CEEE: Número de consumidores por empregado - valores acumulados



Fonte: Relatório trimestral da CEEE, referente ao período de 1995 - 1996

Quadro 8 - Segurança do Trabalho

INDICADOR	UNIDADE	RESULTADO 1996	META 1997	ACUMULADO JAN-MAR/1996	ACUMULADO JAN-MAR/1997
TG	Dias/Homens/ Hora	725	≤600	1586	1599,3
TF	Acidente Homens/Hora	11,18	≤6	12,73	8,36

Fonte: Relatório trimestral da CEEE, referente ao período de 1995 - 1996

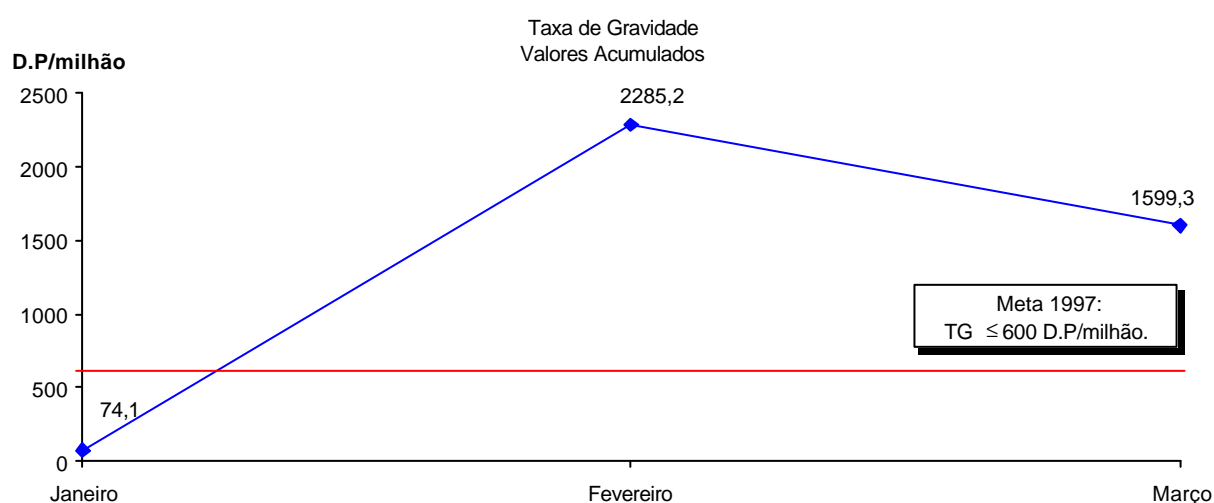
Nota: A empresa, neste tópico, não alcançou as metas.

TG - Taxa de Gravidade

A meta de TG ≤ 600 dias perdidos por milhão de homens-hora trabalhadas não foi atingida no primeiro trimestre de 1997: TG = 1599,3 dias perdidos por milhão de homens-hora trabalhadas.

Em relação ao verificado no primeiro trimestre de 1996, a CEEE piorou 0,84% em 1997.

Figura 21 - CEEE: Taxa de gravidade - valores acumulados

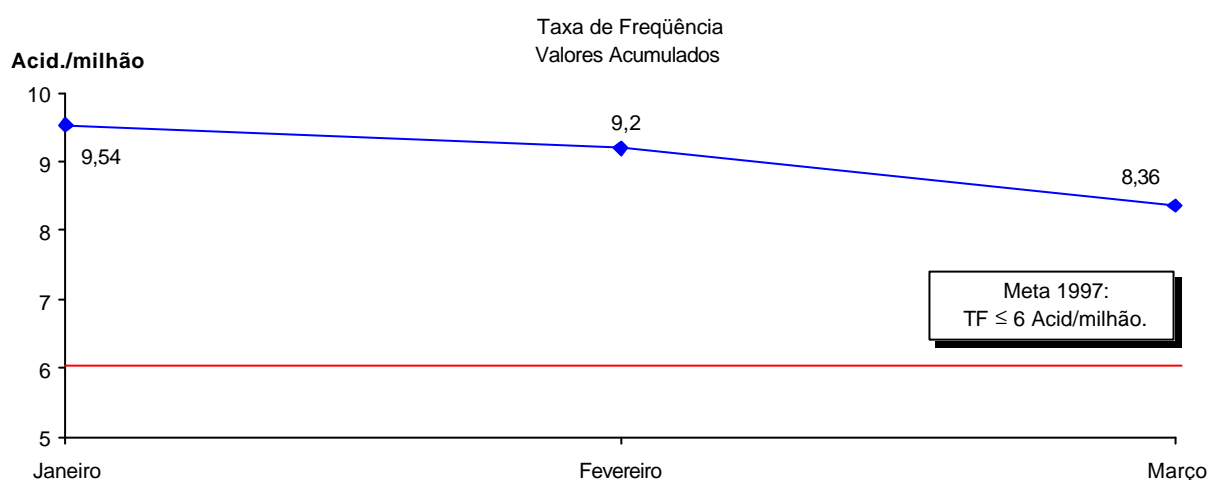


Fonte: Relatório trimestral da CEEE, referente ao período de 1995 - 1996

TF - Taxa de Freqüência

O Indicador de Universalização dos Serviços apresenta os serviços de água encanada e o percentual desta na área de concessão da empresa, informando o percentual de domicílios ligados em rede de esgoto.

Figura 22- CEEE: Taxa de freqüência - valores acumulados



Fonte: Relatório trimestral da CEEE, referente ao período de 1995 - 1996

Dos doze indicadores de qualidade dos serviços - embora não tenha alcançado algumas metas - a empresa apresentou melhora em nove deles, em comparação ao 1º trimestre de 1996. Um dos indicadores manteve o mesmo desempenho (NPE) . Registre-se como positivo o fato da CEEE ter iniciado a apuração dos indicadores FEC curto (interrupções com duração inferior a 3 minutos) e EI Global (energia elétrica interrompida por milhão da entregue, incluindo segmentos de transmissão e distribuição), indicadores não-apurados nas outras empresas de energia elétrica do Brasil.

Constata-se que a qualidade dos serviços vêm melhorando gradativa e continuamente desde a assinatura do Contrato de Gestão; porém, muito ainda há que ser feito para se atingir no Rio Grande do Sul, os patamares previstos nas metas do Contrato de Gestão. Os atuais padrões tarifários são plenamente compatíveis com serviços de

qualidade, bem acima dos atualmente praticados. Além do que, é inaceitável, por exemplo, que existam mais de 250 mil domicílios recendo energia com níveis de tensão inadequados.

No aspecto econômico-financeiro, a CEEE atingiu o Estado 3-de desempenho econômico, fato relevante, especialmente se considerarmos que desde 1994, início das avaliações do DADE, jamais a Companhia havia alcançado tal nível. O Estado 3 significa lucro operacional e lucro no exercício, com supremacia de capitais de terceiros sobre os capitais próprios.

C R T - Companhia Riograndense de Telecomunicações

O Estado do Rio Grande do Sul tem seus serviços de telecomunicações prestados pela concessionária Companhia Riograndense de Telecomunicações - CRT, que atende a 463 municípios dos 467 que compõem o Estado, abrangendo uma área onde residem 96% da população gaúcha.

A condição diferenciada no cenário nacional de telecomunicações dá-se por ser a única operadora de porte estadual que é controlada pelo Governo do Estado, enquanto que no Brasil, os serviços públicos de telecomunicações são explorados por um conglomerado estatal - o Sistema TELEBRÁS, composto de uma empresa *holding*, a TELEBRÁS: por uma empresa de longa distancia, a EMBRATEL; e por 27 empresas-pólo, além de mais três empresas independentes. A União Federal detém o controle acionário da TELEBRÁS.

Ainda que a maioria acionária da CRT pertença ao Governo do Estado, a concessão para a prestação dos serviços pertence à esfera Federal, que regulamenta o setor e define as tarifas a serem praticadas em todo o território nacional.

A companhia Riograndense de Telecomunicações - CRT, sociedade de economia mista e capital autorizado, constituída nos termos da Lei Estadual nº 4.073, de 30 de dezembro de 1960, em 08 de março de 1962, com sua constituição arquivada na Junta Comercial do Estado, em 04 de abril de 1962, sob o nº 134.421, rege-se por este Estatuto e pela legislação em vigor.

A Companhia tem por objetivo a instalação, operação e exploração, em todo o território do Estado do Rio Grande do Sul, de serviços públicos de Telecomunicações e atividades afins.

A Companhia é concessionária para a prestação de serviços de telefonia urbana e interurbana em todo o Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do disposto no Decreto nº 72.090 de 16 de abril de 1973 e o contrato de concessão, firmado em 28 de maio de 1973, cuja vigência se estende até o ano 2003.

Através da Portaria nº 273, de 27 de abril de 1994, do Ministério das Comunicações, foi outorgada permissão à Companhia Riograndense de Telecomunicações - CRT, para explorar, em regime de justa competição e pelo prazo de 15 (quinze) anos, o Serviço Móvel Celular, na faixa de frequência correspondente a subfaixa "A", com exclusividade de utilização dessa faixa na correspondente área de permissão.

A partir de dezembro de 1995, a CRT implantou o Serviço Público de Mensagens, ofertando 125.000 caixas de voz e possibilitando prestar serviços de valor agregado, tais como os da série 900. Foram comercializadas e ativadas cerca de 4.000. No decorrer de 1996, a CRT intensificará a comercialização desse novo produto.

A característica do setor de atuação da CRT, por força da legislação vigente e pelo contrato de concessão atua em regime de monopólio.

As tarifas telefônicas são definidas em nível nacional, pelo MINICON, através de Portarias. Os preços de alguns serviços, na ordem de 2% do total da receita são fixados pela Empresa, seguindo metodologia adotada pelo setor. Não conta com benefícios fiscais e nem usufrui de qualquer tipo de subsídio.

Os equipamentos e serviços necessários à expansão e modernização da planta de telecomunicações são adquiridos de fornecedores nacionais que detêm a tecnologia moderna, compatível com a utilizada nos países mais desenvolvidos. Os processos de licitação são regulados pela Lei 8.666, de 21 junho de 1993.

Por se caracterizar como Sociedade Anônima de economia mista do Estado do Rio Grande do Sul, a CRT obedece à orientação do Governo do Estado naquilo que é de sua competência legislar.

No processo competitivo, a CRT é a empresa pólo para a prestação de serviços de telecomunicações no Estado do Rio Grande do Sul, por concessão do Ministério das Comunicações, com vigência a partir de maio de 1973.

Atualmente, a CRT presta serviço em todos os municípios do Estado, com exceção do serviço local de Pelotas, Capão do Leão e Morro Redondo, que está a cargo da Companhia Telefônica Melhoramentos e Resistência - CTMR.

Essa Empresa, na busca de intensificar a velocidade no atendimento da demanda, consolidou parceria com a iniciativa privada, com a instalação de Centrais em Condomínios e também com o Plano Comunitário de Telecomunicações - PCT.

Em 1995, o Estado do Rio Grande do Sul, como acionista majoritário, apresentou, sendo aprovado pela Assembléia Legislativa, projeto de alienação parcial de suas ações ordinárias. O objetivo desta iniciativa, entre outros aspectos, é contar com parceiros estratégicos que detenham o domínio das inovações tecnológicas, capacidade gerencial, comercial e de captação financeira, os quais são capazes de assegurar melhores condições de atendimento da demanda por serviços de telecomunicações da sociedade gaúcha e de enfrentamento da concorrência que se espera para os próximos anos.

A CRT, também desenvolveu trabalhos de reestruturação do Departamento de Acionistas, tendo como objetivo atingir, em 1996, a desvinculação das ações dos terminais telefônicos, possibilitando movimentação das mesmas em Bolsa de Valores.

No processo de comercialização e distribuição a CRT, como empresa prestadora de Serviços de Telecomunicações e atividades afins, tem, na prestação de serviços urbanos, interurbanos, internacionais e comercialização de terminais telefônicos, o suporte de seus negócios.

A comercialização de terminais telefônicos é realizada com participação do usuário através da política de autofinanciamento, a qual seleciona a demanda através de mecanismos de preços. A venda dos serviços urbanos e interurbanos é oferecida aos usuários através de assinaturas básicas de terminais, de Postos de Serviços e Telefones de Uso Público. São oferecidos, também, serviço de Telefonia Móvel Celular e diversos Serviços Verticais.

A distribuição dos serviços e produtos é realizada através do sistema telefônico próprio e de terceiros (tráfego mútuo), sendo que a CRT possui filiais de atendimento em todos os municípios do Estado Rio Grande do Sul.

Em 1995, a Empresa deu continuidade aos planos de expansão em andamento, bem como implementou outros, com a finalidade de dotar o Estado do Rio Grande do Sul de Serviços de Telecomunicações em condições de contribuir para o seu processo de desenvolvimento.

Passou, também, por um processo de privatização, por esse motivo os indicadores que são apresentados se resumem no ano 1995. A Secretária de Coordenação e Planejamento se retirou do processo de auditoria e controle das metas e indicadores. A CRT e seu novo parceiro estratégico passaram a confiar essa auditoria a uma companhia privada.

Para o caso da CRT, os indicadores que constam no Contrato de Gestão foram divididos em quatro grandes blocos a saber.

- 1) Indicador de Qualidade dos Serviços do Sistema de Telecomunicações
- 2) Indicadores de Universalização dos Serviços de Telecomunicações
- 3) Indicadores de Produtividade
- 4) Indicadores Econômico-Financeiros

Indicadores de Qualidade dos Serviço, apontam o percentual de telefones convencionais com problemas, que foram consertados pela empresa em menos de 24 horas, a contar da reclamação dos usuários. Apresentam, também, a relação percentual de ligações interurbanas completadas nos horários de pico .

Em conformidade com a Cláusula 11ª, parágrafo 1º, do Contrato de Gestão firmado entre o Governo do Estado e a Companhia Riograndense de Telecomunicações, a Secretaria da Coordenação e Planejamento apresentou o Relatório Anual de Avaliação de Desempenho dos Indicadores da CRT no período de janeiro a dezembro de 1995.

O presente documento baseia-se nas informações prestadas pela empresa, referentes aos indicadores de qualidade e universalização dos serviços, desempenho econômico-financeiro, de produtividade e segurança do trabalho, aferições técnicas efetuadas nas Unidades Gerenciais da empresa em 1995, bem como em pesquisas de opinião efetuadas pelo Departamento e por instituto privado.

Quadro 9 - Indicadores de Qualidade dos Serviços

T N	VALOR R1 MÁX(1)	VALOR R3 MÁX(2)	VALOR R2 MÁX(3)	VALOR S1 MIN(4)	VALOR C1 MÁX(5)	VALOR T1 MIN(6)	VALOR T3 MIN(7)	VALOR T6 MIN(8)	DST (9)
1994	3,19	13,42	86,06	92,08	0,38	7,49	2,44	8,07	8,03
Meta 1995	3,19	13,42	86,06	92,08	0,38	7,49	2,44	8,07	8,03
Acumula-do Jan./Dez. 95	2,98	13,06	88,08	94,00	0,29	6,74	1,78	9,75	8,34
Variação	+0,21	+0,36	+1,48	+1,02	+0,09	0,75	-0,66	1,05	+0,04

Fonte: Relatório anual da CRT, referente ao período de 1995.

R1 - Taxa de solicitação de consertos/100 acessos

R3 - Taxa de solicitação de consertos repetidas em 30 dias

R2 - Taxa de atendimento de reparação antes de 24 horas

S1 - Taxa de atendimento de solicitação de serviços

C1 - Taxa de reclamação/100 contas

T1 - Taxa de obtenção do tom de discar

T3 - Taxa de atendimento de serviços especiais

T6 - Taxa de chamadas completadas DDD terminado

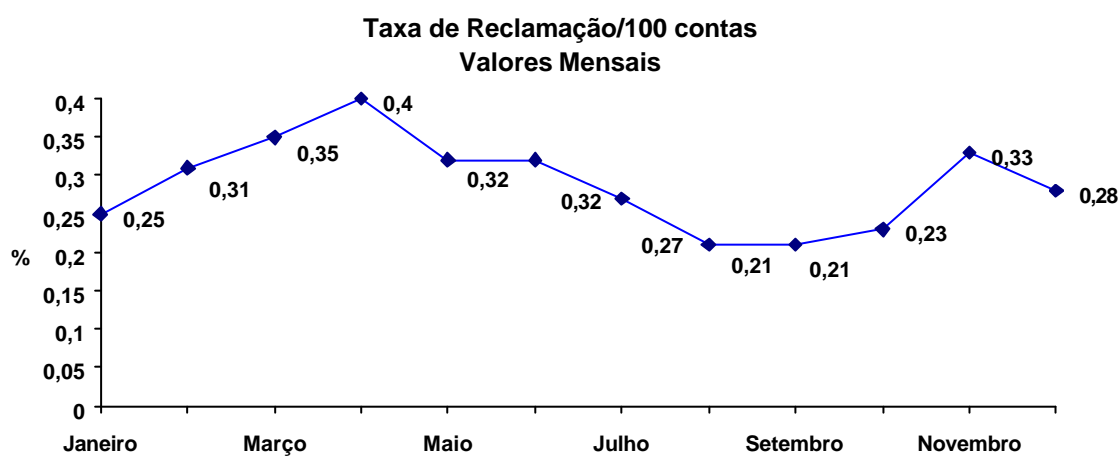
DST - Desempenho dos serviços telefônicos

C1 - Percentual entre a quantidade de contas reclamadas pelos clientes e o número total de contas com vencimento no mês.

O desempenho do indicador no acumulado, de janeiro a dezembro, ficou além do esperado, com a taxa de 0,29% de contas reclamadas sobre contas vencidas.

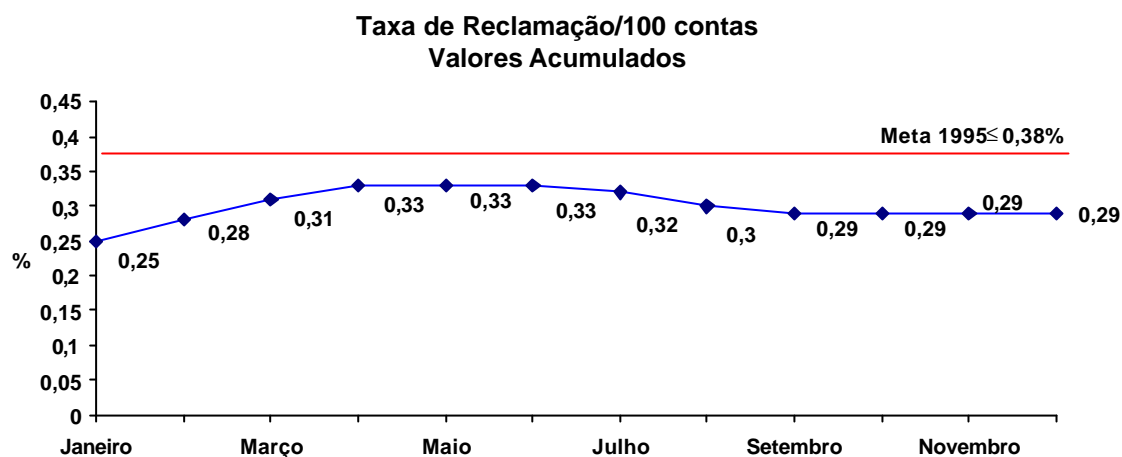
Este é um bom resultado, a CRT cumpriu o balizamento de 1995 neste indicador. Na comparação com 1994, a CRT melhorou 23,7% no indicador C1.

Figura 23 - CRT: Taxa de reclamação/100 contas - valores mensais



Fonte: Relatório anual da CRT, referente ao período de 1995.

Figura 24 - CRT Taxa de reclamação/100 contas - valores mensais



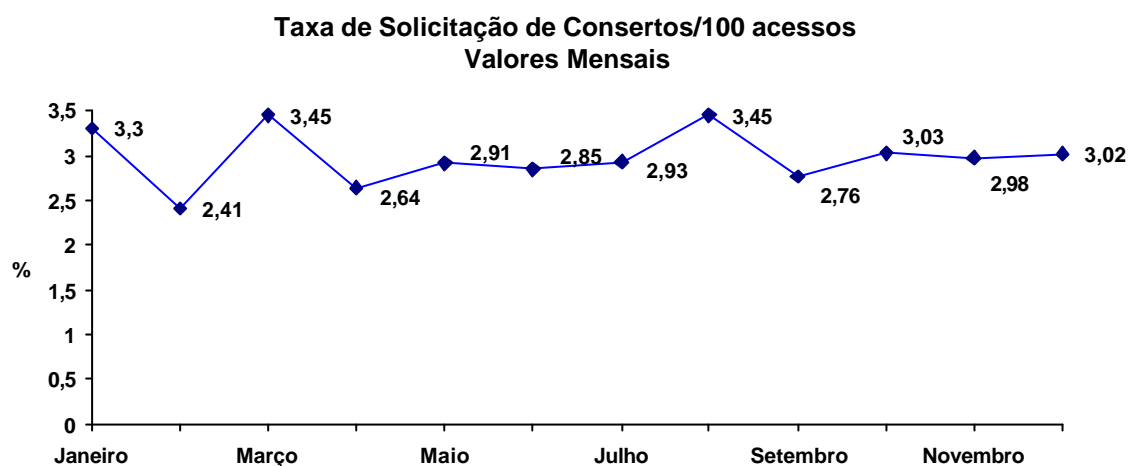
Fonte: Relatório anual da CRT, referente ao período de 1995.

Percentual entre o número de consertos solicitados pelos usuários e o número total de acessos em serviço no último dia do mês

A Companhia cumpriu o balizamento estabelecido para o ano, de 3,19%, pois no acumulado de janeiro a dezembro o índice foi de 2,98 solicitações de consertos por 100 acessos em funcionamento. Em termos de desempenho mensal o indicador ficou aquém dos 3,19% nos meses de janeiro (R1 = 3,3%), março (R1 = 3,45%) e agosto (R1 = 3,45%).

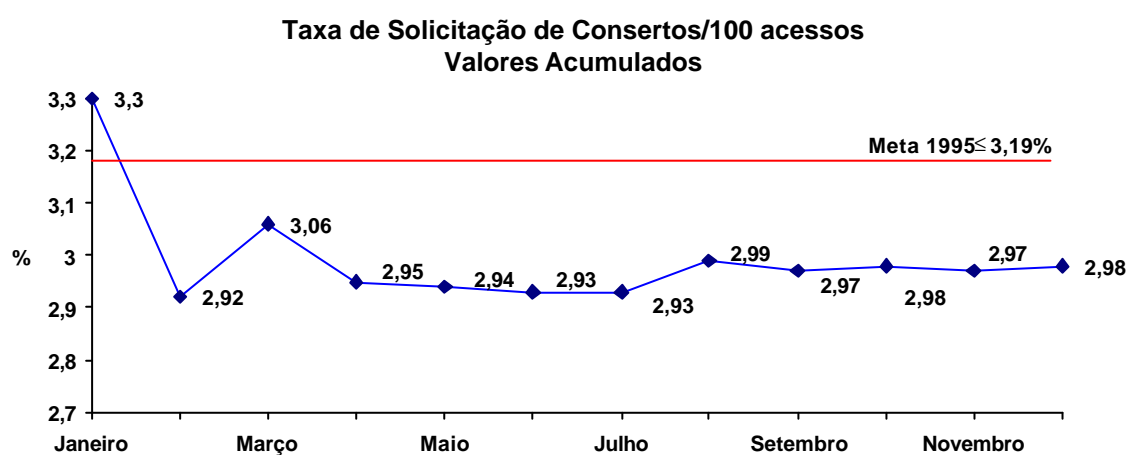
Na comparação com 1994, a CRT melhorou 6,6% no indicador R1.

Figura 25 - CRT: Taxa de solicitação de consertos/100 acesso - valores mensais



Fonte: Relatório anual da CRT, referente ao período de 1995.

Figura 26 - CRT: Taxa de solicitação de consertos/100 acesso - valores acumulados



Fonte: Relatório anual da CRT, referente ao período de 1995.

R2 - Taxa de Atendimento de Reparação antes de 24 horas

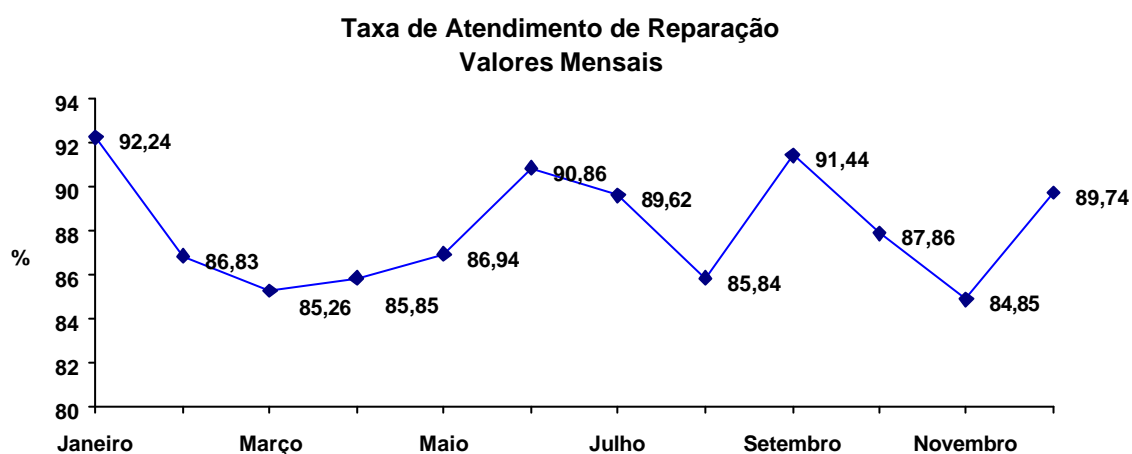
A meta de 1995 para o R2 = 86,6% não foi atingida nos meses de março (R2 = 85,26%), abril (R2 = 85,85%); agosto (R2 = 85,84%) e novembro (R2 = 84,85%). Em dezembro (R2 = 89,74%) foi revertida a tendência de piora verificada a

partir de outubro. No valor acumulado até dezembro de 1995 o balizamento do indicador foi atingido (R2 = 88,08%).

Dessa forma, a Companhia cumpriu a meta balizada no Contrato de Gestão para 1995.

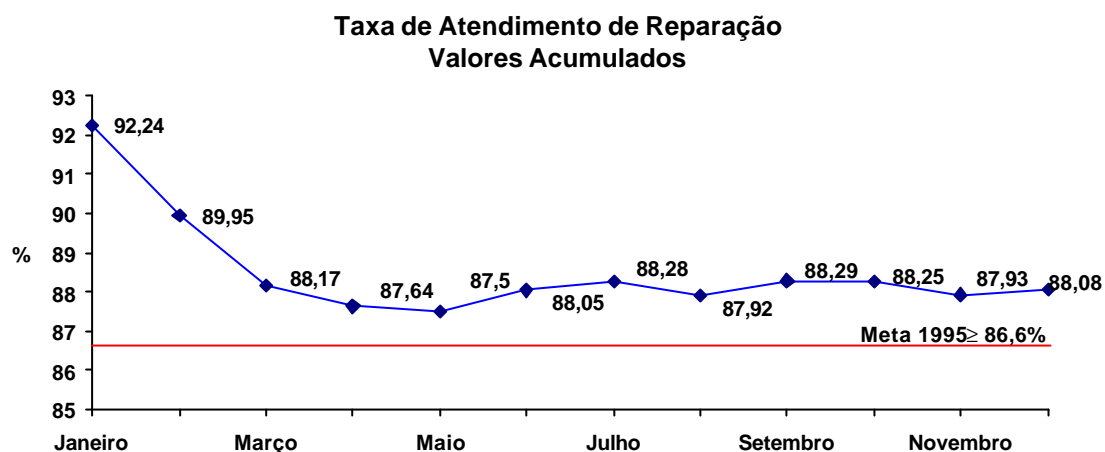
Na comparação com 1994, a CRT melhorou 1,7% neste indicador. O valor de R2, porém, terá que melhorar significativamente nos próximos anos.

Figura 27 - CRT: Taxa de atendimento de reparação - valores mensais



Fonte: Relatório anual da CRT, referente ao período de 1995.

Figura 28 - CRT: Taxa de atendimento de reparação - valores acumulados



Fonte: Relatório anual da CRT, referente ao período de 1995.

Indicadores Econômico-Financeiros

A CRT chega ao final do ano cumprindo as metas balizadas, com lucro operacional e lucro do exercício, não sendo de se esperar, a curto prazo, reversão nesta situação.

O montante dos recursos para investimentos, os quais atendam a meta do contrato de gestão, de alcançar a densidade de dezenove acessos para cada grupo de mil habitantes, até o ano de 1998, exigem que ocorram alterações em seu nível de endividamento, alternativamente, isso poderá ser solucionado através de capitalização, implicando nova estrutura acionária.

Em relação aos indicadores econômico-financeiros, a empresa apresentou a seguinte situação em relação as suas metas, no período de apuração do ano de 1995.

Quadro 10 - Indicadores econômico-financeiros

Indicadores	1994	Meta 1995	Realizado 1995	Varição da Meta
(1) Estado Econômico	4	4	4	Sem Variação
(2) ROP – Razão Operacional	61%	57%	56,16%	Alcançou
(3) DCP – Despesas com Pessoal Próprio Total	53%	49%	46,8%	Alcançou

Fonte: Relatório anual da CRT, referente ao período de 1995.

Observações:

ESTADO ECONÔMICO - 4 - A empresa tem resultado operacional positivo e, no exercício, também positivo, com predominância de recursos próprios em seu financiamento

ROP(s/depreciação.) - Razão Operacional - Despesa Operacional (Pessoal, Materiais e Serviços consumidos Operação) em relação à Receita Operacional Líquida.

DCP - Despesas com Pessoal (incluindo encargos, pessoal de investimento, fundação e demais gastos conforme plano de contas das empresas de telecomunicações) em relação à Receita Operacional Líquida.

O AOPm - Ativo Operacional médio, em 1995, foi composto por uma estrutura de capital de 77% de recursos próprios e 23% de recursos de terceiros. Enquanto que o AOPm - Ativo Operacional médio de 1994 foi composto por 74,84% de capitais próprios e 25,16% de capitais de terceiros. Com isto, os recursos próprios cresceram 2,16% em detrimento dos recursos de terceiros. O crescimento fica demonstrado pelo GRE - Grau de Endividamento - que, de 33,61% em 1994, caiu para 29,87%, apontando a redução no uso dos recursos de terceiros.

Como resultado pela menor utilização de capitais de terceiros, verificou-se uma queda nas despesas financeiras em relação ao AOPm - Ativo Operacional médio - passando de 2,22% em 1994 para 1,38% em 1995, equivalente a uma redução da participação na receita, de 5,71% em 1994, para 3,90% em 1995.

Capacidade de Geração de Receita

O desempenho observado sobre a receita decorreu da expansão dos acessos telefônicos, da implantação de novos serviços, os quais geraram incremento no tráfego telefônico e, finalmente, do acréscimo nas tarifas, que ocorreu em novembro de 1995, o qual, porém atingiu apenas um mês, com pequeno reflexo sobre a receita anual.

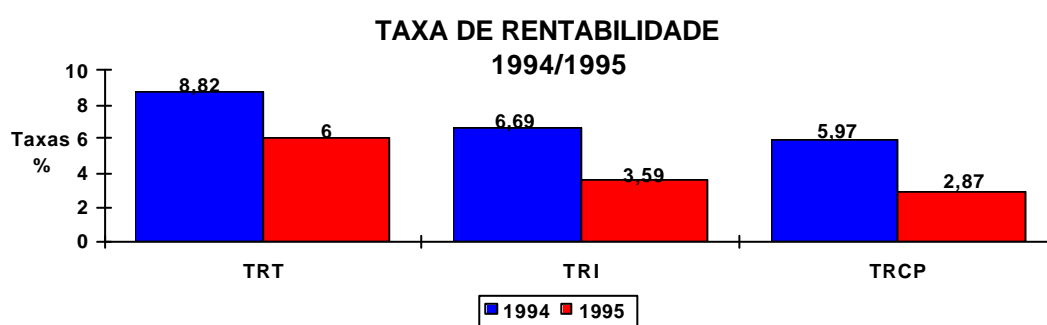
Despesas de Exploração e Operacionais Gerais

As despesas gerais do ano de 1995 alcançaram 19,90% do AOPm - Ativo Operacional médio - do ano ou 56,16% da Receita Operacional do mesmo. Enquanto que, no ano de 1994, em relação ao AOPm - Ativo Operacional médio - a despesa foi de 20,63% e em relação à receita foi de 53,13%. Isto apontou uma redução, em relação ao ativo, das despesas gerais de 0,73%; enquanto em relação à receita, por esta ter crescido menos do que o ativo, apresentou um incremento de 3,03%.

Rentabilidade

A empresa, no ano de 1995, situou-se no estado econômico 4 com a Taxa de Remuneração do Capital de Terceiros³ (TRT= 6,00%) acima da Taxa de Remuneração do Investimento (TRI = 3,59%) e acima da Taxa de Remuneração do Capital próprio (TRCP = 2,87%), com um grau de endividamento - GRE - de 29,87%. Enquanto que, em 1994, a situação indicava uma TRT = 8,82%, TRI = 6,69 e TRCP = 5,97% além de um GRE = 33,61%, o que classificou a empresa no estado econômico 4.

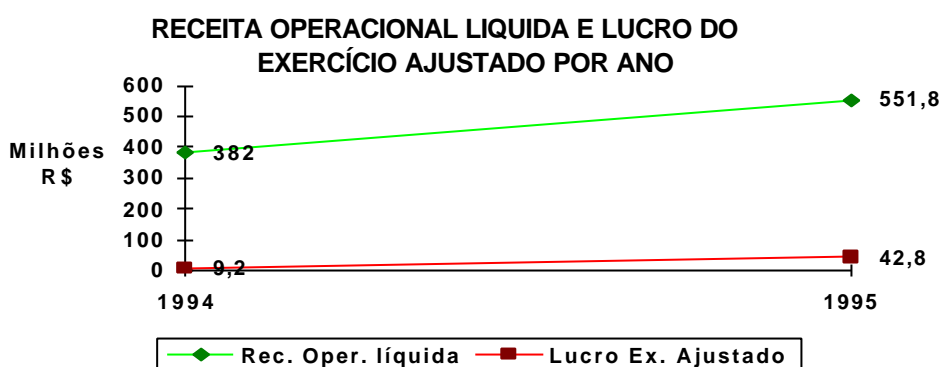
Figura 29 - CRT: Taxa de rentabilidade referentes ao período 1994/1995



Fonte: Relatório anual da CRT, referente ao período de 1995.

O gráfico acima demonstra que apesar de manter-se no estado quatro (4), a empresa apresenta tendência de redução nas taxas de: juros (TRT); de retorno dos capitais próprios (acionistas - TRCP) e, no retorno total do investimento (TRI).

Figura 30 - CRT: Receita operacional líquida e lucro do exercício ajusto por ano



Fonte: Relatório anual da CRT, referente ao período de 1995.

O desempenho da CRT, verificado no gráfico Receita Operacional Líquida e Lucro Líquido do Exercício ajustado, apontou a manutenção de Lucro Operacional e de Lucro do Exercício ajustado, no ano de 1995 em relação ao ano de 1994. Nota-se que há tendência de crescimento no Lucro Líquido do Exercício ajustado e na Receita Líquida.

Quadro 11 - Produtividade

INDICADOR	1994	META 1995	ACUMULADO JAN/DEZ 95	VARIAÇÃO
EM(I) - empregados/1000 acessos telefônicos	8,31	7	6,61	+0,39
EM(T) – empregados/1000acessos totais	8,31	6,2	5,77	+0,43

Fonte: Relatório anual da CRT, referente ao período de 1995.

EM (I) - Empregados por 1000 Acessos Telefônicos Instalados

EM (T) - Empregados por 1000 Acessos Totais

A meta de 1995 EM (T) = 6,2, evoluiu de EM (T) = 7,96 em janeiro, para 5,77 em dezembro, alcançando o valor balizado no Contrato de Gestão.

Em relação a 1994, o desempenho da Companhia melhorou 30,6% neste indicador.

Segurança Do Trabalho

A taxa de gravidade dos acidentes do trabalho atingiu a marca de 450,67 dias perdidos por milhão de homens-hora trabalhadas, no valor acumulado até dezembro. A CRT apresentou tendência positiva a partir de junho (TG = 492), atingindo, (TG = 451,96) no mês de dezembro.

O nível de freqüência dos acidentes de trabalho apresentou crescimento de abril até julho. A partir de agosto, a taxa de freqüência começou a diminuir, apresentando um valor estimado de 6,56 no valor acumulado até dezembro.

Na comparação com o resultado de 1994, a Segurança do Trabalho melhorou significativamente em 1995 (TG passou de 1561 dias perdidos por milhão de homens X hora trabalhadas, em 1994, para 450,67 em 1995).

Quadro 12 - Universalização dos serviços

INDICADOR	1994	META 1995	ACUMULADO JAN/DEZ 95	VARIAÇÃO
1 - DEN (P/Aces)(2)	8,11	10	10,47	+0,47
2 - DEN (P/T) (1)	8,11	9,0	9,13	+0,13
3 - NPT(3)	1,37	1,5	1,52	+0,02

Fonte: Relatório anual da CRT, referente ao período de 1995.

DEN(P/T) - Acessos Telefônicos / 100 habitantes

DEN(P/Aces) - Acessos Total / 100 habitantes

NTP - Número de Terminais Telefônicos Públicos / 1000 habitantes

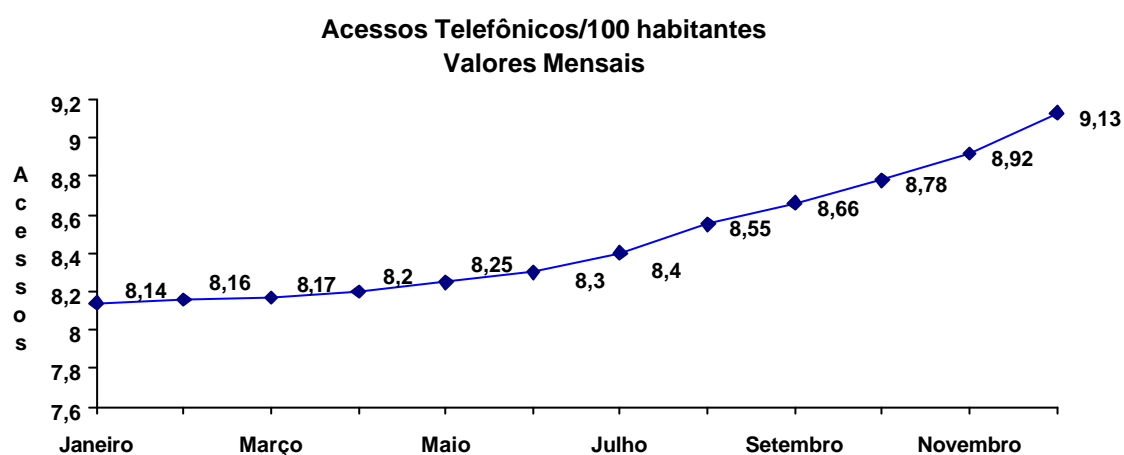
DEN (P/T) - Acessos Telefônicos/100 habitantes

Em 1995, a CRT comprometeu-se a atingir o DEN (P/T) =9. Em janeiro de 1995 o DEN (P/T) foi igual a 8,14, chegando em dezembro em DEN (P/T) = 9,13.

A CRT cumpriu o balizamento estipulado para esse importante indicador. Preocupa, porém, o ritmo de incremento de expansão da planta telefônica do Rio Grande do Sul, pois a baixa densidade telefônica do Estado é uma dívida da empresa para com a população gaúcha.

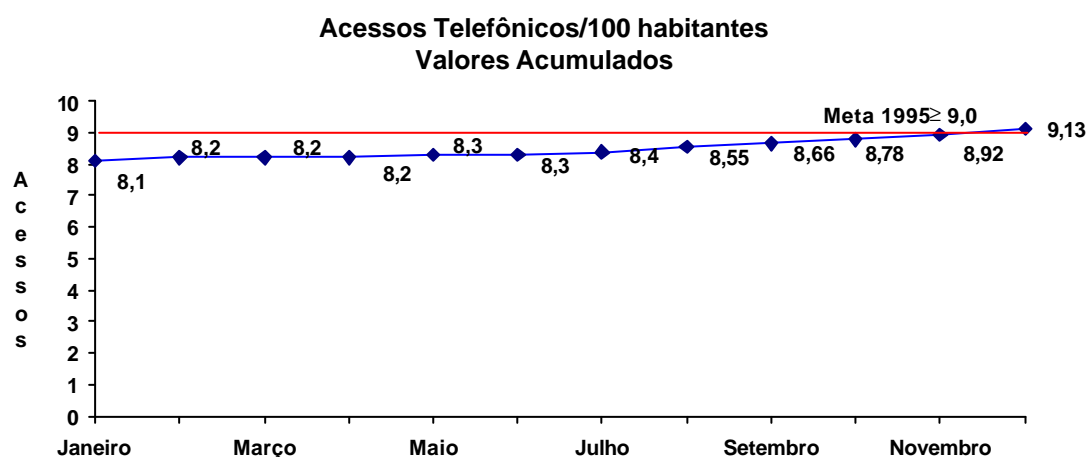
O crescimento da densidade telefônica em 1995 foi de 12,3%. Em 1996 o crescimento em relação a 1995 deverá ser de 20,48%, para cumprir o balizamento do Contrato de Gestão

Figura 31 - CRT: Acessos telefônicos/100 habitantes - valores mensais



Fonte: Relatório anual da CRT, referente ao período de 1995.

Figura 32 - CRT: Acessos telefônicos/100 habitantes - valores acumulados



Fonte: Relatório anual da CRT, referente ao período de 1995.

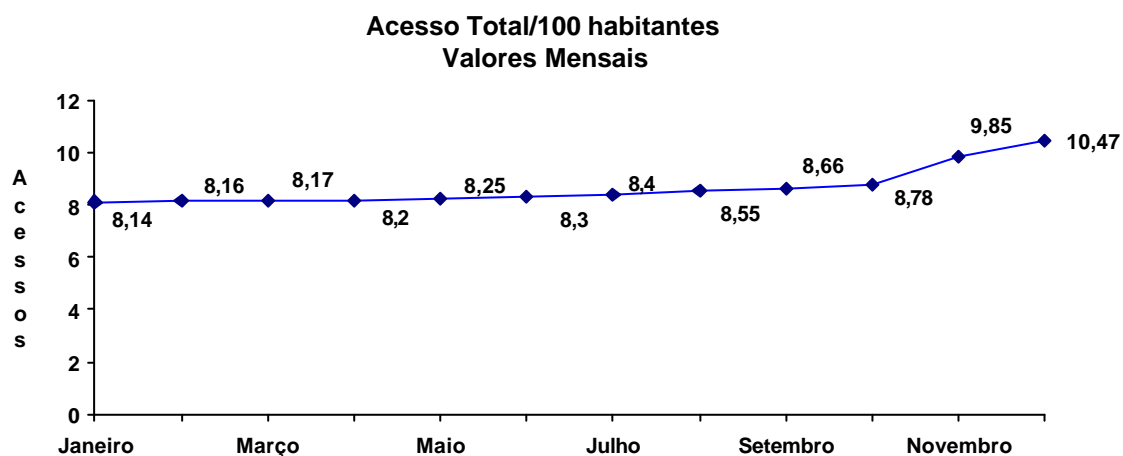
DEN (A) - Acesso Total/100 habitantes

Em 1995, a CRT comprometeu-se a atingir DEN (A)= 10. De DEN (A)= 8,14 em janeiro de 1995 a CRT passou para DEN (A)= 10,47 em dezembro.

Dessa forma, a CRT cumpriu o balizamento previsto no Contrato de Gestão para 1995 neste indicador.

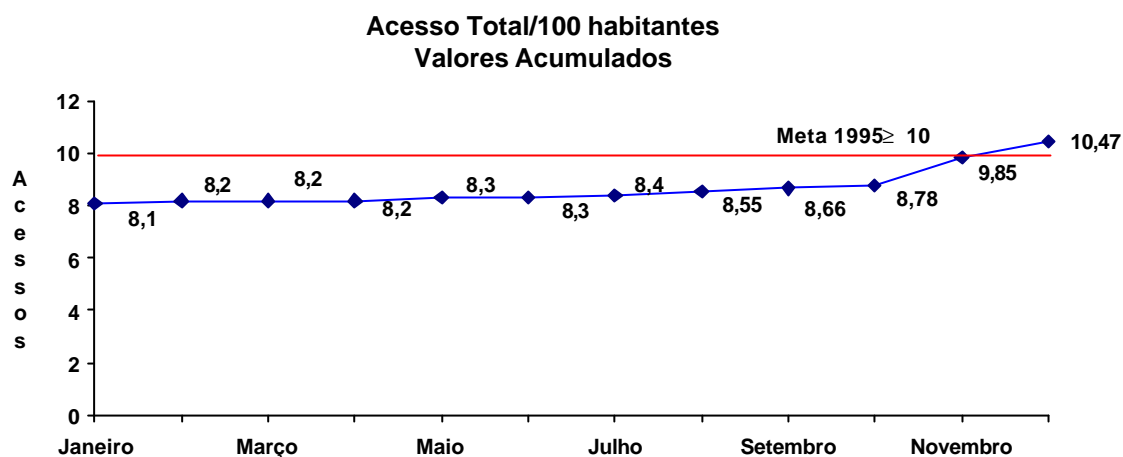
O ritmo de crescimento do indicador DEN(A) em 1995, em relação a 1994, foi de 22,85%. Em 1996 o crescimento do indicador DEN(A) deverá ser de no mínimo 24,17% em relação à situação de 1995, para ser cumprido o balizamento previsto no Contrato de Gestão.

Figura 33 - CRT: Acesso total/100 habitantes - valores mensais



Fonte: Relatório anual da CRT, referente ao período de 1995.

Figura 34 - CRT: Acesso total/100 habitantes - valores acumulados



Fonte: Relatório anual da CRT, referente ao período de 1995

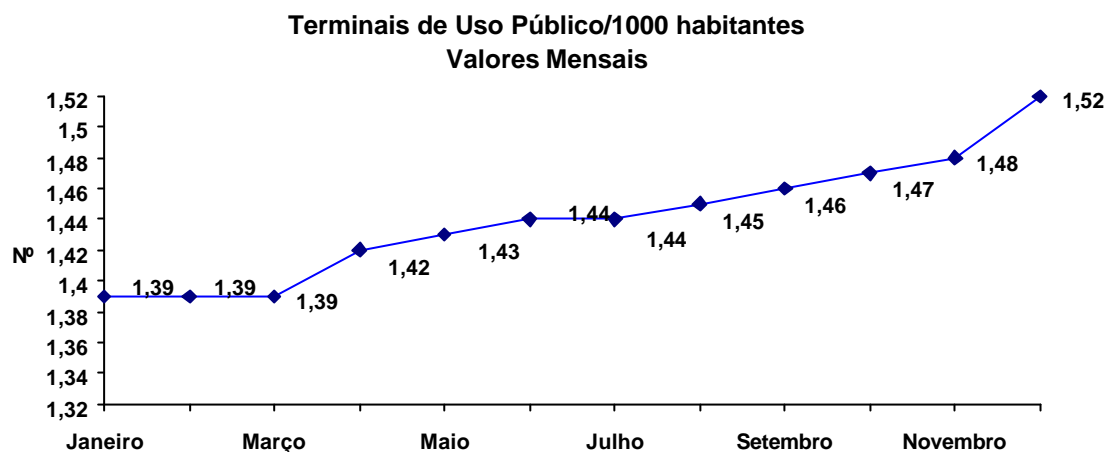
NTP - Número de Terminais Telefônicos Públicos/1000 habitantes

A meta de 1995 é NTP = 1,5. Em janeiro de 1995 este indicador apresentava o valor de 1,39, evoluindo em dezembro de 1995 para NTP = 1,52.

A CRT cumpriu o valor balizado no Contrato de Gestão em 1995.

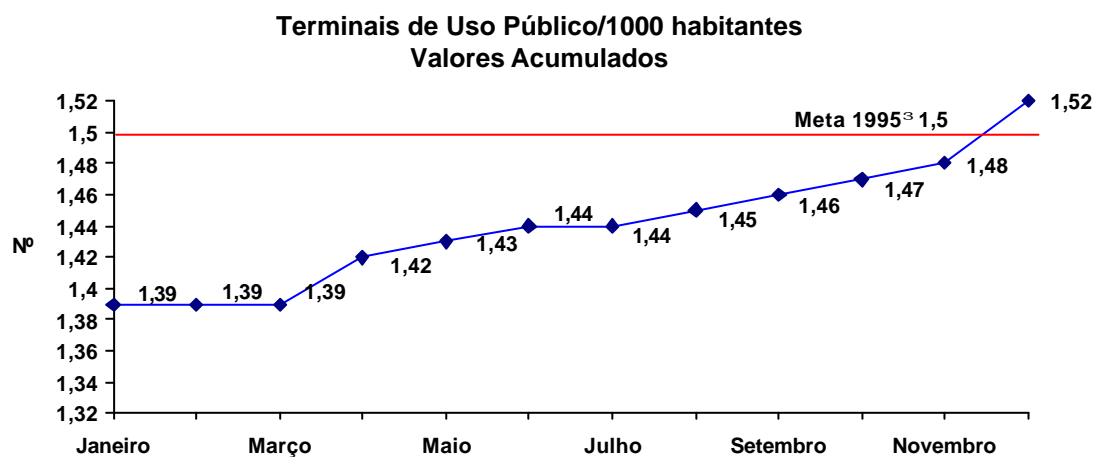
O crescimento do indicador NTP, em 1995, foi de 8,57% em relação a 1994.

Figura 35 - CRT: Terminais de uso público/1000 habitantes - valores mensais



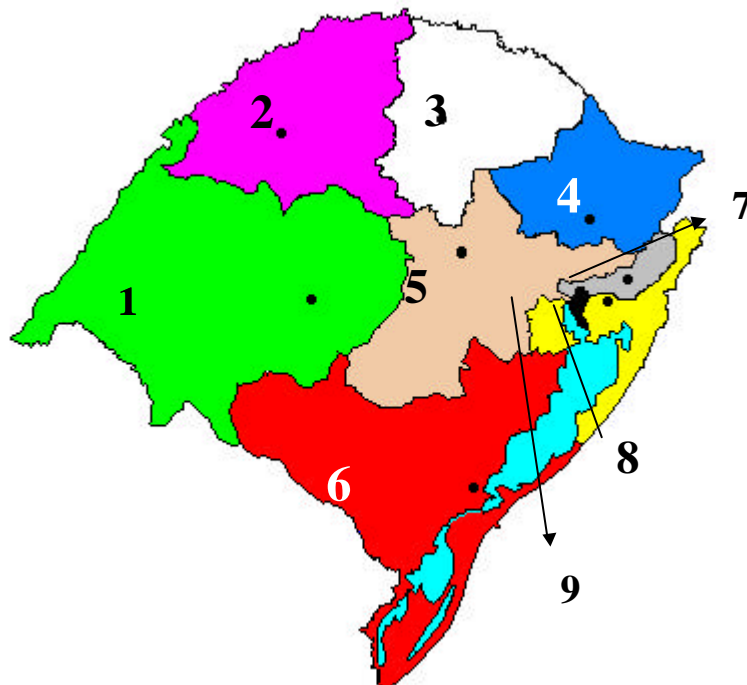
Fonte: Relatório anual da CRT, referente ao período de 1995

Figura 36 - CRT: Terminais de uso público/1000 habitantes - valores acumulados



Fonte: Relatório anual da CRT, referente ao período de 1995

Figura 37 - CRT: Aferições técnicas por região



CÓDIGO	REGIÃO	LOCALIDADE SEDE	N.º DE TERMINAIS TELEFÔNICOS
1	Oeste	Santa Maria	55.273
2	*Noroeste	Santo Ângelo	51.709
3	Norte	Passo Fundo	46.456
4	Nordeste	Caxias do Sul	72.012
5	Centro	Santa Cruz do Sul	36.060
6	Sul	Pelotas	33.119
7	Leste	Novo Hamburgo	55.348
8	Metropolitana e Litoral	Gravataí	67.030
9	Porto Alegre	Porto Alegre	242.869

Fonte: Relatório anual da CRT, referente ao período de 1995

Obs.: Informações de terminais instalados de julho/95.

* Região não visitada.

O mapa das superintendências operacionais da CRT mostra que apenas a Região Noroeste, com sede em Santo Ângelo, não foi visitada pelos técnicos do Departamento de Acompanhamento e Avaliação do Desempenho do Setor Público em 1995.

Os pontos positivos, a destacar nessas visitas, são:

- Capilarização dos Contratos de Gestão nas Regionais até ao nível dos municípios que compõem as mesmas;

- Razoável conhecimento do Contrato de Gestão, tanto pelo Gerente Regional como pelas equipes técnicas;

- Empenho dos Gerentes Regionais e equipes técnicas no acompanhamento da evolução dos Indicadores Operacionais mês a mês, comparando o desempenho com as metas a serem atingidas.

A estrutura da CRT apresenta maior capacidade de responder às necessidades gerenciais para alcançar as suas metas, em relação as demais empresas sob Contrato de Gestão.

A Companhia, em 1996, atingiu todas as metas sendo a primeira empresa a receber as autonomias administrativas constantes no Contrato de Gestão.

Na pesquisa de campo, realizada pelo Departamento de Acompanhamento e Avaliação do Desempenho do Setor Público, 76% dos clientes da CRT mostraram-se satisfeitos ou muito satisfeitos. É interessante anotar que, na mesma pesquisa, 48,3% dos clientes da CRT afirmaram que os serviços telefônicos em 1995 melhoraram, contra apenas 6,1%, que afirmaram que pioraram e 42,8% acharam inalterados.

A população gaúcha (assinantes e não assinantes da CRT) manifestou, porém, grande insatisfação em relação à demanda reprimida e, por decorrência, o elevado tempo para ser instalado o telefone após o pagamento da linha, além de haver por parte da

população de menor poder aquisitivo insatisfação com o reduzido número de telefones públicos.

Também foi identificado, nesta pesquisa, o desconhecimento, pela maioria dos usuários (77%), dos serviços especiais oferecidos pela CRT.

O comportamento da Empresa aponta para a superação das metas programadas, não existindo, assim, entraves para a liberação dos controles diretos do Estado, no que tange à gestão da Companhia.

3.4 CONCLUSÃO

As mudanças ocorridas com o chamado processo de modernização do Estado, têm exigido e acarretado um questionamento geral dos objetivos e das formas de atuação do setor público. Identificar, aperfeiçoar e introduzir mecanismos de operação mais eficientes e eficazes é a questão central do Estado, que, ao adotar o Contrato de Gestão, busca solucionar estes problemas.

O Governo Federal e o Estadual, ao implementar o Contrato de Gestão, contribui para o entendimento das necessidades, possibilitando a modernização da gestão das empresas estatais estratégicas e o engajamento de ações governamentais. Constitui-se na culminância de seu Planejamento Estratégico, da qual decorrem planos operacionais, funcionais, financeiros, de investimentos, de recursos humanos, de pesquisa e desenvolvimento.

Do ponto de vista do Governo, o Contrato de Gestão estabelece um instrumento eficaz, por tornar a gestão do setor público mais transparente para sociedade. Ainda, com a adoção do Contrato de Gestão, ao contratualizar as empresas, estabelece um conjunto de indicadores que fornecem os elementos para os órgãos de controle das estatais, para que efetuem auditorias operacionais nas empresas, quanto à eficiência e eficácia da gestão orçamentaria, financeira e patrimonial.

Dito isso, o relacionamento entre Governos Federal e Estadual, destacando-se o Rio Grande do Sul e suas empresas públicas, tem sido marcado por uma série de críticas e incompreensões mútuas. As referidas empresas são alvo de críticas, por possuírem pesadas estruturas de pessoal, por serem lentas nas tomadas de decisões e influenciadas por forte corporativismo e principalmente, distanciadas dos objetivos sociais para os quais foram criadas.

Segundo essas empresas, as críticas dizem respeito à excessiva interferência do governo no seu cotidiano, à definição de preços e tarifas de seus produtos e serviços em

função da política, o que tem causado desequilíbrio financeiro, descontinuidade nos seus programas de investimento e ineficiência gerencial.

O Contrato de Gestão, da forma como é visto, é um instrumento eficaz de relacionamento entre as partes envolvidas e com capacidade de contribuir para solucionar as distorções de relacionamento ressaltadas.

Assim sendo, espera-se que o resultado de sua implementação evidencie o papel da empresa pública dentro da política econômica e social, tornando sua administração mais transparente para o conjunto da sociedade. Com maior autonomia gerencial, o Governo, por intermédio do Contrato de Gestão poderá introduzir metas de desempenhos operacionais econômico-financeiros pré-pactuados no contrato.

Por outro lado, os órgãos do Governo devem desenvolver mecanismos que não permitam que o Contrato de Gestão se torne mais um instrumento burocrático de controle instituído, agregando-se aos demais já existentes.

Torna-se prioritário promover esforços no sentido de aprimorar o conjunto de indicadores já existente, no que tange à autonomia dos Recursos Humanos, assim como intensificar o desenvolvimento de equipes responsáveis pelo controle das empresas estatais, ou seja o próprio Governo e a área de Recursos Humanos.

Acredita-se que a implementação dos Contratos nas empresas, por si só, traria grandes benefícios ao desempenho das organizações públicas e à imagem da Administração Pública Federal. No entanto, é necessário implementar um processo de revisão das normas e de sistemas administrativos, com o objetivo de descentralizar competências de gestão sobre os recursos e liberar os administradores do excesso de regulamentação, que torna a gestão pública altamente complexa e onerosa.

O Contrato de Gestão é um instrumento que tem uma forte dimensão racional, influenciado pelas regras de responsabilidade (prestação de contas) e, pelas regras de

governabilidade (autonomia). A efetiva responsabilidade parece estar associada à possibilidade de sofrer as conseqüências das decisões tomadas.

Os indicadores dos órgãos públicos com Contratos de Gestão em vigor foram estruturados, de modo que impõem tratar relações complexas em dimensões exclusivamente técnicas, indispensáveis à objetividade das análises de apoio a decisões político-institucionais.

No entanto, para melhor se impor um sistema de avaliação com indicadores de qualidade, deve-se ter presente, em sua estruturação, que a gestão pública é uma decisão política e não puramente técnica, como se apresentam os indicadores das entidades em estudo.

As empresas possuem, em comum, quatro blocos de Indicadores concernentes às suas especificidades, com exceção da CEEE, que agrega um indicador de Segurança no Trabalho. Para o indicador econômico financeiro é usada a mesma metodologia para todas as empresas: indicadores puramente técnicos, racionais. A CRT é única empresa que já possuía conhecimento dessa metodologia de trabalho, pois já trabalhava com a modalidade de contrato, com a EMBRATEL, em alguns indicadores, não na sua totalidade. A CEEE mantinha alguns controles bem desenvolvidos. Foi a que serviu de espelho para a matriz técnica dos indicadores. A CORSAN possuía alguns controles, mas não com esse desenvolvimento integrado. A empresa está com dificuldades de cumprir as metas contratadas.

No desenvolvimento das reformas administrativas, foram praticados inúmeros atos institucionalizados para pregar a mudança na estrutura da Administração Pública Federal. A maioria dessas iniciativas, porém, não se constituiu num esforço sistemático, nem de profundidade, tratando-se, freqüentemente, de pequenos ajustes em determinados órgãos públicos.

Segundo LAPASSADE (1974:68), *“Ainda hoje em dia a burocracia não é uma estrutura social homogênea: daí provém a dificuldade de se unificarem os conteúdos da*

noção. Pode-se simplesmente assinalar uma tendência à homogeneidade que coincide com a tendência para a constituição de uma nova classe burocrática.”

Conforme diversos historiadores brasileiros, a partir de 1930, todos os Governos propuseram alguma forma de reforma administrativa. Consideram-se como tentativas consistentes, os seguintes períodos: o período de 1937 a 1945, caracterizado pela vigência do Estado Novo (um segundo momento, ocorre de 1952 até 1962); o segundo período a partir de 1964 a 1985; e o período atual até nossos dias.

O referencial teórico identifica que as propostas apresentadas para a atual reforma constitucional da Administração Pública apontam para modelos de maior autonomia das organizações estatais, expressos na lógica da cobrança de resultados e no repasse de recursos com base no desempenho.

CAPÍTULO 4

METODOLOGIA

O presente capítulo tem por finalidade apresentar a problemática do estudo, os objetivos e a metodologia empregada para coleta e análise dos dados.

4.1 - Situação Problemática

Atualmente, o Estado exige um investimento na transformação da função pública através da revigoração das suas empresas, em busca de uma mobilização interna dos próprios funcionários, caracterizando uma administração voltada para os usuário e para a comunidade, isolados da pressão política.

O fato do sistema administrativo público ter-se tornado tão importante na sociedade brasileira, é devido a razão de que sua eficácia condiciona o desenvolvimento de toda uma sociedade. Desta forma, para acompanhar as mudanças e se modernizar, deve mudar suas práticas e filosofia.

Nesse sentido, a sociedade exige mudanças de práticas administrativas, visando a maior eficiência organizacional.

Este estudo busca identificar aspectos da problemática que envolve o processo de adoção do Contrato de Gestão nas empresas estatais gaúchas - CORSAN, CEEE e CRT, assim como o grau de comprometimento e expectativas dos atores envolvidos na sua implantação, bem como o de satisfação do usuário.

O processo de reorganização do Contrato de Gestão tem como estratégia, administrar por metas, mediante autonomia financeira e administrativa, buscando rever

relações de controle ineficazes, para uma maior responsabilização dos dirigentes, em busca de ganhos de eficiência gerencial.

O Contrato de Gestão constitui-se num acordo formal entre o Governo e empresas estatais, contendo a programação dos objetivos e metas da empresa, assim como o compromisso do Governo para que as mesmas possam ser atingidas. Ele pretende estimular a Administração por Objetivos, no âmbito do setor público, deslocando-o dos controles normativos para o controle de fins, ou seja, dos objetivos a serem atingidos. Desta forma, os controles de meios assumem a função de viabilizar esses objetivos. Neste contexto, para que o contrato se cumpra, todos buscam a eficácia e a qualidade.

O Contrato de Gestão é um instrumento de racionalização, na medida em que traz a empresa estatal ou qualquer órgão do governo, para uma situação de competitividade, tal qual na iniciativa privada. O Contrato de Gestão faz com que a atividade de Planejamento dentro do órgão ou empresa ganhe destaque e, que os processos internos sejam todos revistos por conta da necessidade de cumprir compromissos externos. Isto vem facilitar a aplicação de mecanismos de acompanhamento e permite a determinação clara de objetivos. Outra característica importantíssima do Contrato de Gestão é que ele propicia a continuidade administrativa e torna a gestão pública transparente para a sociedade.

Teoricamente, os contratos de gestão têm como finalidade precípua a modificação do enfoque de administração, que deve se afastar das características burocráticas, onde se controla o processo de execução, e alinhar-se com características gerenciais, em que se verificam resultados ao final de períodos regulares de tempo.

Trata-se da inserção de novas formas de proceder, controlar, abordar e formular estratégias, que requerem planejamentos, negociações e discussões internas, que canalizem forças no sentido de obtenção de resultados.

A partir dessa definição, podemos colocar as questões:

- O Contrato de Gestão tem permitido processar mudanças em nível estrutural, para oferecer uma melhor eficiência com relação às demandas exigidas pelos usuários?

- A proposta de reorganização do Contrato de gestão esta sendo respaldada em grau de condicionantes das realidades locais, especialmente quanto aos aspectos econômico-financeiros, institucionais e, ainda, de recursos humanos, tecnológicos, físicos e materiais?

- Quais as tendências desse processo de reorganização do Contrato de Gestão nas estatais, a partir das perspectivas dos diferentes atores envolvidos, ou seja, quais as expectativas desses atores e sua capacidade de interação no processo de implementação do Contrato?

São essas questões em que se baseia a formulação do problema de pesquisa.

4.2 - O Problema da Pesquisa

O problema da pesquisa deste estudo é formulado através da seguinte questão:

Quais os fatores determinantes da adoção do Contrato de Gestão em três estatais gaúchas?

4.3 - Objetivos

Os objetivos da pesquisa devem ser congruentes entre si e refletirem o interesse do pesquisador em relação ao tema, ao mesmo tempo que estabelece os limites da investigação a ser realizada. (SAMPIERI et alii,1991)

Objetivo Geral

Este estudo propõe-se a analisar o processo de implementação do Contrato de Gestão em três empresas estatais gaúchas.

Objetivos Específicos

- Avaliar a validade da utilização do Contrato de Gestão em três empresas estatais gaúchas.

- Identificar as principais dificuldades encontradas na implementação do Contrato de Gestão em três empresas estatais gaúchas.

4.4 - Método de Pesquisa

Este trabalho tem características de um estudo qualitativo do tipo exploratório - descritivo, considerando-se a pequena produção de pesquisas sobre Contrato de Gestão, nas Empresas Estatais gaúchas.

Para GIL (1994:45-46), *“A pesquisa exploratória tem como objetivo proporcionar familiaridade com o problema, com vistas a torna-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Pode se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de idéias ou descobertas de intuições. (...)As pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou então o estabelecimento de relação entre as variáveis”*.

Para o seu desenvolvimento, será realizado o estudo de casos múltiplos, nas principais estatais gaúchas que adotaram o contrato de gestão como ferramenta gerencial (CRT, CORSAN E CEEE), cuja a análise qualitativa intensiva e comparativa (BRUYNE et alii, 1991) deverá ser empreendida nas referidas empresas, considerando as particularidades inerentes a cada situação

Segundo Godoy (1995, p. 25), *“O estudo de caso se caracteriza como um tipo de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente. Visa ao exame detalhado de um ambiente, de um simples sujeito ou de uma situação em particular.”*

O propósito fundamental do estudo de caso é analisar intensamente uma dada unidade social, que é a adoção do contrato de gestão nas referidas estatais gaúchas. (Godoy, 1995)

- Coleta de dados

A coleta de dados será efetuada através de entrevista semi-estruturada. Segundo TRIVINÕS (1990:146), a entrevista semi-estruturada é: *“(...) aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa.”*

A entrevista é precedida de um conjunto de questões de identificação, que além de caracterizar a amostra, juntamente com o roteiro elaborado, tem a intenção de facilitar ao entrevistador a retomada do tema: Contrato de Gestão.

A interferência do pesquisador é mínima, restringindo-se apenas à retomada dos tópicos quando necessário, deixando a palavra livre ao entrevistado.

- Descrição da amostra

Dos quatorze Técnico-Científicos que participaram da elaboração e implementação do Contrato de Gestão no Estado, foram entrevistados nove funcionários que representam 65% da população. A escolha dos entrevistados foi intencional. Os convites de participação foram feitos, pelo pesquisador, aos funcionários responsáveis pela elaboração, implementação e negociação do Contrato de Gestão nas seguintes empresas estatais gaúchas: CRT, CEEE e CORSAN, e no Departamento de Acompanhamento e Avaliação do Desempenho do Setor Público.

O número de entrevistados atendeu aos objetivos da pesquisa, sem qualquer prejuízo para a análise, que por ser qualitativa, observou a regularidade do fenômeno. Como afirma KERLINGER (1980:171): *“Os levantamento descritos procuram determinar a incidência e distribuição das características e opiniões de populações de pessoas, obtendo e estudando as características e opiniões de amostras pequenas e presumivelmente representativas de tais populações.”*

- Método de análise de dados

Os dados foram analisados mediante técnica de categorização, a qual se baseia nas seguintes fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. Nestas, utilizaram-se mecanismos próprios e subjetivos, inferências e interpretações.

Privilegiou-se, como método de análise de dados, a análise de conteúdo. Esta objetiva compreender, criticamente, o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente e significações explícitas ou ocultas. Estas características tendem a valorizar o material analisado, especialmente quando a interpretação tem como parâmetro o contexto social e histórico onde foi produzido (BARDIN, 1977).

- Descrição do processo de categorização

O desmembramento do texto, de acordo com os conteúdos temáticos dos parágrafos, acompanhados de suas sínteses deu origem às categorias iniciais, agrupadas por afinidade, tendo cada grupo uma síntese, dando origem às categorias intermediárias.

As categorias finais resultaram do agrupamento das intermediárias, o que permitiu o maior aprofundamento de interpretação e compreensão do conteúdo do material coletado.

CAPÍTULO 5

APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

O propósito deste capítulo é descrever os processos utilizados na pesquisa para definir os dados e procedimentos de sua coleta, a amostra e suas características, o método dos dados e o resultado da análise que foi utilizada, visando decompor a implementação do Contrato de Gestão em três companhias do Estado do Rio grande do Sul que são: CRT, CEEE, e a CORSAN, coordenadas pela Secretária do Planejamento, visando demarcar compromissos entre o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, através de um contrato entre as partes, denominado Contrato de Gestão.

As especificações das entrevistas semi-estruturadas, o método de análise de conteúdo das entrevistas, que deram origem às categorias iniciais, intermediárias e finais, foram os elementos que configuraram e propiciaram a análise do estudo. Num primeiro momento, foram selecionadas oito categorias iniciais que foram ajustadas a partir de leituras das nove entrevistas.

Num segundo momento, foram escolhidas quatro categorias intermediárias obtidas pelo reagrupamento das categorias iniciais e, no terceiro momento foram elecadas três categorias finais: A implementação do Contrato de Gestão, contendo as principais conclusões dos padrões estabelecidos no Contrato; os temas contidos no referencial teórico e o conteúdo das entrevistas. No que diz respeito a essa ferramenta gerencial, constitui-se no alicerce para análise do trabalho.

A elaboração deste estudo embasa-se nos elementos que configuram as várias tentativas de implementar uma Reforma Administrativa no Brasil, como a organização burocrática na Administração Pública brasileira, a contextualização do Contrato de Gestão nas principais economias mundial, tendo como pressuposto básico a diminuição a

participação do Estado na economia, através de soluções, abrangendo desregulamentação e desburocratização da atividade econômica, abertura de mercados e privatização de empresas estatais.

5.1 - A Coleta de Dados

Os dados foram colhidos em entrevistas semi-estruturadas, realizadas entre outubro e novembro de 1997. Na CRT as entrevistas efetivaram-se na primeira quinzena de setembro, na CEEE, na segunda quinzena de outubro. As entrevistas na CORSAN e Secretária do Planejamento ocorreram no mês de novembro. Os locais de realização das mesmas foram as salas dos próprios entrevistados, exceto a com um ex-dirigente da CORSAN, que se encontra aposentado, e efetuou-se na residência do mesmo. As entrevistas foram gravadas e após sua transcrição apresentadas aos entrevistados para possíveis correções.

As entrevistas tiveram, em média, uma duração de cinquenta minutos cada uma. As transcrições foram efetuadas pelo pesquisador, a fim de garantir o anonimato, assim como para propiciar um contato inicial com os discursos proferidos e sedimentar uma idéia dos temas encontrados.

Foram apresentadas quatro questões pertinentes ao tema. São elas:

- *Fale sobre a Implementação do Contrato de Gestão no Estado*
- *Fale sobre as dificuldades da Implementação do Contrato de Gestão*
- *Avalie a Implementação do Contrato de Gestão*
- *Em que você reformaria o Contrato de Gestão.*

Questões secundárias foram efetuadas, pelo entrevistador, apenas quando necessário um esclarecimento e aprofundamento maior em relação ao tema, emergente do

discurso julgado importante ou ressaltado pelos entrevistados. Exceto a última questão, que versava sobre a idéia de um possível resultado a ser alcançado.

5.2 - Descrição da Amostra

As três Companhias foram escolhidas intencionalmente, por representarem 95% do investimento do Estado e por se tratarem de empresas que representam pontos estratégicos dentro da estrutura do Governo do Estado. A decisão de incluir a Secretária do Planejamento, mais precisamente o Departamento de Avaliação das Empresas Estatais na amostra, deve-se a fato desse órgão ter executado todas as negociações para elaboração e implantação do Contrato.

Foram entrevistados dois profissionais de cada empresa, que estavam adotando o Contrato de Gestão no Estado (CRT, CEEE e CORSAN), dois técnicos da Secretária do Planejamento e um que participou das mesas de negociação.

Esses dados podem ser resumidos no quadro abaixo.

Quadro 13 - Caracterização da Amostra

EMPRESA	Nº DE ENTREVISTADOS	CARGO OU FUNÇÃO	FORMAÇÃO	TEMPO DE SERVIÇO (ANOS)
CORSAN	02	Diretor (aposentado) e Secretário executivo	Arquiteto e Administrador	35 e 15
CEEE	02	Assessor Técnico	Engenheiro Civil e Engenheiro Elétrico	26 e 25
CRT	02	Assessor Técnico	Desembargador e Engenheiro	35 e 27
Sec. da Administração	02	Técnico	Engenheiro e Economista	26 e 24
Negociação	01	Assessor Técnico	Engenheiro	24

Fonte: Dados da pesquisa – Informações sistematizadas pelo autor.

Todos entrevistados que constituem a amostra possuem cargos de chefia, e estão ligados diretamente a Presidência ou Vice-Presidência da empresa, bem como ao Departamento de Acompanhamento e Avaliação do Setor Público, ligados diretamente ao Secretário da Administração. Entre encontram-se um advogado, um administrador, cinco engenheiros, um arquiteto e um economista, nas faixas entre 36 e 62 anos, e com tempo de serviço integral, entre vinte e trinta e seis, anos no quadro público.

5.3 - A Análise de Conteúdo das Entrevistas

Os textos resultantes da entrevistas, foram analisados por temas que, segundo BARDIN (1977), são unidades de significação complexa, de comprimento variável, representadas por alusões, afirmações ou negações a respeito de um assunto. A análise é eficaz quando aplicada a discursos diretos e é operacionalizada pelo recorte do texto e reagrupamentos com base na analogia semântica.

A seqüência de passos utilizada foi, segundo BARDIN (1977).

a) A pré-análise

Esta etapa constitui-se das transcrições das entrevistas na íntegra e de leitura exploratória do material para cada empresa e Secretaria.

b) Exploração

As informações fornecidas pelas leituras exploratórias a respeito do tema foram os primeiros julgamentos realizados pelo pesquisador. Sublinharam-se passagens significativas, relativas à sustentação intencional do tema (palavras, frases ou parágrafos).

O texto, composto por todas as entrevistas (três casos), foi dividido em unidades de discurso centrados em um tema dominante e uma posterior classificação que representa as categorias iniciais do conteúdo.

Identificaram-se, posteriormente, as principais relações existentes entre essas categorias, dentro de um mesmo caso e entre os quatro casos distintamente. Após isso, procedeu-se ao agrupamento progressivo de categorias iniciais, para produção das categorias intermediárias e destas para a produção das categorias finais. Essas categorias são as mesmas para as quatro análise de conteúdo, a fim de permitir a comparação dos conteúdos entre si (três casos).

c) Interpretação

Por fim, inferências foram feitas na descrição dos significados dos temas de cada categoria, principalmente das categorias intermediárias e finais e sobre as relações de complementaridade, contradições e variações de intensidade entre os temas para um mesmo caso e entre os quatro casos. Assim, o discurso foi considerado individual e, ao mesmo tempo, coletivo. Ele teve seu caráter individual quando foram consideradas as posições de cada entrevistado em relação à ferramenta gerencial, refletindo as contradições inerentes à estrutura de dominação existente; e coletivo, à medida em que foram consideradas complementaridades que revelam estruturas e relações entre as partes do fenômeno estudado presente em diferentes formas nas entrevistas.

5.4 - A Análise de Conteúdo das Entrevistas: resultados

Com a proposta de produzir inferências válidas a respeito da pesquisa da implantação do Contrato de Gestão nas Companhias em estudo - investigação de natureza qualitativa -, optou-se por fazer uma comparação intensiva nos três casos, onde os resultados passam a ser considerados hipóteses ou interpretações “controladas” (BARDIN, 1977), relativas à implantação do Contrato de Gestão e sua ferramenta gerencial.

O processo de análise de conteúdo, já descrito anteriormente, teve suas unidades de registro escolhidas tematicamente, considerando-se as aderências existentes entre frases ou parágrafo de significação complexa e de extensão variável. A escolha da análise temática foi feita por ser a mais adequada para estudar crenças, tendências e motivações

relacionadas a alusões, afirmações, negações e ausências oriundas das respostas às entrevistas semi-estruturadas realizadas. (BARDIN, 1977).

As categorias foram levantadas após leitura de todo o conjunto das entrevistas realizadas. Uma vez que as questões iniciais colocadas nas entrevistas são padronizadas, e os resultados foram utilizados com a finalidade de comparação entre os casos, essas categorias são únicas para os quatro casos (BARDIN, 1977). As categorias iniciais contêm, dessa forma, as variáveis de inferência que conduzem a interpretações primeiras - as categorias intermediárias - e depois a um segundo nível de interpretação - categorias finais - mais profundas, que aglutinam e aprofundam as significações e idéias das categorias intermediárias. Essas categorias configuram-se a seguir.

Quadro 14: Categorias iniciais do contrato de gestão

CATEGORIA INICIAIS	IDÉIA - CHAVE
1 - O pacto com o Governo Central.	O pacto com o Governo Central objetiva viabilizar a transição do Estado executor orientador, para o Estado normatizador fiscalista.
2 - A implantação do Contrato.	A implantação do Contrato depende de uma decisão política, não-técnica, unicamente do Governo
3 - A Negociação do Contrato de Gestão.	Na negociação, não houve muita chance de se discutir, houve algumas oportunidades de se colocar; não houve um convencimento por parte do Governo.
4 - A burocracia, autonomias e penalidades no Contrato.	A burocracia é inerente em qualquer processo; no Contrato, são previstas autonomias e penalidades para empresas.
5 - Mudanças preconizadas no contrato.	As mudanças preconizadas no contrato envolvem todos os funcionários nos processos, com uma fiscalização por parte do usuário.
6 - Metas otimistas.	Estabelecimento de metas com distorções, pela equipe técnica do Governo.
7 - As vantagens técnicas do Contrato.	O Contrato permite uma visão global das empresas, sendo um elo de ligação entre Governo e Empresa.
8 - A urgência de uma filosofia de trabalho.	Existe uma seriedade por parte da Secretaria e das próprias empresas para que o Contrato de gestão se enraíze como cultura.

Fonte: Dados da pesquisa – Informações sistematizadas pelo autor.

5.4.1 - O Processo de derivação das categorias

Dessa forma, cada categoria contém um tema dominante, que se refere a um primeiro julgamento, provocando uma cadeia de relações (derivações). O principal interesse é permitir situar as cadeias de relações e não uma descrição estática e independente, uma vez que os entrevistados emitem julgamentos a respeito do tema, ao mesmo tempo em que o relacionam com outros.

As categorias iniciais

Considerando a descrição dessas espécies como uma tarefa realizada após a categorização propriamente dita, as oito categorias iniciais são apresentadas na ordem mostrada no quadro anterior, que permite um encadeamento das idéias centrais, no que se refere à Implementação do Contrato de Gestão no Estado. Assim, considerações teóricas iniciais e conceitos emergentes, contidos nesse material de análise, combinaram-se para compor esse ordenamento.

As oito categorias iniciais apresentam-se numa hierarquia resultante de sua emergência, dentro das questões oferecidas pela estruturação das entrevistas.

Tal ordenamento permite o encadeamento das idéias centrais para a análise da adoção do Contrato de Gestão no Estado do Rio Grande do Sul, bem como analisar o desenvolvimento do processo evolutivo da sua implementação em três estatais gaúchas.

a) O pacto com o Governo Central

“(...) o governo do PMDB, gerou estes Contratos a partir de uma estrutura de condicionamentos externos muito grande. Fora, apresentados vários resultados na Gazeta Mercantil, na Folha de São Paulo; os governadores na verdade tiveram que fazer um pacto com o Governo Central, um pacto não-escrito, não-dito, não-falado, mas ocorreu um pacto, como os cinco grandes Estados: Rio Grande do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro, São Paulo Minas Gerais, mais tarde Paraná e Bahia, todos, fizeram um pacto com o Governo Federal em termos políticos”. (Entrevista 9)

Essa categoria emerge dos relatos dos entrevistados, das razões e das causas que levaram o Governo do Estado a aderir ao Contrato de Gestão da esfera Federal. Dos entrevistados, selecionou-se a entrevista 9, que mostrou a amplitude da ação governamental no país, na busca de uma política administrativa, objetivando uma administração uniforme, tendo como parceiros os principais estados da União. As relações do Governo Estadual com o Governo Federal foram endossadas pela decisão política de adotar o Contrato de Gestão como ferramenta gerencial para suas empresas.

Na análise de conteúdo das entrevistas, o pacto com o governo central se expressa na criação de uma administração profissional, a fim de manter o nível da qualidade de serviços coerente com a estrutura da política vigente.

As razões econômicas, apresentam-se, inicialmente, como raízes na dívida interna do Estado com o Governo Federal. No início do pacto com o Governo Federal o Estado era devedor de 5 bilhões de dólares, que *mastrondonticamente* crescia dia-a-dia, e o Estado não dispunha de recursos para pagar. As razões para o pacto administrativo e econômico passava pelo equacionamento dessa dívida. O Governo do Estado assumiu ao pacto com adoção do Contrato de Gestão em suas cinco maiores empresas.

Observa-se que a entrevista 9 reflete a estratégia do governo central. Este se utiliza de uma pressão política sobre os estados, num discurso centrado na preocupação com o peso da máquina pública, sua burocracia lenta e os custos desta para os estados e principalmente para o Governo Federal. No que se refere ao pacto político, a estratégia principal consiste em alinhar os Estados aos interesses da burocracia do Governo Federal, eliminar o personalismo dos Governadores e viabilizar um profissionalismo no aparelho burocrático dos Estados.

“(...) o jeito como os Governos gerenciam internamente o Estado só pode ocorrer o que as pesquisas de opinião mostram que os piores serviços são aqueles serviços geridos pela administração direta, e dos órgãos em que o Governo possui uma participação, daquele jeito trancado de gerir ou seja os meios são mais importantes que os

resultados que os fins. Então é o Estado que passa o tempo todo preocupado com os detalhes e nunca esta preocupado em atender o cidadão, resolver o problema da saúde da educação”. (Entrevista 8)

Na entrevista 8, o postulado do pacto com o governo central enfatiza a estratégia utilizada por este, legitimado através do discurso político, centrado na idéia difundida pelos países que adotaram o Contrato de Gestão, como forma de administrar a coisa pública em seus principais órgãos governamentais, utilizando os meios de comunicação para a desestruturação dos serviços públicos e, a divulgação de suas propostas e de um novo modelo de gestão centrado nos resultados e no cliente. Os demais relatos defendem a idéia de que o governo não possui condições de manter a máquina burocrática nos moldes atuais e que precisa fazer uma profunda reestruturação em suas empresas.

b) A implantação do contrato

“(…) Os Contratos foram implementados a partir de uma decisão do Governador..., se fizeram projeções daqueles indicadores para fazer uma estrutura de aplicação desses Contratos”. (Entrevista 9)

A entrevista 9 resume a constatação dos demais entrevistados. Estes afirmam que a implantação dos contratos estão intimamente ligados aos objetivos políticos que levaram ao pacto com o Governo Central. O acordo sobre a implantação da ferramenta gerencial é uma opção política e não diz respeito ao administrador nem ao técnico. A compatibilidade entre a política global e a política dos Estado é determinada pelo governo, sendo a estadual espelhada na política central, seguindo as orientações decididas pelo governo.

A compreensão desse processo está bem-definido no relato da entrevista 2: a prioridade da escolha da forma gerencial para empresa atuar no mercado é uma atribuição do Governo que, no caso, é o acionista majoritário das empresas em estudo. A categoria reflete uma concepção estreita, onde predomina a tendência a se entender eficiência estatal como decorrência direta do grau de clareza e previsão, através do qual se definem as metas a serem alcançadas.

“ A vontade do acionista majoritário que é o Governo do Estado, tem todo o direito de estabelecer alguns parâmetros e condições para a empresa trabalhar.” (Entrevista 2)

Quanto à implantação do Contrato de Gestão, as respostas configuram-se uniformes, sem contestação por parte dos interessados. Os entrevistados que se mostraram mais críticos, não se revelaram contrários à implantação dos contratos, mas, mostraram-se supresos e descrentes em relação à atitude do governo de levar a filosofia da ferramenta como uma cultura dentro de suas empresas.

c) A Negociação do Contrato de Gestão

“(…) Como o Governo do Estado tem o poder de nomear a Direção da Empresa, por ser uma estatal, ele exigiu que os dirigentes à frente das empresas se propusessem a atingir determinadas metas. Inclusive com o não atingimento das metas, o Governo poderia substituir a Diretoria, essa foi a parte inicial. Não se poderia estabelecer parâmetro tal que seria, *a priori* que impossível de ser alcançado. Era necessário se chegar a um termo tal, ou um termo tal que fosse exequível, de ser atendido.” (Entrevista 3)

(…) Nós notamos um fator de negociação, é praticamente muito pouco executado, porque se o governo determinar o valor, e disser: não posso pagar mais, não tem mais grande margem de negociação, porque ele pode dizer ,simplesmente, “então vende para outro”, mas como, se ele único comprador. (Entrevista 1)

(…) As dificuldades, até onde eu acompanhei, foram encaradas como normais e naturais. Nenhuma dificuldade que merecesse uma classificação de um problema muito grande. Eram dificuldades, em primeiro lugar, na quantificação das metas, porque nessas metas houve processo de negociação para a definição e assinatura do contrato, mas a Secretaria de Coordenação e Planejamento tinha alguns parâmetros bem-definidos que eram muito importantes para eles. (Entrevista 7)

Essa categoria reúne as dicotomias existentes na negociação do Contrato de Gestão com o governo. A existência de maior liberdade, maior espaço para atuação, para críticas contundentes contra a forma de negociação dos contratos, num primeiro momento,

parece representar um grande trunfo; mas esta ação é impedida pelo comprometimento dos indivíduos com as ações do Governo.

Observa-se uma contradição em relação à percepção das outras categorias. Emerge uma nova dimensão no que se refere à falta de autonomia dos agentes envolvidos na negociação.

Nota-se, nas entrevistas, que a recusa dos especialistas se confunde com o temor de perder a autoridade que possuem. As atitudes de desconforto nas análises é uma tendência geral, que os leva a se moverem em direção à aceitação dos contratos. A dependência entre o governo e seus representantes se confundem e se fundem.

A dependência existente entre o grupo leva a crer que se um deles não realizar a sua parte, o trabalho não poderá ser efetivado.

As normas e procedimentos funcionam como amarras na decisão, impedindo a autonomia, a agilidade e a flexibilidade que demanda o objetivo proposto. Os dirigentes estão comprometidos com as metas e resultados e buscam atingi-las à revelia das normas técnicas, tentando atingir e alcançar os seus fins a todo e qualquer custo.

Convém lembrar que os especialistas das empresas e do governo estão sujeitos a restrições e penalização das normas legais, que os obrigam a aceitar os termos do Contrato.

Essa categoria expõe as dificuldades encontradas pelos grupos dominantes, nas empresas, em tratar com o poder associado ao governo e a influência de determinados grupos políticos, aos quais servem e que lhes dão apoio necessário para permanecerem nas posições que ocupam. É da natureza pública as escolhas políticas ao acesso de cargos gerenciais, que se dá, predominantemente, por critérios políticos.

Outro aspecto a considerar é o modelo institucional-legal, que predomina na área pública e que, de alguma forma, explica o poder das chamadas áreas de suporte. Muitos

titulares das áreas usam a lei como argumento para justificar a sua vontade técnica e política em encaminhar as soluções para os problemas mais urgentes.

Além das causas expostas e analisadas, aparecem as de natureza estrutural (hierárquica), que têm impacto na dinâmica da negociação entre elementos envolvidos no mesmo processo administrativo.

d) A Burocracia, autonomias e penalidades do Contrato

“(...) O concurso público está fechado. Conceder alterações salariais, a licitação são cláusulas contraditórias. Se o Governo sinaliza a favor, na última cláusula, diz assim: *Salvo o que não estiver contrariando a Lei.*” (Entrevista 1)

Esses requisitos criaram expectativas quanto à forma de serem executadas as premissas do contrato, sem contrariar as leis vigentes, no que se refere à licitação, abertura de concurso público, autonomia para reestruturar o quadro funcional, planejamento e a veracidade das penalidades a serem aplicadas nas empresas pelo não cumprimento das metas por parte do Governo.

As referências destacadas demonstram a pouca credibilidade, por parte do Estado, nas autonomias propostas por ele para a implantação do Contrato nas companhias, no que se refere à contratação de pessoal e aumento salarial, pois estes pontos são determinados pela legislação vigente, ou seja, sem nenhuma autonomia.

Concernente às penalidades previstas na implantação do Contrato, o não-cumprimento destas, por parte do Governo, deixa-o desacreditado.

A dúvida existente está no cumprimento das regras estabelecidas, pois estas deveriam valer para todos os administradores públicos, independente do governo que está

no poder, a fim de viabilizar o acompanhamento das empresas quanto à eficiência no atingimentos das metas. A desconfiança se acentua quanto à aplicação das penalidades e a possibilidade do Governo nomear e substituir uma diretoria por esta não alcançar as metas estabelecidas.

“(…) Com referência às autonomias, foram concedidas, as autonomias que eram coisas muito pequenas, por exemplo viajar para fora do Estado, sem pedir autorização para o Governador, quanto à contratação de pessoal não, mas isso tem que ter concurso público, a compra com materiais, foram coisas pequenas, mais na parte administrativa, mas foram cumpridas.” (Entrevista 2)

“(…) No que se refere à Burocracia, muda só nos controles apenas. Já existia uma burocracia de controle, ela passa a ter mais eficácia. Na licitação, não houve liberação, pois contraria a lei federal. Aquela burocracia que existe dentro do Estado, em razão da Licitação, poderia ser dispensada, desde que a Companhia atingisse determinados parâmetros.” (Entrevista 5).

As autonomias administrativas foram consideradas essenciais por parte das companhias, para pôr em prática uma ferramenta gerencial que exige competitividade: eficiência e eficácia para competir no mercado. Estas eliminariam, consideravelmente, os entraves impostos pelo Governo, o que reduziria os mecanismos burocráticos gerados dentro das empresas estatais.

e) Mudanças preconizadas no contrato

“(…)A idéia central dos Contratos foi desenvolver uma estrutura moderna e uma administração profissional no Brasil, baseadas no modelo francês.” (Entrevista 9)

(…)” Nós sempre colocamos o usuário, o cidadão como a parte mais importante de qualquer processo. Não nos interessavam os processos internos, interessam-nos os resultados do ponto de vista dos usuários. Que resultados são esses? As interrupções dos serviços, tempo que o cidadão fica sem o serviço, sem água, sem luz, sem telefone, a qualidade desse serviços, números de interrupções oscilações de tensões etc..”(Entrevista 8)

Nessa categoria, não foram revelados os aspectos jurídicos e administrativos constantes do contrato, e sim a filosofia do contrato transposta do modelo francês para o Brasil, espelhando a filosofia do Contrato de Gestão em sua base teórica.

A Entrevista 9 enfatiza as raízes que geraram os Contratos, sua posterior transposição, os estudos para seu emprego no Brasil, e sua utilização no Estado do Rio Grande do Sul como uma ferramenta eleita, a ser desenvolvida por parte do Governo para gerir a coisa pública.

A filosofia é exposta pela Entrevista 8, onde o entrevistado emite o sentimento transmitido pela população sobre o funcionamento das empresas estatais. As mudanças para minimizar o cenário descrito na entrevista passa por uma profunda modificação nas empresas, no modo de gerenciamento. O contrato, elaborado com base na APO, busca através do uso de indicadores, uma forma de melhorar o atendimento ao cliente e expandir os seus serviços.

Através dos indicadores, pode-se obter uma visão imediatista e ampla da empresa, onde o sistema de acompanhamento é seguido de uma ampla divulgação dos indicadores setoriais, independentemente do atingimento das metas.

g) Metas otimistas

(...) “Só foi possível alcançar determinadas metas porque teve um corte de funcionários muito grande dentro da empresa. Foi neste contexto, enxugando a máquina tragicamente, que se conseguiram cumprir algumas metas.” (Entrevista 1).

(...) Eu mudaria o Contrato de Gestão, justamente nos indicadores, para trazer um pouco mais para realidade no sentido das metas que foram definidas. Se tivesse que modificar, deixaria as metas mais realistas, menos utópicas.(Entrevista 5)

(...) “ em alguns momentos o corpo técnico da empresa identificou como bastante severas as metas, frente à condição da empresa, pelo do grande período passado com dificuldades de investimentos... A empresa teve dificuldades de acertar algumas metas que em nível de Governo eram entendidas como prioritárias para eles e, tecnicamente, dentro da empresa eram entendidas como difíceis mas foram problemas que, na negociação, foram levados a bom termo.(Entrevista 7)

Nessa categoria, os entrevistados demonstram em suas explicações um certo rigor, por parte do Governo, na quantificação das metas, levando a dificuldades operacionais de estabelecimento de procedimento por parte do sistema, para se adequar à nova realidade, principalmente quando os indicadores implantados exigiam um sistema de medição mais qualificado em determinados aspectos.

As empresas que já possuíam contratos assinados por dois ou três anos, definidos por um acordo que não poderia ser modificado. Ficaram, praticamente, sem poder mexer em suas receitas, pois já estavam definidas.

Outro aspecto a ressaltar, no que se refere às tarifas cobradas, as empresas não possuem autonomia de gerenciamento do preço.

As alternativas dadas as empresas, devido ao pouco tempo de maturação entre a assinatura do Contrato e a implantação do projeto, foram dificultadas pela análise do Governo com relação às reais capacidade de suas empresas no alcance das metas. Empecilho esse que começa no próprio Governo.

Na Entrevista 5, fica clara a desconformidade com os indicadores. A razão maior é que os mesmos foram uniformizados, partindo de uma matriz única para todas as empresas e, por essa razão, as metas tornaram-se utópicas, pois o indicador de uma empresa, necessariamente, não se adequaria as outras empresas que teriam um ramo diametralmente oposto ao ramo da matriz idealizada.

As empresas, em geral, utilizaram-se, conforme relata a Entrevista 1, do Plano de Demissão Voluntária - PDV, para atingirem algumas metas. Este foi o mecanismo mais eficaz e a alternativa mais viável para buscar o cumprimento das metas em geral.

h) As vantagens técnicas das empresas com o Contrato

(...) Nós tínhamos que implantar um sistema todo através de computação, ligando todas as localidades. Foi feito um programa. Essa parte foi a mais difícil, mas ao mesmo tempo foi de uma vantagem técnica, sem dúvida. A grande dificuldade dos

resultados da implementação do Contrato de Gestão, de controle, seriam mais problemas de recursos. (Entrevista 5)

(...) “Eu acho que o Contrato de Gestão poderia não servir para nada, mas ele é um grande balizamento onde todos enxergam. Ai que está a grande vantagem: todo mundo enxerga onde se quer chegar e todos ficam torcendo para chegar lá.” (Entrevista 3).

(...) “Uma das vantagens desse contrato é que prevê que cada ano ele pode ser aditado, ele sofre um alinhamento no rumo. Podem-se negociar indicadores, como se poder corrigir com o pessoal do planejamento alguns indicadores estavam muito dimista.” (Entrevista 1).

No que se refere a essa categoria, os entrevistados se mostraram unânimes sobre as vantagens técnicas acrescidas pela ferramenta gerencial contida no Contrato efetuado com o Estado, e a respeito das melhorias obtidas com a implantação da ferramenta nos controles técnicos.

As vantagens expostas demonstram que através de alguns indicadores, obtém-se uma visão imediata e, ao mesmo tempo, a longo prazo da realidade empresarial, visto que os dados podem e devem ser atualizados diariamente.

Os indicadores dinamizaram o processo de gestão. Foi abolida uma gama de relatórios, onde as informações encontravam-se dispersas. As informações são afixadas em murais e controladas via em *on-line*, sendo possível detectar onde se encontra o problema da empresa, qual a meta que não esta sendo cumprida e qual o setor que não a está cumprindo.

São poucos indicadores utilizados que apresentam de forma consolidada informações econômico-financeiras, controle de qualidade do produto, relações de custos, impostos das receitas, despesas com pessoal e a expansão dos serviços.

i) A urgência de uma filosofia de trabalho

(...) “ O Governo e os dirigentes terão que reavaliar o processo e eleger o Contrato de Gestão como uma filosofia de trabalho, pois o Contrato perdeu muito de sua força inicial, por falta de uma coerência na filosofia por parte do Governo (Entrevista 1)

A permanência da filosofia de trabalho do Contrato de Gestão é a dúvida que se evidencia e que permanece bastante acentuada. A Entrevista 7 sintetiza esta constatação, mostrando a imprecisão na continuidade do Contrato de Gestão em uma eventual troca de diretoria, de Secretário de Estado ou ainda de Governo.

A ambigüidade aparece de maneira direta, na medida em o próprio Estado trabalha simultaneamente com outras ferramentas de trabalho em suas empresas, praticando dois ou mais controles diferentes. A ênfase recai na Qualidade Total, que é bem acentuada dentro dos órgãos públicos e possui uma corrente bem articulada e muito forte dentro do Governo.

Ressalta-se que o próprio Governador chamou para si a decisão política pelo Contrato e, mesmo com essa posição, existem posturas contrárias à sua adoção.

As categorias intermediárias

As categorias intermediárias fluem de inferências trazidas pelas categorias iniciais. Seus significados emergentes, em cada caso, foram agrupados segundo um processo de derivação, baseado na inferência de relações entre significados e julgamentos contidos nas alusões, afirmações, negações. Trechos das entrevistas foram selecionados para contribuir com a validação das inferências produzidas.

Quadro 15 - Uma Decisão Política

CATEGORIAS INICIAIS	IDÉIAS-CHAVE	CATEGORIA INTERMEDIÁRIA
1. O Pacto com o Governo Central 2- A implantação do Contrato é uma decisão política	Seguir a Política do Governo Central	Uma decisão política

Fonte = Informações sistematizadas pelo autor

a) Uma Decisão Política

(...) “A determinação de implantar o Contrato de Gestão é uma decisão política, que é tomada pelo Governo Federal, posteriormente adotada no Estado do Rio Grande do Sul.” (Entrevista 9).

(...) “ O Contrato de Gestão prova que a preocupação que muitos Deputados tinham: que o Contrato é bom, mas não dá para implantar. A experiência nos mostra o contrário, que dá para implantar, desde que seja uma decisão política, e implantar com poucas pessoas. É só querer fazer e se faz.”(Entrevista 8).

A categoria *uma decisão política* foi obtida através do agrupamento das duas categorias iniciais: *o pacto com o governo central, implantação do Contrato é uma decisão política*. Essas categorias apresentaram-se nas entrevistas sem uma ordem seqüencial. As categoria intermediária estruturaram-se de todas as entrevistas que deram origem ao grupo inicial do tema: o grau de dependência dessa categoria é o marco para a subdivisão do estudo.

Os comportamentos do gerenciamento dos órgãos do Governo são influenciados, em grande parte, pelas determinações político-administrativas das diretrizes acordadas pelas forças políticas que ascendem ao poder. Este comportamento concretiza-se nas relações com as empresas, nas quais o Governo determina suas ações de planejamento, de organização, direção, controle da produção e gerenciamento. Este fato estrutural mostra-se, em qualquer esfera do governo, com uma variação de intensidade nas diversas empresas geridas pelos órgãos públicos.

Na Entrevista 9, observa-se a síntese dessa atribuição, que é repassada pelo Governo Federal para os demais estados, membros da federação, dependendo de seu interesse administrativo, dentro de uma linha hierárquica, delegando responsabilidades. Estas medidas administrativas concretizam-se em cascata pelos Governos, Secretarias e Empresas da administração direta e indireta do Estado. É transmitida a idéia de que a

determinação traçada é de vital importância para a sobrevivência administrativa e financeira das empresas.

A determinação superior é planejada na alçada Federal, a qual convence e silencia os subordinados estaduais, a respeito da redução do custos operacionais, e propõe um deslocamento dos controles dos meios para o controle dos resultados. Sobressai-se a necessidade de melhores resultados financeiros, o que impõe a redução no número de trabalhadores nas empresas.

O desafio da ferramenta gerencial a ser implantada é produzir a mesma quantidade com maior qualidade, e a promessa de aumentar a produtividade com qualidade e com menor número de funcionários.

Portanto, as tarefas administrativas e de produção devem ser divididas entre um número decrescente de pessoal, agrupadas em um menor número de níveis hierárquicos, exigindo necessidade de maior capacitação profissional e mais responsabilidade.

Na Entrevista 8, é revelada uma nova contradição em relação as idéias de administrar a coisa pública, mesmo que essa não surta efeito. É mostrando que, se de um lado o executivo carrega a missão e a obrigação de cumprir as ordens do executivo federal, de outro lado, o Legislativo Estadual mostra-se reticente e cauteloso quanto à impossibilidade da ferramenta gerencial, quanto à sua aplicabilidade na prática.

O Legislativo não demonstra intenção nenhuma de medir forças com o Executivo e distancia-se da operacionalidade do projeto em execução. O descaso representa a falta de preparo e conhecimento necessários para um confronto de idéias e para a construção de alternativas.

Para complementar o pacto, nascido de uma decisão política, e que encontrou certas facilidades no Estado, em primeiro lugar, foi passado através da mídia, em nível nacional, para opinião pública, que as empresas estatais encontravam-se com excesso de recursos humanos em seus quadros; que o ganho mensal de seus funcionários, por sua vez, era

infinitamente maior que os técnicos da iniciativa privada; que os funcionários públicos obtinham vantagens administrativas que, no momento, não são mais suportáveis à administração pública.

Dessa forma, com apoio da opinião pública, o governo legitima a adoção de medidas administrativas que visam à reestruturação da função pública. Sem o apoio da sociedade o funcionário público não pode questionar as limitações e as implicações da adoção de tais políticas, como por exemplo as privatizações das empresas e o PDV.

Quadro 16 : As Dificuldades na Negociação

CATEGORIAS INICIAIS	IDÉIAS-CHAVE	CATEGORIA INTERMEDIÁRIA
3- A Negociação do Contrato 4- A burocracia, autonomias, penalidades do Contrato. 5- Mudança preconizada no Contrato. 6- Metas Otimistas	Falta de convencimento na negociação	As dificuldades na negociação

Fonte – Informações sistematizadas pelo autor

b) As Dificuldades na Negociação

(...) A negociação foi unilateral por razões simples, o Governo é o único dono e comprador que pode estabelecer o preço e, numa negociação, quando se estabelece o empate, tem que se assinar. Não houve um convencimento na negociação.” (Entrevista 1)

(...) A firme determinação do Governo em uniformizar os indicadores, para todas as empresas trouxe dificuldades inéditas, pois possuem características totalmente diferentes, têm indicador que é totalmente aleatório. (Entrevista 5)

(...) O controle dos meios é incompetente, a empresa fica amarrada e pouco ágil, detém-se só nos decretos. É comum ver-se um burocrata do quinto escalão detendo maior poder do que aquele que tem a responsabilidade de gerenciar a empresa . (Entrevista 8)

A Categoria *as dificuldades na negociação* originou-se da conjugação das *categorias iniciais, a negociação do contrato, a burocracia, autonomias e penalidades do Contrato, mudanças preconizadas no contrato*. O entrelaçamento apresentado entre as significações emergidas dessas categorias iniciais foi o fator preponderante para a formação da categoria intermediária em pauta.

O agrupamento dessas categorias iniciais deu origem, por inferência, para uma nova célula temática, cujo o objetivo é revelar a abrangência das tensões das empresas e dos representantes do governo para formalizar a contratualização da ferramenta gerencial na mesa de negociação.

Cabe, aqui, mencionar-se não todas as etapas existentes para clarificar a categoria inicial *a negociação do contrato*, e sim traçar-se alguns pontos comuns a serem cumpridos por parte do Estado para formalizar a categoria intermediária.

A Secretaria da Administração deve tomar a iniciativa, por solicitação da empresa, da negociação dos Contratos de Gestão e dos acordos de desempenho. Realizar o seu acompanhamento e avaliar desempenho. As relações da empresa com Estado, nesse sentido, estabelecem-se por intermédio da Secretaria da Administração e, em qualquer circunstância, com sua participação.

A Secretaria da Administração deve atuar em todas as etapas do processo, devendo haver uma integração estreita entre as equipes técnicas de todas as empresas. Definir claramente o papel das auditorias operacionais dentro de um sistema de avaliação, pressupõe a escolha de padrões de excelência, que sirvam de base para o julgamento da adequação do nível de realização de cada meta programada, considerando um horizonte de tempo, a execução de objetivos e metas da empresa e da responsabilidade última de seus dirigentes. Nos compromissos da empresa para com Estado devem ser especificadas as hipóteses que condicionam a realização de seus compromissos.

Como essa premissa, admite-se que os fatores componentes de função sejam indicadores de metas extraídos do planejamento estratégico das empresas, constantes dos

compromissos de gestão. Concorda-se, ainda, que a cada meta expressa, em termos relativos a períodos progressos, seja associado um peso ou ponderador.

A Secretaria deve apresentar um método e elaboração de um documento completo para cada um dos serviços das empresas que entraram na negociação. A proposta apresentada baseou-se em dois documentos que eram referência internacional, um que era o Contrato de Gestão da Eletrific de France.

Esse processo deve ser entendido como de mudança dentro da política administrativa traçada pelo Governo, na qual as empresas teriam que se submeter às condições estabelecidas pelas relações de trabalho contidas no Contrato. Estas por sua vez seriam diferenciadas, devido à especificidade do ramo das gestão das empresas.

Na Entrevista 1, observa-se que a decisão, na negociação, definiu-se de forma bem unilateral e utilitarista, na medida em que os riscos a serem assumidos pelas empresas seriam demasiadamente altos.

O contrato identifica-se com processos e operações inseguras, trabalho sobrepostos, alteração e mudanças de equipamentos. O planejamento em vigor seria modificado e as empresas teriam um tempo curto e insuficiente para treinamento e desenvolvimento dos seus recursos humanos. Não chegou a ser comentado e considerado o impacto psicológico que os funcionários sofreriam com a extinção de postos de trabalho e seus próprios empregos. Estes argumentos foram desconsiderados no momento de se adaptarem a nova estrutura. Um período curto e insuficiente para uma mudança tão profunda e radical.

As razões para que esses aspectos não sejam abordados na negociação encaixa-se correntemente, na descrição da Entrevista 1. O Governo é sócio majoritário e tem todo o direito de administrar as suas empresas com critérios próprios. É o único dono, em alguns casos o único comprador, logo cabe a ele ditar o preço a ser cobrado. Assim, nesta situação, a negociação se torna unilateral, pois com argumentos técnicos, o majoritário não dá ouvidos a dificuldades existentes.

A Entrevista 5 ressalta as dificuldades encontradas para negociar os indicadores e metas, que consideram severas e otimistas. Uma das razões identificadas se reporta ao fato dos indicadores serem praticamente uniformizados para todas as atividades de desenvolvimento do Estado (energia, saneamento e telefonia). É ressaltado que as empresas possuem características e ramos de atividade totalmente diferentes. Por estas razões, os indicadores deveriam ser mais realistas e menos otimistas.

É aventado que na negociação não foram levadas em conta a execução e a implantação dos indicadores nas empresas, considerando-se o que poderia ser medido e quais as metas que as empresas poderiam atingir em certo período. No que se refere a essas informações, foi omitida a participação prévia dos técnicos das empresas, a fim de fornecerem dados a serem endossados no contrato e discutirem a capacidade das empresas implantarem-no em termos razoáveis. Outro ponto que não foi considerado, na negociação, foi do investimento que as empresas teriam ao adotar o projeto e se teriam recursos para levá-lo adiante.

Sabe-se que a meta é um dado objetivo que deve ser alcançado, através de um ou de vários dos seus atributos, e em datas predeterminadas. Preferencialmente, os atributos escolhidos devem ser mensuráveis. Eles se constituem nas metas associadas àquele objetivo. Portanto, devem ser acordadas e discutidas previamente. O Governo se posicionou firmemente, não permitindo ajustes na primeira etapa.

A reestruturação da administração das empresas públicas é um apelo forte e crítico, trazendo à tona um tema polêmico, pois responsabiliza os dirigentes e o Governo pelo desempenho de suas organizações. Trata-se de uma quebra de paradigma burocrático e a adoção do modelo gerencial, criando um espaço para a reflexão sobre as mudanças que são preconizadas no Contrato de Gestão.

Ao levantar essa premissa, a Entrevista 8 baseou-se na experiência francesa e a evolução das relações contratadas entre governo e empresas estatais, procurando sintetizar a proposta de modernização para administração pública, levada a efeito no final da década

dos anos 80. O embasamento desse programa de modernização foi dado em particular pelo relatório da Comissão *Closets*, desenvolvido por solicitação do primeiro - ministro Michel Rocard. A chamada diretriz Rocard organizava-se em torno de quatro eixos principais: 1) política de relações de trabalho renovada; 2) política de desenvolvimento de responsabilidade; 3) avaliação das políticas públicas; 4) política de atendimento e prestação de serviços aos usuários.

A autonomia gerencial é um elemento fundamental nesse processo, pois define os objetivos da organização e suas unidades operacionais. Ela descentraliza as responsabilidades operacionais dentro das empresas, dando maior agilidade nas decisões, centrando-se na atenuação, eliminação das normas de gestão que sufocam a organização em micro-organismos independentes, procurando evitar os controles realizados nos escalões inferiores. A prioridade é dada e reforçada nos controles quantitativos globais, sustentando e avaliando os resultados. Cria-se um sistema de sanções positivas para as empresas que alcançarem as metas e, um sistema de sanções negativas para os dirigentes que não cumprirem as metas.

Cabe ressaltar que, embora a administração pública francesa tenha características organizacionais, culturais, sociais e econômicas próprias e distintas da administração pública brasileira, o que impede a transposição direta de suas experiências. É possível apreender o arcabouço teórico e metodológico, de forma a inspirar novas alternativas modernizantes que possam contribuir para um melhor desempenho dos órgãos públicos brasileiros.

Quebrar a estrutura hierárquica pesada e viciada, sem compromissos com os gastos e com os resultados, em troca de cobrança, responsabilidade e a construção de uma estrutura mais profissional, amenizando os entraves burocráticos que se encontram nas empresas, contribui para uma reflexão profunda e polêmica nas empresas públicas.

Quadro 17 : A Linguagem Técnica do Contrato

CATEGORIAS INICIAIS	IDÉIAS-CHAVE	CATEGORIA
---------------------	--------------	-----------

		INTERMEDIÁRIA
7. As vantagens técnicas do Contrato	Eleger uma filosofia	A linguagem técnica do Contrato
8. A urgência de uma filosofia de trabalho		

Fonte – Informações sistematizadas pelo autor

c) A linguagem técnica do contrato

(...) As empresas com o Contrato passaram a falar a mesma linguagem em razão dos indicadores. Foi benéfico para o acompanhamento gerencial, facilita a divulgação das informações, serviu como elo de ligação entre os órgãos envolvidos: empresa e Governo.”(Entrevista 5)

(...) “O Governo e os dirigentes terão que reavaliar o processo e eleger o Contrato de Gestão como uma filosofia de trabalho, pois o Contrato perdeu muito de sua força inicial, por falta de uma coerência na filosofia por parte do Governo .” (Entrevista 1).

A categoria *a linguagem técnica do contrato* originou-se do agrupamento das categorias iniciais *as vantagens técnicas do Contrato* e *a urgência de uma filosofia de trabalho*. A complementaridade, existente entre as significações que advêm dessas categorias, foi o principal fato motivador para a formação da categoria intermediária em estudo. A uniformização dessas categorias iniciais coloca uma concepção de informações e idéias, com uma profundidade da abrangência do Contrato de Gestão, numa linguagem técnica e única, assim como os caminhos que terá de percorrer para se afirmar como uma filosofia de trabalho nas empresas do Estado.

A implantação do Contrato de Gestão, nos órgãos do Governo do Estado, passa a ser entendida como um processo de mudanças na organização das empresas, que necessita de uma ferramenta gerencial efetiva, que envolva funcionários, diretores, colaboradores e Governo em um só objetivo de comprometimento com a qualidade, produtividade, e resultados.

A idéia clássica que está nos estatutos e consiste na observação de que o funcionário é um servidor muito especial, que lida com um instrumento muito poderoso que se chama coisa pública, podendo e devendo ser julgado pela opinião pública, se não apresentar resultados, pode desaparecer: um fiel depositário da confiança do público e da nação.

Nesse sentido, o profissionalismo é bem-definido nessa categoria, sendo entendido pelos funcionários. A desconfiança aparece quando depende exclusivamente do Governo a continuidade da fiscalização e das ações para que o projeto se afirme tecnicamente, com sua linguagem universal e com uma filosofia de trabalho.

A Entrevista 5, refere-se ao novo sistema de trabalhar com indicadores. A empresa passou a falar a mesma linguagem, obtendo, com isto, vantagens técnicas.

Com a adoção do Contrato, as empresas passaram a se dedicar a alguns aspectos, como pré-requisitos dessa ferramenta, que inclui a otimização operacional, a redução dos tempos de ciclos dos processos, a maior identificação com o cliente, além de outros aspectos que, estando, também, intrinsecamente ligados à competitividade, criam condições que possam garantir a empresa no mercado competitivo.

Portanto, a utilização de indicadores precisos e confiáveis, visando superar as falhas decorrentes do processo de controle, é vital para a sobrevivência das empresas, tendo em vista os desafios assumidos na assinatura do Contrato com o Governo, onde as empresas passarão a desenvolver estratégias voltadas para o mercado competitivo.

Assim sendo, a implantação desses processos é um passo importante para direcionar as empresas para um controle estratégico. Através dos indicadores adotados, unificou-se a sua linguagem técnica. Com essa linguagem, satisfazer o cliente passou a ser o seu principal objetivo. As operações externas buscam atender esse cliente, adotando uma linguagem universal e unificada para as empresas que assinaram o Contrato.

Desse modo, as empresas passaram usar um bloco de indicadores de desempenho que são comuns a todas, variando em detalhes conforme a sua especificidade, onde se traduzem os resultados passados, reavaliando e antecipando os resultados nos diversos setores das empresas, permitindo o acompanhamento do Governo em base trimestral, semestral e anual.

A preocupação e ansiedade, demonstrada na Entrevista 1, fundamenta-se na incerteza diante da postura do Governo no momento em que este deverá assumir a sua parte. Os Contratos de Gestão podem vir a se constituir em um dos instrumentos importantes para a promoção de administrar por objetivos, com ênfase em qualidade, produtividade e resultado. No entanto, podem tornar-se instrumentos burocráticos que se esvaziam pela falta de substância em suas propostas e pela fragilidade da vontade política na superação de entraves político-institucionais que, naturalmente, emergem, em qualquer processo de reestruturação de sistemas de gestão pública.

Na medida em que o Governo não acompanhar cada empresa, objetivo, meta dos contratos e ações desenvolvidas para a realização da meta, tendem a esvaziar-se. A preocupação da entrevista toma efeito mais abrangente, pois o firme posicionamento dos poderes públicos na consolidação da função modernizadora dos Contratos de Gestão devem ser constantemente fiscalizados, para que o Contrato se consolide nos reais objetivos que foram implantados.

O Governo do Estado tem que manter firme a manifestação da vontade política em construir uma cultura gerencial, cujo os requisitos essenciais o Contrato de Gestão possui em sua doutrina, pois prioriza o planejamento que é fundamental para orientar setores e empresas na formulação de seus planos estratégicos e operacionais. Sem esses requisitos o Contrato de Gestão tenderá a decair.

O governo deve eleger o mais rápido possível o Contrato de Gestão como a ferramenta de trabalho de suas empresas, pois até o presente momento não se decidiu qual

das ferramentas realmente utiliza. As empresas assinam o Contrato e continuam trabalhando com outros tipos de controles que não são o do Contrato de Gestão.

Essa categoria intermediária revela o convencimento de que o Contrato de Gestão é uma boa ferramenta, caso bem utilizada. Se o governo acreditar, ela possui os elementos para cobrar resultados de desempenho das empresas estatais.

As cláusulas do contrato devem ser cumpridas à risca, pois se trata de um contrato e tem que estabelecer compromissos de ambas as partes. Nas cláusulas de penalidades, estão previstas sanções ao diretor da empresa contratada, que disponibiliza os seus bens pessoais como garantia de sua competência. É acordado que o não atingimento das metas poderá acarretar, no mínimo, a sua exoneração do cargo e a sua inelegibilidade para cargos públicos. Contudo, esses requisitos não estão sendo cumpridos pelo Governo.

As Categorias Finais

Após proceder à classificação dos temas constitutivos do conjunto das categorias iniciais e reagrupar esses elementos em categorias intermediárias, a interpretação dos discurso (entrevistas) passa a fornecer informações suplementares, por inferências, através dos reagrupamentos das categorias intermediárias - as categorias finais. Nesta etapa de categorização, impõe-se distanciar-se do texto, com o objetivo de saber mais a seu respeito. Essas categorias possuem significação destacada e constituem-se em estruturas temáticas que contêm relações que unem os subsistemas de cada categoria em si, e relações que unem os próprios temas entre as categorias finais.

Quadro 18 : A Implantação do Contrato

CATEGORIAS INTERMEDIÁRIAS	IDÉIAS-CHAVE	CATEGORIAS FINAIS
1. Uma decisão Política	O Governo do Estado procurou de adaptar a nova reestruturação efetuada no Governo Central, em relação as	A Implantação do Contrato

	suas principais empresas.	
--	---------------------------	--

Fonte – Informações sistematizadas pelo autor

a) a implantação do Contrato

(...) O Governo do Estado realizou um pacto com o Governo Central para a abertura de uma mudança do Estado orientador agente ou Estado controlador paternalista, para um Estado normalizador fiscalista, ou seja, normalizador da economia. O objetivo disso e com a adoção dos Contratos era de fazer, na prática, a transição do Estado executor orientador, para o Estado normativo controlador, e manter a qualidade dos serviços, nos pontos estratégicos, que são energia telecomunicações e saneamento básico. Os Contratos assinados no RGS com essas empresas estratégicas representa 95% do investimento do Estado. O Contrato foi a ponte entre a teoria e a prática para a troca de Estado'. (Entrevista 9).

(...) “A implantação do Contrato no Estado caracterizou-se por inúmeras dificuldades: não se podia mexer nas tarifas para reduzir custos; a crítica de que os contratos eram conservadores, uma equipe muito reduzida de técnicos, com uma resistência do executivo, em sair do controle dos meios e trabalhar com os resultados.” (Entrevista 8).

(...) “ Se o Governo elaborou o Contrato para realmente fazer uso dele, e se pretende, realmente, dar liberdade para os administradores, de investimentos de contratação de pessoal, nesse caso, o Contrato é uma boa ferramenta de trabalho. O Contrato se preocupa só com os resultados, não poderá ter ingerência política na administração o que é muito importante.” (Entrevista 5)

A categoria final *a implantação do Contrato* é, na verdade, a amplitude da categoria intermediária *uma decisão política*, pois essas categorias se complementam apontando os motivos que levaram o Governo do Estado a implantar o Contrato de Gestão no Estado.

A Entrevista 9 é por demais abrangente e, por uma questão de metodologia, é necessário situá-la, primeiro, no quadro geral e, após, na realidade brasileira. Desta maneira, pode-se ter o enfoque genérico e, em seguida, extrair conclusões que resultem do estudo das condições internas e de nossa cultura política e administrativa.

Não é proposto nesse estudo, por seus limites, analisar a natureza do Estado Brasileiro, suas práticas clientelistas e centralizadoras. No entanto, não se pode negar os fatos históricos ocorridos no Brasil ,onde o poder público, ou seja, o longo braço da administração pública, no decorrer da história, ocupou espaços vazios no mercado por omissão da iniciativa privada, interveio em setores em crise ou ainda passou a explorar atividades econômicas sujeitas a regime de monopólio por força de decisão política, visando preservar os superiores interesses nacionais.

A entrevista é de uma riqueza incontestável pois, numa visão macro de reestruturação estatal, essas questões estão embutidas no corpo do trabalho, abordando o contexto internacional e nacional, resgatando as experiências de reformulação administrativa do Estado.

O objetivo principal da ferramenta gerencial - Contrato de Gestão, é auxiliar tecnicamente a descentralização, desconcentração, revitalização das empresas que prestam o serviço público e melhorar os padrões de desempenho que são os princípios norteadores desta ferramenta. O Contrato tem elementos que podem auxiliar no processo de reforma administrativa e mudar a cultura da organização pública do Estado. No Rio Grande do Sul, essas mudanças iniciam-se nas suas principais empresas, as que atuam em pontos estratégicos e detêm um alto investimento por parte do Estado.

A idéia central se prende na reestruturação técnico-administrativa nas principais empresas do Estado, procurando afastá-las das decisões do poder executivo e legislativo, que são estruturas lentas e burocratizadas, inadequadas para o momento atual, que exige rapidez de decisões.

Efetivamente, está sendo realizada uma alteração profunda nas relações entre o Estado, empresa e sociedade, já que a ênfase é dada nas atividades econômicas consideradas estratégicas. A implantação do modelo de gerenciamento vem em substituição do modelo burocrático, baseado em ingerências internas e externas por parte

do Governo. Ressalta-se que a cultura gerencial significa uma troca do modelo de Estado *controlador paternalista* por um modelo *normatizador fiscalista*.

A natureza e o grau de tais transformações nas relações Governo e empresas estatais, implementadas pelas instâncias governamentais, têm como objetivo converter o estatal em público e assegurar, ao mesmo tempo, que a execução das tarefas públicas não se restrinja ao âmbito estatal.

O efeito político nesse cenário, por sua vez, propicia a criação de grupos políticos com interesses administrativos, dentro do executivo, e no interior das empresas que estão sendo contratadas. Por sua vez esses grupos buscam, através da correlação de forças, defender seus interesses particulares. Na defesa destes, forças políticas, oriundas do governo, agrupam-se pleiteando e disputando auxílios, favores, privilégios e concessões. Daí se origina e converge uma disputa áspera contra o grupo que foi escolhido para executar a implantação do projeto em estudo, exercendo uma corrente contínua de *lobbys*, uma pressão política por parte do legislativo do Governo contra os executantes do projeto, por entenderem que vai contra seu *status-quo*.

A resistência de grupos do executivo é por si próprio um continuísmo na política administrativa do Brasil, ao lutar pela permanência do modelo burocrático, enfatizado pela centralização do poder nas mãos de poucos e pela falta de rotatividade dos gestores públicos na máquina governamental. A preferência em administrar pelos controles dos meios se encontra internalizado nas empresas do Governo. A não-opção administrativa dos controle dos resultados é uma constante na vida administrativa do Brasil.

Um exemplo da resistência do executivo, em romper com o paradigma da administração de suas empresas pelo controle dos meios, é uma cláusula constante no contrato, onde o Governador define um prazo de seis meses, para só, então, delegar autonomia às empresas que tenham atingido suas metas.

A Entrevista 5 demonstra a resistência do Governo em quebrar a rotina da administração burocrática, o que permite a acomodação de grupos políticos em postos estratégicos no interior das empresas.

Quadro 19 : A Manutenção do Contrato

CATEGORIAS INTERMEDIÁRIAS	IDÉIAS-CHAVE	CATEGORIAS FINAIS
2. As dificuldades na negociação 3. A linguagem técnica do Contrato	A determinação firme do Governo	A manutenção do Contrato

Fonte – Informações Sistematizadas pelo autor

b) A manutenção do contrato

(...) “ O modo como o Estado olha o Contrato como as empresas olham os contratos. As empresas estão conscientes dos contratos; o Estado, em grande parte, do está consciente dos contratos, mas não, em nível tal quanto as empresas. As empresas 80% estão prontas e o Estado tem muitas lutas internas.” (Entrevista 9)

()... “ O Contrato carece de uma condição filosófica, o que não se pode fazer é misturar as metodologias usar três ou quatro. Imaginas, temos até um caderno de Gestão, precisamos de um norte parte trabalhar, assim certamente tu não vais conseguir eficiência em nenhuma.” (Entrevista 1)

(...) “O Contrato depende do Governo, esse exercício termina em dezembro 98, como é que vai ser. Se vier outro governador, será que vão fazer um outro Contrato, será que vão aderir esse Contrato. Se continuar simplesmente como ele está, eu acho que não vai longe.” (Entrevista 4)

As entrevistas mencionadas acima trazem consigo a desconfiança em relação à política administrativa do atual Governo e às chances dessa política se enraizar como cultura, neste e em outros Governos que deverão vir. Essa dúvida é reforçada pelas práticas administrativas vivenciadas pelos entrevistados dentro de suas empresas, com relação ao Estado.

O aparato burocrático do Estado, que se acumula em diversas administrações, gerou engrenagens, levando seus dedicados e fiéis servidores a não depositarem credibilidade na

máquina como um todo. Passam, portanto, a disputar melhores postos dentro da estrutura vigente, pois não crêem que a estrutura burocrática possa ser descartada.

Segundo WEBER (1946), a burocracia tende a transformar todos, em homens que necessitam de ordem e nada mais do que ordem, homens que dependem de uma ordem superior para uma transformação. Essa realidade é transposta nas Entrevistas 9, 1 e 4. O quadro burocrático do Governo é composto de homens intelectualmente e tecnicamente capazes para apresentar e executar qualquer tipo de projeto, mas dependem, exclusivamente, de uma ordem superior.

A desconfiança nas leis e nos meandros burocráticos tornam seus servidores desamparados e desprotegidos, quando privados de uma incorporação total aos projetos desenvolvidos. A burocracia fortalece-se progressivamente como organização, criam novos segmentos, instâncias e cargos, que reforçam o sistema em seu todo e convertem-se em outros tantos pólos de resistência à mudança.

Trata-se de um ambiente que convida o tempo todo à integração em estruturas reducionistas e racionalizadoras, cujos princípios de funcionamento, regras e ambientação, marcados pela hierarquia, pelo cálculo, pela rotina, não são favoráveis à mudança e, sim, à reprodução extensiva da burocracia, insaciável em seus apetite normatizador.

As entrevistas revelam o temor do projeto do Contrato de Gestão não ser levado a diante. O terreno da burocracia é por excelência o espaço do setor público e da administração, propiciando uma luta sem tréguas entre a razão operacional e a razão normativa, entre o controle e autodeterminação política.

Todas as entrevistas apontam que o Governo deve continuar à frente do projeto do Contrato de Gestão, tomando as decisões, demonstrando a vontade e a determinação, na intensificação da cobrança, para que o Contrato de Gestão no Estado se afirme como uma ferramenta gerencial dentro das empresas.

As indefinições e as lutas dos grupos envolvidos, dentro do Estado, quanto à definição de competência entre as esferas de governo e generalizações de competências concorrentes, conduzem à inércia e à paralisia institucional, na medida em que os mecanismos de responsabilização se tornam inoperantes.

A questão central da categoria *manutenção do contrato* além de esbarrar no exposto acima, representa a arena legítima dessas lutas, pois terá como desafio o objetivo de intensificar a avaliação de desempenho das empresas contratadas nos planos estratégicos e operacionais, assim como estabelecer os objetivos e as metas dessas organizações e os processos de trabalho, no sentido de promover sua efetividade, eficácia e eficiência.

O Governo não deverá abrir mão de zelar pelo atingimento de objetivos econômicos e sociais, que resgate a função do planejamento, definindo planos, diretrizes prioridades, bem como promover os planos de ação em nível funcional, setorial e regional. As metas de cada entidade devem ser orientadas para um crescente atendimento das necessidades sociais, segundo a missão de cada uma, tanto na qualidade de seus serviços, como no atendimento da amplitude dessas necessidades.

O governo deve permanecer com a vontade política demonstrada no início da implantação, onde a ordem era reestruturar e modernizar o setor público, enfrentando os naturais conflitos político-institucionais, e manter o apoio à Secretaria do Planejamento e ao órgão de desenvolvimento e avaliação das empresas estatais, para assumirem os papéis projetados e os meios indispensáveis para o cumprimento de suas atribuições.

A Secretaria de Coordenação e Planejamento, através, do DADE, Departamento de Acompanhamento e Avaliação do Desempenho do Serviço Público, tem que ser estruturada de forma a ter presente que a gestão pública é uma questão política e, assim, tratar relações complexas que não podem ser reduzidas a uma dimensão exclusivamente técnica, embora seja indispensável a objetividade das análises de apoio às decisões político-institucionais. A metodologia continua a ser suficientemente aberta para se adaptar à especificidade e

diversidade das empresas. Abrir os canais de informações para que todos os órgãos tenham conhecimento das metas e indicadores das empresas e se estão sendo cumpridos.

O contrato deve cumprir com as cláusulas de penalidades e autonomias, conforme foi estabelecido na contratação das empresas, redefinindo os vários subsistemas de controle de meios e metodologias paralelas, visando a sua racionalização, isto é, diversidade de controles e de informações desnecessárias.

CAPITULO 6

CONCLUSÃO GERAL

Este capítulo objetiva destacar os instrumentos de gestão, estabelecendo e contrapondo entre o modelo burocrático e o paradigma gerencial. As matizes políticas, a serem implementadas de forma integral e imediata, interpretando-as dentro de um processo contínuo de evolução, que permita o aprimoramento e correção de pontos críticos. Aponta o desafio no processo, concentrando-se na manutenção da motivação e na co-responsabilização dos servidores na atividade pública, além, da necessidade de se atingir níveis de transparências administrativas, assim como o controle e participação social, que possibilitem a efetividade das políticas públicas e a sinergia entre Sociedade e Estado.

A fase que procede a análise das categorias criadas, leva o pesquisador a relacionar os resultados da sua análise com o referencial teórico desenvolvido ao longo do trabalho.

Para tanto, são apresentadas as categorias finais, constituindo-se numa síntese globalizadora das categorias iniciais e intermediárias. Oferecem condições para analisar o significado do Contrato de Gestão no Governo do Estado, através de vinculações estabelecidas com o referencial teórico adotado, com ênfase na escola burocrática de Max Weber; Administração por Objetivos de Peter Drucker; as Reformas Administrativas no Brasil e os estudos e seminários desenvolvidos pela ENAP, para adoção do Contrato de Gestão no Brasil.

Quadro 20 - Derivação das Categorias Finais

CATEGORIAS INICIAIS	IDÉIAS – CHAVE	CATEGORIAS INTERMEDIÁRIAS	IDÉIAS - CHAVE	CATEGORIA FINAL
a) O pacto com o governo central b) A implantação do Contrato	Política do governo central	Uma decisão política		
c) A negociação do Contrato d) A burocracia, autonomias e penalidades do Contrato e) Mudanças preconizadas pelo Contrato f) Metas otimistas	Negociação	Dificuldades na negociação	Adaptar-se à política do governo central	Implantação do Contrato
g) As vantagens técnicas do Contrato h) A urgência de uma filosofia de trabalho	Eleger uma filosofia de trabalho	A linguagem técnica do Contrato	Definir o modelo de gestão	A manutenção do Contrato

Fonte – Informações sistematizadas pelo autor

Como demonstra o Quadro 21, as categorizações vêm de elementos das categoria iniciais, intermediárias, e finais. A categoria intermediária, *uma decisão política*, é o marco para adoção do Contrato de Gestão na esfera federal, e o pacto com o Governo central resulta em razão de *uma decisão política* do Governo do Estado em seguir os parâmetros ditados pela política administrativa do Governo Federal.

O tratamento dado às categorias de acordo com BARDIN (1977), é uma opção pelo método qualitativo, onde se procuram desvendar as contradições, administrativas, econômicas, sociais, políticas e ideológicas existentes nas entrevistas coletadas no universo pesquisado para o estudo do Contrato de Gestão uma Alternativa de Gerenciamento do Setor Público.

No capítulo *A administração Burocrática Clássica*, a influência da Administração, nas reformas administrativas do Brasil, já esboçava o empenho dos governos numa busca política, de atenuar o avanço da burocracia nos órgãos públicos. A otimização dos métodos administrativos, as lutas com os grupos de poder foram a regra, numa tentativa de redução dos recursos humanos, agregada e alicerçada nas promessas de um melhor desenvolvimento, foram tônicas das reformas mencionadas.

As idéias internacionais, para mudança de gerenciamento dos órgãos públicos, já surtiam efeito dentro do Governo Federal, propagando a necessidade de uma reforma gerencial nos órgãos públicos. Na intenção velada da reforma administrativa, essa se torna concreta, não só em Decreto, mas com a criação, nos anos 80, da Fundação Centro de Formação do Serviço Público - FUNCEP, que teve como objetivo desenvolver técnicas de desenvolvimento gerenciais do setor público.

O papel que desempenhou a FUNCEP foi fundamental no programa de Modernização do Governo Sarney (1985-1989), que se propunha desenvolver uma burocracia estável no serviço público. Com relação a esse relato do período Governo Sarney, o estudo deteve-se nos termos administrativos, que essa fundação desenvolvia para o programa a que se propunha o Governo Federal.

A FUNCEP, em 1990, foi transformada na atual Escola Nacional de Administração Pública – ENAP- destinada à formação, aperfeiçoamento e profissionalização do pessoal civil de nível superior.

Os pactos políticos passam a predominar sobre as decisões técnicas e, principalmente, existe uma crise de legitimidade das instituições públicas e de seu poder. O Estado passa a ser exigido na gestão de suas empresas. Ocorre uma demanda diversificada dos canais de comunicação entre o Estado e a sociedade, no sentido de ampliação do controle sobre o setor público.

Segundo DALMAZO (1994), criou-se um consenso de que a crise econômica, que se assola no Estado e no Brasil, é de exclusiva culpa do crescimento desordenado das empresas estatais.

O Governo se apóia, mais uma vez, em premissas criadas por ele mesmo, não buscando a verdadeira razão da crise. As empresas estatais gaúchas, que estão em estudo, sofrem com decisões dos órgãos federais. Como esclarecimento o capítulo Contrato Gestão no Rio Grande do Sul busca a alimentar o estudo das formas como as relações do Governo Federal mantêm com as empresas em estudo.

Tal como aconteceu no nível federal, que se espelhou no modelo francês para adoção do Contrato de Gestão, o Estado do Rio Grande do Sul formou, em fevereiro de 1995, na Secretária de Coordenação e Planejamento, grupos de estudos para elaborar a proposta inicial de Contrato de Gestão. O passo definitivo, para adoção do contrato no Rio Grande do Sul, foi o Projeto de Lei nº 62/96, de 11 de setembro de 1996, que Instituiu o Código Estadual de Qualidade dos Serviços Públicos, nos termos do art. 175, parágrafo único inciso IV, da Constituição Federal, art. 163 da Constituição Estadual e art. 22 da Lei Federal 8078/90.

O Contrato de Gestão segue, portanto, a determinação do governo federal para a implantação das reformas administrativas, baseadas no princípio de implementar um maior grau de eficiência e eficácia no seu desempenho, em comparações entre as empresas gaúchas que apresentam melhores índices de desempenho com suas congêneres em outros Estados.

Os estudos desenvolvidos na Secretária de Coordenação e Planejamento, a cargo do Departamento de Avaliação das Empresas Estatais, para a implantação do Contrato de Gestão seguiram a administração por objetivos, onde se basearam os contratos franceses e da esfera Federal, conforme Seminário Brasil/ França de 29 a 31 de outubro de 1991, ocorridos em Brasília, onde a ênfase foi de dar as empresas uma maior autonomia e trabalhar por resultados, portanto, com maior eficácia.

Para melhor elucidar o termo *eficácia* que surge em todo o estudo, cabe, nessa fase do trabalho, fazer uma sustentação maior desse termo.

Por *eficácia* entende-se a capacidade gerencial de fazer as coisas certas, fazer com que se realizem, ou atingir os resultados planejados. Defende-se que a *eficácia* não é um parâmetro dualista do tipo se atingiu ou não atingiu; mas, sim, que existem diferentes graus de atingimento. A *eficácia* empresarial não consiste, somente, na maximização lucro, em razão de que o enfoque estritamente econômico é insuficiente para explicar o todo do comportamento organizacional. Na visão contemporânea, as empresas existem por delegação da sociedade, para satisfazer continuamente às necessidades humanas, Segundo ARANTES (1994), as entidades têm a responsabilidade de produzir coisas que sejam de valor para a sociedade e que, portanto, contribuam para o crescimento social.

Dessa forma, define-se como empresa uma instituição social, formada por talentos humanos, como um todo único e cuja missão é otimizar a satisfação das necessidades humanas. Ao oferecer bens de serviços à sociedade, as empresas cumprem não só o papel econômico, mas, também, de agentes sociais.

Nesse contexto, a *eficácia* se caracteriza pelo de atingimento da missão do negócio e garantia de continuidade da entidade. Garantir o seguimento pressupõe adequação da empresa às condições ambientais internas e externas, atuais e futuras, caracterizando, assim, um sistema-empresa dinâmico e aberto, onde a referência do que é ser eficaz muda ao longo do tempo. Assim, a *eficácia* do todo depende da *eficácia* das partes. Estes preceitos se encontram desenvolvidos no decorrer do referencial onde, na busca das reformas administrativas sempre destaca o atingimento da *eficácia* e da *eficiência*.

Quanto aos temas, desenvolvidos através das entrevistas, foram, conforme os discorridos no referencial teórico, obedecendo a ordem de tempo, para se encaixar melhor na linguagem do Estado e, por sua vez, sua adaptação nas empresas.

Relativo à segunda categoria final, a *manutenção do contrato*, as categorias iniciais e intermediárias que a compõem possuem uma carga de elementos que são vitais para a

manutenção do projeto. Os temas existentes nessas categorias, tais como negociação, burocracia e filosofia de trabalho, são abordagens decisivas para o bom andamento do projeto e seu sucesso ou fracasso, se não forem devidamente equacionados.

O exemplo prático se encontra na filosofia do contrato de programa francês, onde, segundo LUBECK (1993), na negociação, o Estado foi obrigado a ceder mais do que cederia, se houvesse evocado seu de poder estatal. O modelo francês passou por várias etapas até chegar à mesa de negociação como, por exemplo, a reorganização e a determinação de um plano de trabalho. Nas mesas de negociação prevaleceram os contratos baseados, fundamentalmente, na autonomia gerencial.

Na experiência de negociação dos Estados Unidos, segundo ENAP (1993), nos mecanismos utilizados para a negociação, priorizaram-se os procedimentos tecnocráticos, criando um clima geral de desconfiança e resistência. O controle orçamentário foi a ênfase dos contratos e da negociação em detrimento dos aspectos humanos e administrativos.

A firme decisão de reduzir o peso da burocracia federal resultou em erros irreparáveis para administração pública federal americana.

No plano nacional, o Contrato de Gestão contém a cláusula de recursos humanos, - o que não consta no contrato adotado no Rio Grande do Sul -, onde a ênfase foi no controle da gestão econômica, na qualidade de serviços, na produtividade dos serviços e na expansão dos serviços, que representam o bloco de indicadores negociados com as empresas em estudo.

No Contrato da CRVD (na esfera federal), entre os pontos negociados, estavam a elaboração de um novo plano de carreira e a celebração de contrato coletivo de trabalho, o que concedeu maior flexibilidade à empresa, permitindo a concessão de melhorias salariais e a participação dos funcionários nos lucros da empresa.

Os resultados apresentados no referencial teórico, são exemplos claros que a *manutenção do contrato* é dependente do bom relacionamento existente na mesa de negociação, onde as atitudes não podem ser de coação entre seus membros.

De acordo com ZAJDSZNAJDER (1988:85), (...) *na negociação a força política apresenta vários matizes e gradações. Mostra-se, de um lado, como o controle de instituições que governam a sociedade e de instituições que a influenciam lhe disputa o poder. De outro lado, este controle institucional decorre do controle de grupos através da utilização de forças econômicas ou de forças ideológicas(...).*”

As razões das fortes influências, quais uma pessoa ou várias pessoas podem ter na mesa de negociação, é que na negociação os grupos têm a total consciência de seus poderes, e a até aonde podem exercê-los, e de que estão a mando de um só poder, para o qual têm que ser dirigidos os esforços.

A persuasão, como se apresenta na negociação, demonstrada pelas entrevistas nas categorias iniciais e intermediárias, foi um convencimento sem base, como ocorre nesses casos. Ela parece consistir em uma espécie de predestinação, ou seja, uma forma de agir que dá a impressão de que algo há quando não há, ou, então, de algum tipo de hipnotismo. Ela aparece, assim, vinculada à ausência de capacidade crítica ou à sua extirpação. Para melhor elucidar a negociação e a persuasão, e qual o sentimento dos negociadores, dos que estiverem envolvidos diretamente com essa missão, foram selecionadas algumas entrevistas, no que se refere somente a negociação, onde são demonstradas as suas ansiedade não externadas e o desconforto com o andamento das ações.

“(...) Só foi possível alcançar algumas metas devido ao enxugamento da máquina. Foi o corte de despesa mais profundo pois saíram, aproximadamente, 20% do efetivo da empresa e muitas aposentadorias.” (Entrevista 4)

“(...) Ao negociações foram desgastantes, teve problemas metodológicos de liberação para a empresa atuar livre no mercado, mas a empresa não estava preparada, ingerências políticas, intimidações problemas de toda a ordem.” (Entrevista 9)

“(…) A empresa colocou uma resistência para implantação do Contrato os técnicos com alegação que os indicadores eram impróprios para empresa, mas no fundo era falta de cultura de trabalhar com os indicadores, apesar de alguns indicadores já estarem implantados, a resistência continua.” (Entrevista 8)

“(…) As dificuldades na negociação foram encaradas como naturais, a Secretaria tinha algum parâmetro bem - definidos, que era muito importantes para eles, portanto a dificuldade foi de quantificar as metas, a parte que traz dúvida é o que se refere às metas não-quantitativas, que devem ser revisadas, ou torná-las mais técnicas. (...) A empresa passou por dificuldades financeiras, por esse motivo o corpo técnico e em nível dos funcionários, em geral, houve reações de vários tipos, mas foi unânime a avaliação com as metas que acharam muito otimistas.” (Entrevista 7)

“(…) O governo pode nomear os diretores da empresa, portanto exigiu de seus dirigentes que se propusessem a atingir as metas estabelecidas por ele, mas elas eram superiores ao que a empresa podia suportar, mas prevaleceu o bom senso, porque o Contrato é uma de vontade entre as partes.” (Entrevista 3)

“(…) O Governo do Estado como acionista majoritário, tem todo o direito de colocar condições para empresas funcionarem, a CRT foi a primeira empresa a receber as autonomias propostas no Contrato e foram pequenas autonomias administrativas que trouxeram benefício econômicos e vantagens para o usuário.” (Entrevista 2)

As entrevistas demonstram que nenhum dos envolvidos na implementação do Contrato declarou-se como parte integrante da máquina burocrática do governo, evidenciando-se a limitação e o falso poder que o grupo detém, quando se defronta frente a um poder hierárquico superior, dentro da estrutura do Estado. O uso da argumentação fica limitada, um vez que estão sendo pagos para fazer aqueles serviços, este é o seu serviço e portanto estão proibidos de questionamentos sobre elementos básicos dos dogmas ideológicos.

Os negociadores, em suas entrevistas, transferem todas as responsabilidades para o governo, pois determinadas razões na mesa de negociação devem permanecer não-questionadas. Caso se desse o debate, pôr-se-iam em risco os interesses dos próprios negociadores. Esta zona do não- debatível apresenta-se móvel, seja para sociedade como um todo, seja para suas instituições e organizações.

Esta é uma das razões pela qual os negociadores temem pela manutenção do contrato no Estado, pois eles têm a consciência de que depende dos resultados da negociação a sobrevivência da empresa, o emprego de seus colegas e o seu próprio.

A legitimidade da sua representação é questionada por eles próprios, pois não foi sua vontade a escolhida e sim a força de um acordo entre esferas superiores que, eles como representantes do Governo, fizeram o papel de cumprimento do ritual do protocolo exigido.

Retornando ao referencial teórico, outras características se repetem no desenvolvimento da pesquisa, especialmente no tocante às especificidades da formação de uma elite de funcionários, com atribuições especiais e garantidas, devido ao desenvolvimento histórico do setor público, como foi explicitado no capítulo sobre a Burocracia.

A administração pública brasileira mostra-se com características corporativistas, que, combinando com a rotatividade de dirigentes, faz da máquina administrativa uma estrutura pouco dinâmica, com mecanismos de gestão não adequados para o atual momento, marcados pela descontinuidade e que, deste modo, servem para abrigar interesses de poucos. Por estas características, reconhecidas e citadas nas entrevistas, identifica-se o temor pela descontinuidade do projeto do Contrato de Gestão, que seja ameaçado por uma simples troca de secretário ou de Governo.

Em função do ponto de vista dos entrevistados, torna-se evidente que mudanças são necessárias, na perspectiva daqueles que trabalham e influem na máquina pública. No que tange à Secretaria da Coordenação e Planejamento, foi dado um passo importante nesse sentido, quando instituíram o Código Estadual de Qualidade dos Serviços Públicos, em 11 de setembro de 1996, visando melhorar a relação entre o Estado e seus órgãos da administração direta, indireta, autárquica e fundações.

Quanto aos mecanismos para a manutenção dos Contratos, os passos foram dados conforme descritos no ponto sobre o Contrato de Gestão no Rio Grande do Sul. Nas

entrevistas, fica claro que os técnicos do Estado não confiam no sistema. Para PEREIRA, (1985), o que dá movimento à mudança são as sínteses ou momentos no processo, ou seja, as contradições existentes entre desejos da organização e os da força de trabalho.

Quanto às questões técnicas, as medidas adotadas na Secretária da Coordenação e Planejamento organizaram o sistema de informações para avaliação econômica e de desempenho, especialmente desenhado para fornecer suporte ao processo de gestão em todas as suas fases.

O dados e informações, imputados pelas empresas contratadas, passaram a ser obtidos diretamente através dos sistemas de transações operacionais, permitindo, assim, maior integração, confiabilidade e qualidade dos dados emitidos. Com esse procedimento, foi necessário um sistema de processamento de dados distribuídos e acessado interativamente e diretamente pelos gestores, conforme suas necessidades e atendendo plenamente o processo acordado pelos indicadores e metas designadas, dentro de uma filosofia de banco de dados unificado e estruturado sem duplicidade.

As necessidades técnicas estendem-se para empresas, a fim de melhor gerenciar os dados e informações oportunas, permitindo, assim, ações gerenciais antes, durante e após a ocorrência dos eventos.

Os resultados dos conjuntos de indicadores necessita ser efetivado, ou seja, devem ser obtidos através de um modelo de comunicação capaz de fornecer informações úteis, relevantes e oportunas ao processo de gestão.

6.2 - Considerações finais

A análise de conteúdo das entrevistas, coletadas nas três empresas do Estado do Rio Grande do Sul, (CORSAN, CEEE, CRT), constata uma grande semelhança na caracterização do Contrato de Gestão, implantado no Estado com o em nível nacional e diferenças do modelo implantado na França, que serviu de base para o Contrato de Gestão brasileiro.

O modelo francês, em resumo, busca enquadrar as instituições públicas em determinadas relações contratuais com o Estado central, fixando, de forma negociada com as empresas públicas em questão critérios de competitividade e de progresso, assim como estabelece objetivos precisos a serem atingidos. Caso essas empresas atinjam insuficientemente, ou não atinjam os objetivos fixados contratualmente pelos seus responsáveis e pelo Estado, existem penalidades ou apoio muito expressivo às empresas em questão. Esse sistema foi desenvolvido com grande sucesso na Companhia de Eletricidade da França - EDF, e ampliou-se para as demais empresas do governo francês no início dos anos 70.

Os estudos no Estado, especificamente na Secretaria da Coordenação e Planejamento, no Departamento de Avaliação das Empresas Estatais, fundamentaram-se no Contrato de Gestão da EDF, com o objetivo de contratualizar as principais empresas estatais gaúchas, com a firme decisão de torná-las modernas e competitivas, trabalhando a partir do conjunto de crenças e valores, cujo o objetivo de seu desempenho deverá ter como prioridade melhores resultados e maior satisfação ao cliente.

A utilização do modelo francês, na sua adaptação para o Estado, teve alguns problemas de adaptação. As tarifas dos serviços prestados pelas empresas estudadas, são de Controle do Governo Federal, o que se constitui num ponto importante para o contrato, pois é a chave para começar a melhorar os serviços e reduzir custos. O que Estado deveria fazer para qualificar e dar uma maior autenticidade ao Contrato, pois as autonomias poderiam surgir desse ponto.

A alternativa foi trabalhar na linha de serviço macro dos indicadores, levando em conta a qualidade dos serviços e a opinião pública.

As empresas contratualizadas foram a CORSAN, CEEE, CRT. A CORSAN teve dificuldades na implantação do contrato, devido às suas unidades se encontrarem muito dispersas no interior do Estado. Não alcançou as autonomias previstas e disponibilizou um grande contingente de seus recursos humanos. A CEEE, a empresa de maior porte físico,

passou por uma grande reestruturação e hoje conta com menos de um terço de seus recursos humanos. A empresa foi dividida em seis empresas, dando prioridade, no Contrato, para o saneamento econômico financeiro. A CRT deu prioridade, no seu Contrato, aos indicadores de expansão de seus serviços, em detrimento da qualidade de seus serviços. Foi a única empresa que conseguiu as autonomias administrativas no seu primeiro ano de contrato.

A CORSAN encontrou dificuldades de adaptação ao Contrato. Trata-se de uma empresa que tem suas peculiaridades bem-distintas. São necessários grandes investimentos, para recompensar, economicamente, as exigências do contrato, para a expansão dos serviços de esgoto nas zonas periféricas. O esgoto é dado pelos seus técnicos como inexecutável, em razão da tarifa, que não pode ser cobrada devidamente, o que inviabiliza o retorno financeiro, assim como, o alto custo em áreas de difícil acesso.

Nesse cenário, a empresa mostra dificuldades de adaptar os indicadores técnicos, tais como: os Indicadores de Qualidade dos Serviços; Indicadores de Universalização dos Serviços; Indicadores de Produtividade e Indicadores Econômicos Financeiros.

Inicialmente, a CORSAN mostrou muita resistência em aderir ao contrato, devido aos cortes profundos em suas despesas administrativas e operacionais, pela dificuldade de implantar em suas unidades no interior do Estado um sistema computacional integrado para alimentar os Indicadores, e pela não-concordância e resistência do corpo técnico, contra a viabilidade dos indicadores, na argumentação que os mesmos não eram apropriados para empresa.

Passada a fase da negociação, o Contrato teve uma influência positiva no ponto de vista técnico para empresa. Mesmo faltando indicadores a serem implantados, a empresa conseguiu recuperar-se em termos econômicos, no entanto, teve prejuízo no exercício, mas conseguiu operacionalmente ser rentável, implementou o conceito de custo, a conscientização de trabalhar com indicadores de ponto de vista decisório. Isto foi uma evolução expressiva para uma empresa que mais sofre ingerência política em sua gestão.

A empresa efetuou um corte de 20% nos seus recursos humanos, trazendo internamente um desconforto, uma instabilidade emocional entre toda os seus servidores independentemente de sua hierarquia dentro da empresa.

Do ponto de vista técnico, o Contrato não deixa dúvidas contra a sua eficácia e a sua linguagem prática. O descontentamento é em razão dos meios que foram adotados para a implantação do Contrato, sem nenhum treinamento ou preparação prévia para empresa se organizar. Por outro lado, as autonomias previstas no Contrato são, na verdade, falsas, pois se sentem vigiados com a política adotada. A pressão psicológica é a tônica dentro da empresa, provocada involuntariamente pelos funcionários, a fim de atingir os resultados preestabelecidos.

A CEEE teve seu Contrato de Gestão assinado em maio de 1995. Mantinha uma estrutura com mais dez mil funcionários em trezentos e cinqüenta localidades, sofreu um termo aditivo que revisou seus parâmetros, adequando o contrato a sua nova realidade na região Sul/Sudeste. Anteriormente, foi adotada uma média para o Contrato de Gestão com previsão para o todo o Estado. Suas metas foram calculadas com uma média de todo o Estado.

Essa mudança ocorreu devido à reestruturação efetuada em 26 de dezembro de 1996, conforme a Lei 10.900, que autorizou ao Poder Executivo reestruturar, societariamente e patrimonialmente, a CEEE.

Dentro do mesmo contrato, o Governo gaúcho, em 11 de agosto de 1997, formalizou a criação das empresas de distribuição de energia Norte-Nordeste e Centro-Oeste e a Empresa de Geração Térmica. A decisão foi homologada em Assembléia Geral Extraordinária, realizada pela Companhia Estadual de Energia Elétrica, e faz parte do novo modelo da CEEE, que está sendo desmembrada em seis empresas.

Apesar dessas mudanças de rumo, que modificaram complemente o perfil da empresa, o corpo técnico dessa empresa, manifestou-se a favor do contrato assinado em 1995, pois o consideraram bastante positivo do ponto de vista da empresa. Ele serviu como

referência interna na busca de objetivos. Foram estabelecidas metas pelo Governo do Estado para itens que têm a ver diretamente com a qualidade de atendimento ao consumidor; qualidade de atendimento de energia elétrica que permitem à área técnica avaliar a sua atividade e, também, as várias regiões do Estado, ao se compararem uma com às outras.

A CEEE enfrentou dificuldades na implementação do contrato devido ao seu grande porte, no entanto, foi bem recompensada pela qualificação de seus recursos humanos. Não se caracteriza por uma empresa prestadora de serviço de fornecimento de energia elétrica, e sim como uma empresa de engenharia. Essa razão é preponderante, para que o Contrato, baseado em indicadores, fosse bem recebido no departamento técnico que passou a ter metas e objetivos mensuráveis.

Mesmo com parâmetros que não beneficiavam à empresa, ela se mostrou a mais regular, estabelecendo fornecimento de dados contínuos nas datas corretas. A CEEE foi a empresa que mais se moldou às modificações. A demora no desenvolvimento do processo deve-se ao Governo, devido às trocas constantes dos parâmetros acordados. O seu corpo técnico detém o pleno conhecimento do contrato, cada uma das regionais tem o seu subcontrato e mantém a empresa informada quanto aos seus indicadores.

As metas não foram atingidas num primeiro momento, em primeiro lugar por culpa do próprio Governo e segundo pelo rigor da empresa quanto ao fornecimento desses dados. A busca desse rigor trouxe alguma dificuldade em nível operacional, no estabelecimento de procedimentos de sistema computacionais que atendessem a essa necessidade.

As duas distribuidoras (Norte-Nordeste e Centro-Oeste) foram privatizadas em outubro de 1997, e a Geração Térmica vai para União, para depois ser privatizada pelo Governo Federal.

O modelo que será seguido pelo governo do Estado mantém a CEEE com as empresas de Distribuição Sul-Sudeste, de Geração Hídrica e de Transmissão de energia. O

pré-edital de venda das duas Distribuidoras foi concluído em 20 de agosto de 1997, e o Edital de venda está previsto para o mês de setembro.

Com relação a CRT destaca-se que foi a única empresa a atingir todos os indicadores. A primeira empresa que se liberou de algumas amarras administrativas, durante o ano de 96. Com a entrada do parceiro estratégico, no fim do ano de 1996, o Governo deixou de acompanhar o desempenho de suas metas, passando essa incumbência para uma auditoria externa.

Para alcançar a autonomia administrativa, a empresa desenvolveu um processo de treinamento para os funcionários que atuam na ponta e tratam diretamente como o público, para adaptá-los à nova realidade da empresa que teria de cumprir as metas exigidas pelo Governo do Estado. A área operacional foi a mais exigida nesse processo, onde passaram por uma profunda reestruturação, a CRT foi a empresa que mais se envolveu com o contrato em todos os níveis hierárquicos, tinham conhecimento do Contrato e quais eram seus objetivos, e de quem dependia do êxito.

A prioridade da CRT foi pelo Indicador de Universalização dos Serviços, que se refere a mais redes de terminais telefônicos possíveis, conseguir números de terminais telefônicos, obedecendo à pesquisa de mercado, que apontava uma demanda reprimida nesse segmento de serviço. Neste sentido, obtiveram dificuldades com os Indicadores de Qualidade de Serviços, pelo volume demandado de ocorrências, das mais diversas reclamações.

A CRT foi a empresa que se mobilizou para assinatura do contrato com argumentações consistentes por parte dos seus técnicos. Fizeram prevalecer seus pontos de vista, mostraram um conhecimento profundo no que se refere a seus serviços e às necessidades que a empresa possuía, e os passos que deveria dar para o cumprimento das metas acordadas.

É importante referir que o Contrato original, firmado com o Governo, sofreu uma alteração no final de 1996, quando foi firmado um novo Contrato de Gestão entre o sócio com o Governo do Estado.

Quanto ao resultado quantitativo da implantação do Contrato de Gestão no Estado, os números apresentados, no decorrer desse trabalho, são incontestáveis do ponto de vista técnico, quanto a sua evolução e apresentação de resultados.

O notório desta pesquisa foi a falta de crítica e a apatia em relação ao instrumento de gestão que foi implantado pelo Estado, apresentando-se como oposição ao modelo burocrático. A ferramenta gerencial, exposta no Contrato de Gestão, representa um pressuposto que é de vital importância nesse contexto: é o aparecimento do homem no processo de desenvolvimento da ferramenta gerencial.

O aspecto humano, o gerenciamento nunca foram discutidos no decorrer da pesquisa e, sim as suas qualidades técnicas e o seu envolvimento político nunca contestado. O pressuposto humano não é lembrado, como se simplesmente a ferramenta, por si própria, bastasse sem o gerenciamento humano.

O novo modelo Gerencial de Gestão exige um preparação por parte das empresas para acolher seus novos Gestores Públicos, na qual devem estar imbuídos da responsabilidade de transmitir os seus conhecimentos técnicos e prevalecer dentro da nova conjuntura. Esse pressuposto consta do discurso do governamental, ao propor o Contrato de Gestão como alternativa de gestão, para substituir o modelo de Gestão burocrática, ou a gerência burocrática.

Em contrapartida, fica claro que os entrevistados não se iludem, nem consideram a proposta atual como uma *tábua de salvação* para os problemas da administração pública no Estado e que essa proposta não é uma fórmula matemática acabada que pode permanecer dentro da estrutura atual.

Os riscos por que passa essa ferramenta gerencial, de não se afirmar, são colocados concretamente pelos entrevistados, mas se eximem, colocando a culpa no Governo, como se não participassem dele.

A falta de entusiasmo com a nova ferramenta gerencial se torna concreta, pelo esquecimento do fator humano nas rodadas de negociação, no preparo das empresas, que nunca mencionaram um treinamento por parte do Recursos Humanos para assumirem o modelo de Gestão..

A ferramenta gerencial apresenta diversos pontos inseguros e obscuros, nessa amostra, quando aparecem os objetivos políticos em detrimento dos objetivos públicos e administrativos da empresa. Esta preferência pelos objetivos políticos são acatados passivamente, mesmo frente ao elemento da imprevisibilidade quanto ao futuro da empresa e, por consequência, a incerteza pelo seu futuro, quanto à sua permanência na empresa. Esses pontos não são colocados, e os entrevistados se mostram totalmente apáticos e não-criticos contra às decisões do Governo.

As medidas adotadas pelo Governo, com o contrato em vigor, parecem não existir e não abalar o universo pesquisado, mesmo quando o Governo quebra o Contrato em pleno vigor, com medidas jurídicas, para torná-los empresas privadas.

Este pesquisador permite-se dizer que, do ponto de vista técnico, essa implantação no Estado, quanto a sua gestão atual é simplesmente um instrumento tecnológico, que se mostra dentro de uma neutralidade embutido em uma racionalidade que visa, somente, ao resultado das metas estabelecidas, e ao exame das que não foram atingidas . É uma gestão que pressupõe-se de uma estrutura somente racional, que se completa com um grande sistema de controle bem-estruturado, capaz de garantir a eficiência da empresa.

Não existe nenhuma preocupação com o fator organizacional de seus recursos humanos, estes aparecem como meras peças descartáveis e despreparadas dentro do contexto, como elementos desagregadores e empecilhos para a nova Gestão. Embora, formalmente, exista uma proposta de desenvolvimento dos recursos humanos,

concretamente nenhuma política está sendo desenvolvida na preparação a médio e longo prazo, para o aproveitamento desses funcionários dentro da atual estrutura das empresas.

A CRT, em 1996, abre o seu capital para a iniciativa privada, o que para os entrevistados significou a entrada do parceiro estratégico. O controle do Contrato de Gestão passou a ser realizado por um consultor privado e o Estado se retirou do processo. Em 1998 o Estado completa o processo de privatização.

No caso da CEEE, com a privatização, o Estado ficou responsável pela distribuição da geração hídrica do rio Jacuí, e a geração térmica Sul Sudeste foi repassada para o Governo Federal. Hoje tudo é privado. Caso seja traçada uma linha, a metade é do Votorantin, Bradesco etc. A outra metade é de um grupo americano, e a parte da fatia que engloba Porto Alegre é da CEEE (Entrevista 8).

Em agosto de 1997, a CEEE era uma empresa de geração hídrica e térmica, com transmissão e distribuição. A seguir a Companhia foi dividida, em sete empresas: três distribuidoras; duas de transmissão de grandes linhas; uma de geração hídrica e uma de geração térmica. A de geração térmica passa para o controle do Governo Federal em troca de dívidas. (Entrevista 8)

Embora esse não tenha sido o objeto deste estudo, as entrevistas demonstram que das três empresas estudadas, uma está parcialmente privatizada e outra está totalmente sobre controle da iniciativa privada, a exceção é a CORSAN.

O modelo de administração pública proposto baseia-se em uma lógica de mercado (SANTOS, 1996) e possui as seguintes características: redução do tamanho de Estado, via privatizações, terceirização e voluntarismo; emprego de técnicas de administração por resultados nas instâncias de execução, como administração por objetivos, prêmios e incentivos de produtividade; processo decisório centrado em análises de custo-benefício, entre outras. Do ponto de vista gerencial, este modelo apresenta aspectos positivos, destacando-se a ênfase nos resultados e o caráter questionador da gestão pública sobre os

custos e os benefícios das decisões públicas, assim como, para quem e qual o interesse público os benefícios estão direcionados.

Em contrapartida, apresenta, também, aspectos negativos, tais como: estilo gerencial autoritário e hierarquicamente rígido; ocupação de cargos-chave, segundo critérios políticos; desestímulos à administração participativa e democrática; e a síndrome da privatização e desregulamentação, que podem levar à omissão em áreas onde a ação pública é essencial.

Quadro 21- Características Comuns nos Contratos das Estatais Gaúchas - CEEE - CORSAN - CRT e Desafios a Serem Enfrentados por essas Organizações

CONDICIONANTES E PERSPECTIVAS	CARACTERÍSTICAS	DESAFIOS
AMBIENTE	<p>Fundamentam-se na vontade política, seguindo as diretrizes traçadas pelo Governo Federal</p> <p>Seguem padrões de indicadores de Qualidade adotados por empresas similares no Brasil e no exterior</p> <p>Apresentam estrutura tarifária rígida, sem qualquer possibilidade de flexibilização.</p> <p>São monitoradas pelo Acionista majoritário: Conselho de Administração; Secretaria de Coordenação e Planejamento e Coordenadoria das Empresas estatais.</p> <p>São obrigadas a executar anualmente pesquisas de opinião pública com bases científicas.</p> <p>As diretorias das empresas estão sujeitas às penalidades previstas no contrato, caso não sejam atingidas as metas estabelecidas.</p> <p>São obrigadas a apresentarem relatórios trimestrais à Coordenadoria de Planejamento das Empresas Estatais.</p> <p>A concessão de autonomia gerencial está relacionada ao cumprimento das metas estabelecidas no contrato.</p> <p>Indicadores de qualidade, com aferições técnicas, indicadores econômicos - financeiros com uma sistemática de apuração unificada para todas as empresas.</p>	<p>Avançar constante, na consolidação da democracia;</p> <p>Desenvolver constantemente o quadro de pessoal</p> <p>Sugerir outras leis complementares</p> <p>Romper com o paradigma burocrático</p> <p>Tornar visíveis os resultados das empresas</p> <p>Conquistar uma diretoria profissional e sem ingerências políticas.</p> <p>Buscar o aperfeiçoamento dos seus controles.</p> <p>Aprimorar o quadro funcional e buscar de novas tecnologias</p> <p>Manter a cultura gerencial do Contrato de Gestão</p>
PESSOAS	<p>Desmotivadas</p> <p>Descompromissadas</p> <p>Cumprem ordens</p> <p>Não acreditam na continuidade do Contrato</p>	<p>Buscar autonomia gerencial</p> <p>Buscar mecanismos de mobilização</p> <p>Assumir o seu papel de Governo</p> <p>Legitimar a ferramenta gerencial</p>
	Prestam serviços essenciais	Buscar autonomia gerencial

ESTRUTURA	Predomina a departamentalização funcional Mecanismo de coordenação do trabalho: hierarquia e formalização	Buscar mecanismos de mobilização Assumir o seu papel de Governo Legitimar a ferramenta gerencial
POLÍTICA/PODER	Diferentes interesses e conflitos internos e externos Interdependência recíproca Centralização do poder	Aprimorar os mecanismos gerenciais Ter uma estrutura vertical Flexibilizar as normas e regulamentos Reconhecer os diversos conflitos de poder existentes interna e externamente Mobilizar e participar Negociar e estabelecer o compromisso

Fonte: Informações sistematizadas pelo autor

No quadro, apresentam-se as características comuns verificadas nos Contratos de Gestão das três estatais gaúchas estudadas. É importante destacar que todas elas seguem as diretrizes políticas e administrativas do governo federal, possuem como parâmetro um bloco de indicadores usados em nível nacional e internacional, quantitativos, para medir o seu desempenho no que diz respeito à qualidade, produtividade e desempenho econômico-financeiro.

A concessão de autonomia está intimamente ligada ao cumprimento das metas estabelecidas contratualmente. O não-atingimento das metas pode resultar em sanções ou punições administrativas aos diretores das estatais em questão. No entanto, essas metas podem ser renegociadas através de termo aditivo.

As conclusões, aqui apresentadas, apontam para uma tendência de comportamento das empresas estatais que adotam o Contrato de Gestão. No que se refere aos indicadores estudados, por se tratarem de dados quantitativos, é possível afirmar que estes podem ser utilizados para regularizar e melhorar estruturas de empresas que operam em situações comerciais, dotadas de uma administração correta e sólidos procedimentos financeiros e de comunicação.

O contrato de Gestão não é mecanismo apropriado para sanar empresas em dificuldades. (ENAP, 1993). O Contrato configura a idéia de controle presente nas empresas privadas, onde ele é feito com base em indicadores econômicos, financeiros, produção e produtividade e desempenho competitivo no mercado. Contudo, na administração pública, devido ao seu caráter público e o poder do governo sobre as organizações, expresso em

normas e regulamentos, impõe-se um funcionamento muito distante do que ocorre no mercado. A avaliação dos seus resultados pauta-se em compromissos ligados às políticas públicas e às estruturas de poder e, não na lógica do mercado.

Em relação aos limites do estudo, ressalta-se que as categorias representam a realidade das empresas em estudo, no entanto, existe a probabilidade de validá-las em outros estudos em empresas que apresentem as mesmas condições. (GIL, 1989)

Finalizando, sugere-se, como futura pesquisa, a realização de um estudo de cunho psicológico acerca da negação da identidade dos servidores públicos no processo de implementação do Contrato de Gestão e suas conseqüências em nível organizacional.

BIBLIOGRAFIA

AKTOUF, Omar. **A administração entre a tradição e a renovação.** organização, adaptação e revisão da edição brasileira Roberto Fachin e Tania Fischer. São Paulo: Atlas, 1996.

ALBRECHT, Karl e ALBRECHT, Steve. **Agregando valor à negociação.** São Paulo: Makron Books, 1995.

ANDRÉ, M. **Contrato de gestão: texto básico para subsídio às discussões sobre a reforma do estado.** Rio de Janeiro: IBAM/ENAP, v. 4 1989.

_____. **Contratos de gestão como instrumento de promoção da qualidade e produtividade no setor público.** Revista Indicadores da Qualidade e Produtividade, IPEA, v. 1, nº1, p.79-104, 1993.

ARANTES, Nélio. **Sistemas de gestão empresarial: conceitos permanentes na administração de empresas válidas.** São Paulo: Atlas, 1994

BARBOSA, P. R. **Gestão de hospitais públicos: caminhos possíveis para elevar a autonomia gerencial e a performance organizacional. in: os contratos de gestão como alternativa para administração pública.** Revista do Serviço Público, a. 47, v.120, nº 2. mai/ago.,1996.

BARBE, Roger. **A estratégia francesa de renovação do serviço público.** In: Contrato de gestão e a experiência francesa de renovação no setor público. ENAP. Brasília, p. 19 - 29, 1993.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Tradução por Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. 70. ed. Lisboa: 1977.

BATISTA, Paulo Nogueira et alli. **Em defesa do interesse nacional**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BORNHOLDT, Werner. **Orquestrando empresas vencedoras**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

BRASIL. MARE. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Brasília, 1995. Versão Preliminar 4.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1996). **Da administração burocrática à gerencial**. RSP - Revista do Serviço Público, ano 47, 120(1):7-39.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1997). **Estratégia e estrutura para um novo Estado**. RSP - Revista do Serviço Público, ano 48, nº 1, pp. 5-25.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (s.d.). **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. (mimeo.).

BRUYNE, P. et alii. **Dinâmica de pesquisa em ciências sociais**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 1991.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Estratégia francesa de renovação do serviço público, In: Contrato de gestão e a experiência francesa de renovação no setor público**, ENAP. Brasília, 1993.

CROZIER, M. **O fenômeno burocrático**. Tradução por Juan A. Gili Sobrinho. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

DALMAZO, Renato A . **Expansão e Desequilíbrio Financeiro das Estatais Gaúchas**. In. Secretaria do Planejamento e da Administração; Fundação de Economia e Estatística. O Estado do Rio Grande do Sul nos anos 80: subordinação, imprevidência e crise, p: 299: 361, 1994

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas.** São Paulo: Atlas, 1997.

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 02 de junho de 1995. **Contrato de Gestão: Companhia Riograndense de Telecomunicações e Governo do Estado.**

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 02 de junho de 1995. **Contrato de Gestão: Companhia Estadual de Energia Elétrica e Governo do Estado.**

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 02 de junho de 1995. **Contrato de Gestão: Companhia Riograndense de Saneamento e Governo do Estado.**

DREIFUSS, René Armand. **1964: A conquista do estado - ação política, poder e golpe de classe.** Rio de Janeiro: Vozes, 1987.

DRUCKER, Peter F. **Prática de administração de empresas.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1970.

_____. **Administrando em tempo de grandes mudanças.** São Paulo: Pioneira, 1995.

ENAP. **Contrato de gestão no serviço público.** Escola Nacional de Administração Pública, SAF, ENAP, Brasília, 1993.

ENAP. **O contrato de gestão e a experiência francesa de renovação do setor público.** Brasília, 1993.

FAYOL, Henri. **Administração Industrial e Geral.** São Paulo: Atlas, 1950.

FARIA, Luis Augusto Estrela (cord.). **O estado do Rio Grande do Sul nos anos 80: subordinação, imprevidência e crise.** Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1994.

FIORI, José Luís, **O vôo da coruja: uma leitura não liberal da crise do estado desenvolvimentista**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1995.

FISCHER, Tânia. **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 208 - 225, 1996.

Fundação do Desenvolvimento Administrativo. **Desenvolvimento de estudos para a implantação de contratos de gestão na administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. São Paulo: FUNDAP, 1992.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa em ciências sociais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1989.

GODOY, Arilda Schmidt. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. In: Revista de Administração de Empresa, v. 35, n. 2, mar/abr 1995.

GREMAUD, Amaury Patrick, VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval, JR, Rudinei Toneto. **Economia brasileira contemporânea para cursos de economia e administração**. São Paulo: Atlas, 1996.

IPEA. **Subsídios para a reforma do estado: contratos de gestão**. Rio de Janeiro: IBAM, 1994.

JAMESON, Samuel H. **O que é administração pública**. Rio de Janeiro: FGV, 1962.

JENGER, Jean. **Projeto de serviço da documentação francesa**. In: Contrato de Gestão e a Experiência Francesa de Renovação do Setor Público. ENAP, Brasília, p. 53 - 68, 1993.

KEINERT, Tania M. Mezzomo e VAZ, José Carlos. **Histórico da RSP**. In: Revista do Serviço Público. ano 45. v. 118 n. 1 jan/jul, p. 09 - 43, 1994.

KERLINGER, F. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual**. Tradução por Helena Mendes Rotundo. São Paulo. EPU/EDUSP, 1980.

KLIKSBURG, Bernardo. **Uma gerência pública para os novos tempos**. In: Revista do Serviço Público. ano 45. v. 118 n. 1 jan/jul, p. 09 - 43,1994.

KOONTZ, Harold e O'DONNELL, Cyril. **Princípios de administração: uma análise das funções administrativas**. São Paulo: Pioneira, 1972.

_____. **Elementos de administración moderna**. México: McGraw - Hill, 1975.

LAPASSADE, G. **Grupos, organizações e instituições**. Tradução por Henrique Augusto de Araújo Mesquita. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1974.

LIMA, S.M. L. **O contrato de gestão e a conformação de modelos gerenciais para organizações hospitalares públicas**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, FGV, 30(5):101138. set/out.,1996.

LODI, João Bosco. **Administração por objetivos: uma crítica**. São Paulo: Pioneira, 1972.

LUBEK, Pierre. **A estratégia francesa de contrato de gestão estado/empresas públicas**. In: Contrato de Gestão e a Experiência Francesa de Renovação do Setor Público. Fundação Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasília, p. 91 - 105,1993.

MARCELINO, Gileno Fernandes. **Breve avaliação das reformas administrativas no Brasil**. Revista do Serviço Público. ano. 45. v. 114. n. 3. Mar/abril, 1986.

_____. **Governo, imagem e sociedade**. Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP, Brasília, 1988.

MELDOLESI, Nicoletta Stame. **Avaliação das políticas públicas na França.** In: Revista do Serviço Público, a . 47 v. 120. n. 1 jan./abr. 1996.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização.** São Paulo: Atlas, 1996.

MOTTA, F. C. P.; PEREIRA, L. C. B. **Introdução a organização burocrática.** 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

NASCIMENTO, Kleber. **Reflexões sobre a estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira.** In. Revista da Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 1, p. 11 - 50, 1978.

OLIVEIRA, Marco A . (coord). **Mitos e realidade da qualidade no Brasil.** São Paulo: Nobel, 1994.

PEREIRA, L.C. B. **Da administração pública burocrática à gerencial.** Revista do Serviço Público a.47.v.120.n.1jan/abr.,1996.

_____. **Pactos políticos do populismo à redemocratização.** São Paulo: Brasiliense, 1985.

RAMOS, Guerreiro. **Administração e estratégia do desenvolvimento: elementos de uma sociologia especial da administração.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966.

RELATÓRIO ANUAL DE AVALIAÇÃO DO CONTRATO DE GESTÃO. **Companhia Riograndense de Telecomunicações.** In. Departamento de Acompanhamento de Avaliação do Desempenho do Setor Público,1995.

RELATÓRIO SEMESTRAL DE AVALIAÇÃO DO CONTRATO DE GESTÃO. **Companhia Estadual de Energia Elétrica.** In. Departamento de Acompanhamento de Avaliação do Desempenho do Setor Público,1996-1997.

RELATÓRIO SEMESTRAL DE AVALIAÇÃO DO CONTRATO DE GESTÃO. **Companhia Riograndense de Saneamento.** In. Departamento de Acompanhamento de Avaliação do Desempenho do Setor Público,1996-1997.

RICHER, Raimar. **Objetivos como razão de ser da empresa.** In. Revista de Administração de empresas. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 34 (1):50-62, jan/fev.,1994.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágio do curso de administração: guia para pesquisas, projetos, estágios e trabalho de conclusão de curso.** São Paulo/SP: Atlas,1996.

SAMPIERI, R. H. et alii. **Metodologia de la investigación.** México: McGraw-Hill,1991.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. **Gestão urbana e reorganização espacial: reflexões sobre a administração municipal no interior fluminense.** 20º ANAMPAD, área temática: administração pública, Angra do Reis, p .415- 441,1996.

SELLTIZ, Claire et alii. **Métodos de pesquisas nas relações sociais.** Tradução por Dante Moreira Leite. São Paulo: Herder, 1971.

SILVA, C. E. S. **Contratos de gestão nas empresas estatais: estrutura, problemas e acompanhamento.** Revista de Administração Pública, FGV, 29(4), out./dez.,1995.

SOLA, Lourdes (org.). **Estado, mercado e democracia: política e econômica comparada.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

TAYLOR, Frederico Winslow. **Principios de la Administracion Cientifica.** México: Herrero, 1961.

TOJAL, Flavio e CARVALHO, Wagner. **Teoria e prática da burocracia estatal.** In: Revista de Administração Pública v. 1. n.1, 1996.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: A pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1990.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. **Uma análise das teorias de organização.** Rio de Janeiro: FGB, 1971.

_____. **A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas.** In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 18, n.1, p. 49 - 59.

_____. **Evolucion de las ciencias administrativas en America Latina.** In. Revista internacional de Ciências Administrativas. n. 12, p. 70 - 92, 1978.

WEBER, Max. **Economia y Sociedad: esbosos de sociologia comprensiva.** Tradución de Jose Merina Echavarría, Juan Roura Parella, Eugenio Imaz, Eduardo Garcia Máynex, Jose Ferracter Mora. México: Fondo de Cultura Económica, 1946.

ZAJDSZNAJDER, Luciano. **Teoria e prática da negociação.** Rio de Janeiro: José Olimpio, 1988.