

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

JULIANA AKIKO NOGUCHI SUZUKI

**PARTICIPAÇÃO NOS LUCROS OU RESULTADOS NAS EMPRESAS
ESTATAIS FEDERAIS: QUESTÕES EMERGENTES, PROBLEMAS E
DESAFIOS**

SÃO PAULO

2010

JULIANA AKIKO NOGUCHI SUZUKI

**PARTICIPAÇÃO NOS LUCROS OU RESULTADOS NAS EMPRESAS
ESTATAIS FEDERAIS: QUESTÕES EMERGENTES, PROBLEMAS E
DESAFIOS**

Dissertação apresentada à Escola de Administração
de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio
Vargas, com requisito para obtenção do título de
Mestre.

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e
Políticas Públicas

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Regina Silvia Viotto
Monteiro Pacheco.

SÃO PAULO

2010

Suzuki, Juliana Akiko Noguchi.

Participação nos Lucros ou Resultados nas Empresas Estatais Federais: questões emergentes, problemas e desafios. / Juliana Akiko Noguchi Suzuki. - 2010.
96 f.

Orientador: Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco

Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Brasil. Departamento de Coordenação e Governança de Empresas Estatais. 2. Participação no lucro da empresa -- Brasil. 3. Empresas estatais -- Avaliação -- Brasil. I. Pacheco, Regina Silvia Viotto Monteiro. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 35.07(81)

JULIANA AKIKO NOGUCHI SUZUKI

**PARTICIPAÇÃO NOS LUCROS OU RESULTADOS NAS EMPRESAS
ESTATAIS FEDERAIS: QUESTÕES EMERGENTES, PROBLEMAS E
DESAFIOS**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, em cumprimento aos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e Políticas Públicas

Orientadora: Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco

Data da aprovação: ____/____/____

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco
(Orientadora) – EAESP-FGV

Prof. Dr. Peter Spink
EAESP-FGV

Profa. Dra. Cecilia Olivieri
Universidade de São Paulo, USP Leste

RESUMO

Esta dissertação é um estudo de caso exploratório sobre a atuação do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST), vinculado à Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na análise e na aprovação das propostas de participação nos lucros ou resultados (PLR) dos empregados das empresas estatais em que a União é acionista majoritária. Quatro empresas estatais que apresentaram propostas de PLR para o exercício de 2008 foram selecionadas qualitativamente. As informações coletadas a partir das propostas das empresas, de documentos oficiais do DEST se manifestando sobre o assunto, do marco legal existente e das entrevistas com representantes do órgão foram analisadas criticamente com base na teoria da agência, da literatura sobre mensuração de desempenho no setor público, das reformas administrativas no Brasil e dos pressupostos do novo institucionalismo. Com isso, foi possível: (i) analisar o DEST e o marco legal da PLR enquanto as instituições intermediando o processo entre as propostas e as aprovações; (ii) caracterizar as preferências do DEST em relação aos programas de PLR; (iii) caracterizar as propostas de PLR das empresas estatais; (iv) caracterizar os resultados que as instituições em consideração estão produzindo; (v) analisar os fatores limitantes e/ou facilitadores para o funcionamento das instituições; e (vi) levantar as percepções de ex- e atuais envolvidos no processo de análise e aprovação das propostas no DEST acerca da PLR nas empresas estatais enquanto instrumento de incentivo à produtividade. Como resultado, verificou-se (i) que as aprovações do DEST refletem apenas parcialmente as preferências do órgão com relação ao formato dos programas e (ii) que a atuação do DEST varia de intensidade entre os eixos que compõem os programas (seleção de indicadores, estabelecimento de metas, definição do montante e forma de sua distribuição).

Palavras-chave: empresas estatais federais, participação nos lucros ou resultados, pagamento relacionado ao desempenho, Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST).

ABSTRACT

This dissertation is an exploratory case study about the State Owned Enterprises Coordination and Governance Department (Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – DEST) of the Ministry of Planning, Budget and Management of the Brazilian Federal Government. Specifically, it is about how the organization has been analyzing and approving profit sharing proposals from state owned enterprises. Four companies were sampled through qualitative methods, all of which presented proposals with reference to the year of 2008. Information was gathered from the proposals, official documents, current legislation and interviews with former and current DEST representatives, and analyzed with reference to agency theory literature, as well as performance measurement in the public sector, administrative reforms in Brazil, from the standpoint of view of new institutionalism. The following accomplishments were made: (i) DEST and the current legislation were analyzed as the institutions mediating the proposals and the approvals of the profit sharing programs; (ii) identification and analysis of which would be the real preferences from DEST related to this subject; (iii) general inferences about the main characteristics of the profit sharing proposals coming from the state owned enterprises in Brazil; (iv) identification and analysis of the results (the approvals) being produced by the institutions in focus; (v) discussion of the factors limiting or facilitating the functioning of those institutions; and (vi) assessment of how the interviewees perceive the profit sharing programs as far as an incentive to increase productivity. As a result, it concludes that (i) the approvals from DEST reflect only part of its real preferences related to the design of those programs and that (ii) DEST's performance is different between the main aspects that constitute profit sharing programs (indicator selection, goal setting, budget constraints and way of program budget distribution).

Key words: federal state owned enterprises, profit sharing, performance related pay, State Owned Enterprises Coordination and Governance Department (Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – DEST).

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Taxas de crescimento do PIB e por setor (%) (1968-1973).....	11
TABELA 2 – Dívida externa bruta do Brasil, de 1960 a 1980 (US\$ bilhões).....	12
TABELA 3 – Organizações públicas criadas pelo governo (1808-1985).....	13
TABELA 4 – Quantidade de empregados nas empresas estatais federais por setor de atividade (2002-2008).....	17
TABELA 5 – Orçamento de Investimento 2008 – demonstrativo de despesa por setor (R\$ mil).....	18
TABELA 6 – Distribuição da força de trabalho do DEST (dez. 2009).....	49

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Preferências do DEST.....	53
QUADRO 2 - Características das empresas estatais federais selecionadas (ano base 2008).....	64
QUADRO 3 – Características das propostas de PLR das empresas selecionadas (exercício 2008).....	67
QUADRO 4 – Termos de aprovação das propostas de PLR das empresas pelo DEST (exercício 2008).....	71

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Quantidade de empresas estatais (1985-2009).....	16
GRÁFICO 2 – Quantidade de empregados nas empresas estatais dependentes e independentes (2002-2009).....	16
GRÁFICO 3 – Empresas estatais federais dependentes e independentes (2008).....	19
GRÁFICO 4 – Distribuição das empresas estatais dependentes e independentes por ministério supervisor (2008).....	20

LISTA DE SIGLAS

AGE	- Assembléia Geral Extraordinária
BB	- Banco do Brasil
BEP	- Banco do Estado do Piauí
BESC	- Banco do Estado de Santa Catarina
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCE	- Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais
CEITEC	- Centro Nacional de Tecnologia Avançada
CGPAR	- Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União
CGS	- Coordenação-Geral de Salários e Benefícios
CLT	- Consolidação das Leis do Trabalho
CPRM	- Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais
DAS	- Cargos em comissão do grupo Direção e Assessoramento Superiores
DASP	- Departamento Administrativo do Serviço Público
DEST	- Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais
EBC	- Empresa Brasil de Comunicação
EPE	- Empresa de Pesquisa Energética
EPF	- Empresa de Pesquisa Ferroviária
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei Orçamentária Anual
MARE	- Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MP	- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NT	- Nota Técnica
OF	- Ofício
OI	- Orçamento de Investimento das Empresas Estatais
OU	- Orçamento Geral da União
PDG	- Programa de Dispêndios Globais
PLR	- Participação nos Lucros ou Resultados
PND	- Plano Nacional de Desenvolvimento (I e II)
PND	- Programa Nacional de Desestatização
SA	- Sociedade Anônima
SEPLAN	- Secretaria Extraordinária de Planejamento da Presidência da República
SEST	- Secretaria de Controle de Empresas Estatais
SIEST	- Sistema de Informações das Estatais
SOF	- Secretaria de Orçamento Federal
SPE	- Setor Produtivo Estatal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	01
1.1 METODOLOGIA.....	04
2 ANÁLISE INSTITUCIONAL.....	08
2.1 AS EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS.....	08
2.1.1 Classificação.....	08
2.1.2 Contextualização.....	09
2.1.3 Governança corporativa e o problema da teoria da agência.....	20
2.2 O MARCO LEGAL SOBRE PLR.....	27
2.2.1 Legislação básica.....	27
2.2.2 Excepcionalidades.....	33
2.2.3 Política salarial e cultura organizacional.....	39
2.2.4 Participação nos lucros dos administradores.....	42
2.2.5 Participação por resultados.....	45
2.3 O DEST.....	47
2.3.1 Estrutura e competências.....	47
2.3.2 Processo de análise e aprovação das propostas.....	51
2.3.3 Preferências.....	53
2.3.4 Seleção de indicadores.....	53
2.3.5 Estabelecimento de metas.....	57
2.3.6 Definição do montante de PLR.....	60
2.3.7 Forma de distribuição da PLR.....	61
3. CASOS SELECIONADOS.....	64
3.1 AS EMPRESAS ESTATAIS SELECIONADAS.....	64
3.2 AS PROPOSTAS.....	67
3.3 AS APROVAÇÕES.....	71
4 CONCLUSÃO.....	76
5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	78
ANEXO 1 - EVOLUÇÃO ORGANIZAÇÃO DO DEST (1979-2009).....	84
ANEXO 2 - LEGISLAÇÃO UTILIZADA.....	85
APÊNDICE 1 - ROTEIRO DE ENTREVISTAS.....	86

1 INTRODUÇÃO

O tema deste trabalho é a atuação do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST), órgão vinculado à Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), na análise e na aprovação das propostas de programas de participação nos lucros ou resultados (PLR) dos empregados das empresas estatais federais.

O DEST é originário da antiga Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST), criada durante o período militar, em 1979, com o objetivo de controlar os gastos dessas empresas. Atualmente, o órgão concentra várias atividades relacionadas às empresas estatais da União, de caráter deliberativo, consultivo e de coordenação; são exemplos, nesta ordem: a aprovação das propostas de PLR; manifestações societárias e sobre projetos de lei ou matérias de interesse das estatais; e a coordenação dos orçamentos das empresas estatais, ajustando-os à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Outras questões sobre as quais o DEST atua são na governança, liquidação de empresas, previdência complementar, contrato de gestão e política salarial em geral.

A PLR está prevista desde a Constituição de 1964 e, atualmente, encontra-se no art. 7º, inciso XI, da Constituição Federal de 1988, como um direito dos trabalhadores. No entanto, ela só começou a ser regulamentada a partir de 1994, com a edição da Medida Provisória 794. Essa medida provisória foi renovada sucessivamente até se transformar na Lei Federal nº 10.101/2000, aplicável às empresas privadas e estatais, que regula a PLR como “instrumento de integração entre o capital e o trabalho e como incentivo à produtividade”.

A Lei nº 10.101/2000 assegura a participação dos trabalhadores na negociação da PLR, concede incentivos fiscais para as despesas decorrentes do programa e esclarece o conceito da PLR, aspecto com óbvias e importantes implicações trabalhistas. Conforme o seu art. 3º, a PLR não substitui nem complementa a remuneração dos empregados, não constitui base de incidência de qualquer encargo trabalhista e não se lhe aplica o princípio da habitualidade, desassociando a idéia de remuneração fixa da PLR.

A Lei prevê que as empresas estatais deverão observar diretrizes específicas, fixadas pelo Poder Executivo, materializadas na Resolução CCE nº 10/1995. É neste ato normativo que se verifica um aprofundamento no conteúdo e nas regras que os programas de PLR dos trabalhadores das empresas estatais deverão observar. Conforme será visto, esta Resolução estabelece importantes regramentos sobre a matéria, no sentido de proibir abusos, desvios de finalidade e de proteger os interesses dos acionistas. No caso das empresas estatais federais, é

a União quem detém a maior parte das ações com direito a voto, de onde advém que é a sociedade a principal acionista dessas empresas.

As empresas estatais federais são obrigadas a distribuir, no mínimo, 25% do lucro líquido apurado de cada exercício social aos seus acionistas¹. Além do pagamento de dividendos, o lucro líquido permite a realização de investimentos, o abatimento de prejuízos acumulados e, caso não seja distribuído, é incorporado ao patrimônio líquido da empresa, promovendo a sua capitalização. Todas essas alocações são concorrentes, pois a destinação dos recursos para um desses fins automaticamente torna-os indisponíveis para os demais.

A Resolução CCE nº 10/1995 disciplina a apuração do lucro líquido e limita o quanto desse lucro pode ser comprometido com a PLR, tendo em vista as outras alocações concorrentes. Além disso, a norma estabelece critérios de elegibilidade, conteúdo mínimo e de verificação dos órgãos internos e externos de supervisão e de fiscalização, zelando pela aderência da PLR à sua finalidade original e para evitar que se torne um incentivo com efeitos deletérios para a própria empresa e seus acionistas.

Várias questões fundamentam essa preocupação. Em primeiro lugar, as estatais possuem uma estrutura de propriedade difusa. Ao pertencerem a toda a sociedade, o benefício individual que cada cidadão obtém em decorrência da boa gestão nas empresas estatais é relativamente pequeno, o que faz com que não seja racional para nenhum indivíduo despendar esforço na supervisão dessas empresas (Pinheiro; Giambiagi, 1992, p. 15).

Em segundo lugar, os valores distribuídos a título de PLR podem chegar a valores bastante elevados, tornando meritório sobre as instituições intermediando a concessão desses recursos que, em realidade, beneficiam um grupo específico de interesses privados, enquanto que, como dividendos da União, poderiam ser destinados a outras políticas públicas. Em 2008, por exemplo, uma empresa estatal federal distribuiu entre R\$ 1 bilhão e R\$ 2 bilhões a título de PLR aos empregados e administradores.

Em terceiro, programas de incentivo à produtividade podem acabar desestimulando o desempenho ao invés de estimulá-lo, quando as metas são fixadas com base nos resultados passados. Semelhante problema aconteceu na economia soviética. O incentivo para alcançar metas maiores de produção não era tão grande quanto o incentivo para desempenhar abaixo do possível, culpando-se fatores externos pelas falhas aparentes e permitindo-se operar com baixos níveis de produtividade na ausência de pressões de mercado (Smith, 1995, p. 297).

¹ Conforme estabelecido pelo Decreto nº 2.673/1998.

Em quarto, o universo composto pelas empresas estatais da União é amplo e bastante diverso, o que caracteriza um obstáculo para a adequada avaliação do DEST dos indicadores e metas mais apropriados em troca do pagamento da PLR, tendo em vista a expertise e as informações necessárias para se realizar essa tarefa a contento. Para se ter uma idéia, em 2008 havia 114 empresas estatais, atuando em setores como petróleo, serviços financeiros, energia elétrica, comunicações, administração portuária, hospitais, pesquisa agrícola, tecnologia da informação, hemoderivados e outros.

Em quinto, a mera conformidade legal não é suficiente para assegurar a eficácia da PLR de acordo com o espírito original de incentivo à produtividade. Em realidade, mesmo a Resolução CCE nº 10/1995 é bastante genérica, para que possa aplicar-se a todas as empresas estatais, abrindo espaço para o exercício de discricionariedade.

Finalmente, não obstante a generalidade da Resolução CCE nº 10/1995, todas as suas disposições podem ser excepcionalizadas, dependendo apenas de sua aprovação pelo Secretário-Executivo do MP², não obstante as diretrizes lá estabelecidas e as questões citadas sobre o tema da PLR nos cinco parágrafos anteriores.

Em face dessas questões, a dissertação selecionou uma das atribuições do DEST, a aprovação dos programas de PLR dos empregados das empresas estatais da União, com o objetivo de analisar como o órgão tem desempenhado essa competência.

Para isso, partiu-se de um modelo composto por demandas, processos e resultados, no qual as propostas de PLR das empresas são as demandas, de um lado; o DEST e o marco legal sobre PLR nas empresas estatais são as instituições intermediando o processo; e as propostas conforme os termos de sua aprovação, os resultados produzidos pelas instituições. As propostas, os resultados das aprovações e quais seriam as preferências do DEST foram analisados com base em quatro eixos principais: seleção de indicadores, estabelecimento de metas, limitação do montante e forma de sua distribuição. Dessa forma, possibilitando-se comparar as preferências do órgão e as que estão sendo manifestadas nas aprovações.

A pergunta de pesquisa foi: como as instituições em consideração estão produzindo os resultados observados? A partir da pergunta de pesquisa e do objetivo geral da dissertação, foram elaborados os seguintes objetivos específicos:

- 1) analisar e discutir as instituições do DEST e do marco legal sobre PLR;
- 1) caracterizar e analisar as preferências do DEST quanto aos programas de PLR;

² Conforme delegação de competência do ministro do MP, prevista no art. 10 do Decreto nº 3.735/2001, por meio da portaria nº 250, de 23.08.2005.

- 2) caracterizar e analisar as propostas de PLR encaminhadas pelas empresas estatais;
- 3) caracterizar e analisar os resultados produzidos por aquelas instituições;
- 4) analisar possíveis fatores limitantes e/ou facilitadores para o funcionamento das instituições; e
- 5) levantar as percepções de ex- e atuais envolvidos no processo de análise e aprovação das propostas no DEST acerca da PLR nas empresas estatais enquanto instrumento de incentivo à produtividade.

As hipóteses de pesquisa testadas foram: (i) as aprovações do DEST refletem as preferências do órgão com relação ao formato dos programas; e (ii) a atuação do DEST possui a mesma intensidade em relação aos quatro eixos da PLR (seleção de indicadores, estabelecimento de metas, definição do montante e forma de sua distribuição).

A dissertação está organizada em duas partes, com exceção da introdução (capítulo 1), da metodologia (seção 1.1) e da conclusão (capítulo 4): na primeira parte, no capítulo 2, faz-se uma análise institucional sobre os atores e as instituições envolvidas – as empresas estatais (seção 2.1), o marco legal sobre PLR (seção 2.2) e o DEST (seção 2.3) – sendo onde é feita a fundamentação teórica da dissertação. Na segunda parte, no capítulo 3, analisam-se comparativamente as empresas estatais (seção 3.1) selecionadas por amostragem qualitativa, as propostas de PLR por elas apresentadas (seção 3.2) e o que foi efetivamente aprovado pelo DEST (seção 3.3).

1.1 METODOLOGIA

Esta dissertação caracteriza-se como um estudo de caso exploratório baseado no método indutivo. É um estudo de caso porque o objeto de análise trata-se de um fenômeno contemporâneo e os comportamentos relevantes não são manipuláveis. Não é possível ficar observando o corpo técnico e gerencial do DEST trabalhar numa sala, com a expectativa de analisar e avaliar a atuação do órgão na análise e na aprovação das propostas de PLR das empresas estatais. Outra vantagem do estudo de caso é a possibilidade do manuseio de vários tipos de evidências, indo além das alternativas à disposição no estudo histórico tradicional (Yin, 2005, p. 26-27). Para a realização deste trabalho, vários tipos de evidências foram coletados, por meio de pesquisa documental e bibliográfica, entrevistas e observação direta participante.

A ausência de estudos específicos sobre o DEST e sobre a PLR nas empresas estatais confere ao estudo o seu caráter exploratório, como um pontapé para mais estudos e discussões sobre o tema, contribuindo para o fortalecimento das instituições aqui consideradas.

Já o método indutivo se encaixa naturalmente no trabalho, visto que, por definição, parte de dados particulares, suficientemente constatados, para fazer projeções não contidas nas partes examinadas (Marconi; Lakatos, 2007, p. 86).

Os dados primários foram obtidos por meio de entrevistas semi-estruturadas e da observação direta participante, esta última a partir da experiência profissional da autora na área técnica da Coordenação-Geral de Política Salarial e Benefícios – CGS do DEST, desde abril de 2009, sendo parte de seu trabalho a análise técnica de propostas de programas de PLR de empresas estatais federais.

Dez entrevistas foram realizadas ao todo, com o auxílio de um roteiro de entrevistas (Apêndice 1) e um gravador de voz, com 6 profissionais da área técnica e 4 do nível gerencial, que atuam ou atuaram no DEST, na análise ou na aprovação das propostas de PLR, mediante aviso prévio e com o compromisso de que não haveria nenhuma identificação dos entrevistados, exceto pela qualificação se os trechos reproduzidos das entrevistas provêm de representantes do corpo técnico ou gerencial.

Cabe esclarecer que no corpo gerencial foram incluídos os cargos comissionados de Diretor do DEST e de Coordenador-Geral da CGS, enquanto que no corpo técnico foram considerados, basicamente, ex- e atuais membros da área técnica da CGS, subordinados ao Coordenador-Geral. O corpo técnico é constituído por servidores de várias origens, incluindo representantes de carreiras típicas de Estado (Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Analista do Banco Central) e ocupantes de cargos de livre provimento.

Ainda, vale ressaltar que em função do enfoque do estudo sobre os Programas de PLR das empresas estatais da União, as entrevistas se concentraram sobre servidores da área técnica e gerencial na atualidade e no passado mais recente, em função da dificuldade de localização das pessoas que atuaram no órgão há mais tempo.

Todavia, conforme é possível observar no Quadro 1, muitos entrevistados estiveram no DEST por um longo período, durante o qual estiveram envolvidos direta ou indiretamente com os programas de PLR das empresas estatais federais. Todos os entrevistados estiveram no DEST pelo menos por um período entre 2001 e 2009; quatro possuíam mais de dez anos de experiência no DEST, dos quais um esteve no órgão desde a sua fundação como SEST, em 1979.

QUADRO 1. Anos de trabalho dos entrevistados no DEST (1979 a 2009)

QUÉBEC 17 años de trabajo de los Entrevistados de DESA (1979 a 2009)																																
Período			1981 a 1990										1991 a 2000										2001 a 2009									
Entrevistados	1979	1980	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
1																																
2																																
3																																
4																																
5																																
6																																
7																																
8																																
9																																
10																																

Também foram coletados dados secundários através de pesquisa documental e de revisão de literatura. A pesquisa documental incluiu as propostas de PLR de quatro empresas estatais da União selecionadas por amostragem qualitativa, assim como respectivas Notas Técnicas e os Ofícios expedidos pelo DEST relativos à análise e à aprovação das mesmas.

A literatura consultada contemplou trabalhos sobre as reformas administrativas no Brasil, novo institucionalismo, teoria da agência e mensuração de desempenho no setor público, proporcionando fundamentação teórica e uma melhoria na qualidade das inferências descritivas, das hipóteses levantadas e de suas implicações.

A literatura sobre reformas administrativas no Brasil serviu para contextualização do surgimento e a evolução do DEST, assim como para problematizar a questão do controle da administração pública sobre as empresas estatais.

O novo institucionalismo foi útil na construção do modelo analítico, no qual: (i) pelo lado da demanda, foram consideradas as propostas de PLR encaminhadas pelas empresas; (ii) o DEST e o marco legal sobre a PLR como as instituições intermediárias nas relações entre as empresas e a efetivação dos programas de PLR; e (iii) as propostas conforme os termos de sua aprovação como sendo o resultado dessas instituições. Ainda, baseado na premissa do novo institucionalismo, de que as preferências manifestas dos indivíduos não são necessariamente as suas reais preferências (Immergut, 1998, p. 138), construiu-se um parâmetro de quais seriam as preferências do DEST em relação aos programas de PLR dos empregados nas empresas estatais, com base nas informações colhidas das entrevistas, com o qual foi possível comparar os resultados sendo efetivamente produzidos.

A literatura sobre teoria da agência foi utilizada para fundamentar a premissa de que as empresas estatais e o DEST possuem preferências distintas e os problemas que podem ocorrer nesse relacionamento, alertando para vieses que podem existir nas propostas, os quais as instituições deveriam corrigir.

A seleção das empresas estatais cujas propostas e aprovações seriam analisadas pautou-se pela estratégia de máxima variação amostral (Patton, 1990, p. 172). A principal vantagem desta estratégia é a possibilidade de identificação de padrões compartilhados que perpassam todos os casos, derivando sua importância da heterogeneidade de suas origens. Deste modo, foi possível viabilizar dois resultados: ilustrar a diversidade de questões com que o DEST se depara e o destaque de padrões transversais entre casos muito distintos.

A operacionalização da estratégia de seleção amostral ocorreu em três etapas. Primeiramente, foi realizado um levantamento inicial do conjunto de empresas que enviaram propostas de PLR para o exercício de 2008, em razão de ser o exercício mais recente, à época, para o qual todos os programas já haviam sido objeto de deliberação do DEST.

De posse dessa relação, representantes do corpo gerencial e técnico da CGS do DEST foram consultados sobre quais seriam, na opinião de cada um, os casos mais interessantes e que valeriam a pena serem analisados. PATTON (1990, p. 176) descreve este procedimento como “snowball” ou “chain sampling”, onde um informante qualificado ajuda a localizar os casos mais interessantes de serem estudados.

Como produto dessa etapa, obteve-se uma relação de menos de dez empresas com a qual se iniciou a terceira e última etapa. Aqui, os programas foram analisados e, considerando a diretriz de máxima variação amostral, bem como o tempo à disposição para se desenvolver a dissertação, quatro casos foram escolhidos.

Cabe colocar que a estratégia de máxima variação amostral é diferente da estratégia de seleção de casos extremos ou casos limites. Apesar de existirem estatais federais que não possuem empresas concorrentes similares no mercado ou cuja situação é bastante peculiar, o DEST também trabalha com empresas mais “ordinárias”, situadas entre os casos extremos. Assim, se fossem selecionados apenas os casos extremos, uma parte da atuação do DEST seria deixada de lado. Logo, a variação amostral desejada incluiu tanto casos mais particulares quanto casos mais ordinários, tanto empresas estatais grandes quanto pequenas, conforme a análise comparativa realizada no capítulo 3, sobre as empresas e seus programas de PLR.

Os critérios de conveniência e de ganhos marginais foram cruciais na decisão sobre o quanto retroceder a investigação no tempo, a partir dos programas relativos ao exercício de 2008. Desse modo, a análise retrospectiva em que se recorreu aos programas dos exercícios passados se deu conforme as entrevistas ou o padrão evolutivo de um determinado aspecto mostraram-se relevantes para o estudo de caso e, novamente, conforme o tempo disponível para desenvolver e concluir a dissertação.

2 ANÁLISE INSTITUCIONAL

2.1 AS EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS

2.1.1 Classificação

As empresas estatais federais são as empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto³.

Para os fins desta dissertação, cabe distinguir conceitos que diferenciam as empresas estatais federais entre si e que guardam maior pertinência ao tema. Além da classificação quanto à constituição do seu capital, faz-se necessário distingui-las em função da origem e da finalidade dos seus recursos orçamentários, tendo em vista ser este um critério de elegibilidade para que as empresas estatais possam distribuir PLR aos seus empregados.

A classificação quanto à constituição do capital provém do Decreto-Lei nº 200/67, que consolidou a classificação das empresas estatais em empresas públicas e sociedades de economia mista. Na empresa pública, 100% do capital é público e o Estado se apresenta como único controlador e investidor. As empresas públicas não necessariamente são unipessoais, podendo haver participação no seu capital por parte de outros sócios governamentais, situação na qual os recursos continuam sendo públicos.

No entanto, existe uma possibilidade de participação de capital privado em empresas públicas. O art. 5º do Decreto-Lei nº 200/67 prevê que desde que a maioria do capital votante seja de propriedade da União, poderão participar no seu capital outras pessoas jurídicas de direito público interno ou entidades da administração indireta. Como na administração indireta se incluem as sociedades de economia mista, cujo capital é parcialmente privado, se elas tiverem participação no capital de uma empresa pública, haverá o ingresso de capital privado nesse tipo de empresa estatal (Moraes, 2009, p. 366).

A diferença das empresas públicas em relação às empresas ou sociedades de economia mista é a participação de recursos privados no seu capital social, conquanto a maioria das ações com direito a voto seja pública. Estas empresas são obrigadas a adotar a forma de sociedade anônima, regulamentada pela Lei nº 6.404/1976, a partir da qual têm seu

³ Tal definição está no §1º do art. 1º do Decreto nº 3.735/2001 e novamente no parágrafo único do art. 1º da Resolução CCE nº10/1995, que tratam, respectivamente, de diretrizes para as empresas estatais e da PLR dos seus empregados.

capital dividido em ações, sendo que aquelas com direito a voto haverão de pertencer, em sua maioria, no caso, a ente ou entidade da administração pública, no caso, a União.

O segundo critério de classificação foi criado pela Lei Complementar n° 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, que classificou as empresas estatais quanto à dependência ou não de recursos do ente ao qual se vinculam. Conforme o art. 2° dessa Lei, a empresa estatal dependente é aquela que “[...] receba do ente controlador recursos financeiros para o pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária”. Em outras palavras, são empresas que não geram receita suficiente para arcar com suas despesas correntes ou de custeio, necessitando para isso de recursos do Tesouro Nacional. As empresas estatais independentes, portanto, possuem receita própria e não se sujeitam à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Existe uma diferença a partir dessa última classificação que se reflete na gestão do orçamento. As empresas independentes elaboram o seu próprio orçamento, com a previsão de suas receitas e despesas. Entretanto, para a sua compatibilização com a meta de superávit primário e demais prioridades do governo definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, os seus orçamentos são consolidados no Programa de Dispendios Globais – PDG, coordenado e monitorado pelo DEST. Os investimentos dessas empresas são consolidados na proposta do Orçamento de Investimento - OI⁴, cujos valores são registrados no PDG.

A proposta Orçamentária da União é composta por três orçamentos. Além do OI, os outros dois são o Orçamento Fiscal, onde são registrados os recursos destinados às empresas estatais dependentes, e o da Seguridade Social. Enquanto o OI é coordenado pelo DEST, os dois últimos são elaborados pela Secretaria de Orçamento Federal – SOF, encarregada também de elaborar a LDO. Verifica-se que os orçamentos de todas as empresas estatais são acompanhados pelo governo, através do MP, e submetidos à política de governo definida na LDO, embora, conforme será visto na seção seguinte, nem sempre tenha sido assim.

2.1.2 Contextualização

As empresas estatais foram muito importantes para a industrialização do Brasil no processo de substituição de importações, que se iniciou em 1930 e caminhou até o final do

⁴ De acordo com o art. 165°, parágrafo 5°, inciso II, da Constituição Federal, o Orçamento de Investimento das empresas estatais federais deverá ser compreendido na Lei Orçamentária Anual, submetendo-se à aprovação do Congresso Nacional.

período militar, na década de oitenta. Quando não havia no país uma base industrial que fornecesse os insumos básicos para a industrialização, tampouco infra-estrutura básica em áreas como transporte e energia, a atuação do Estado como investidor e coordenador foi justificada em face dos riscos e dos investimentos necessários que, na época, eram obstáculos à atuação da iniciativa privada.

Durante o Plano de Metas (1956-1960), observaram-se altas taxas de crescimento da produção industrial, com enfoque em bens de consumo duráveis, seguidas pela escalada inflacionária decorrente do financiamento desse crescimento por meio de emissão monetária e ausência de reformas fiscais. O governo militar, a partir de 1964, lançou o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), constituído por um conjunto de medidas de combate à inflação e de reformas institucionais, tendo grande êxito na redução das taxas inflacionárias e na preparação do quadro institucional para a retomada do crescimento (Gremaud et al., 2007, p. 368 e 384).

Em 1967, com o objetivo de melhorar o desempenho da administração pública, tendo em vista a necessidade de modernização administrativa e o projeto de industrialização do país, foi elaborado o Decreto-Lei nº 200/67, conhecido como a segunda reforma administrativa do Brasil^{5,6,7}. A partir desse ato normativo, ainda vigente, as empresas estatais passaram a fazer parte da administração indireta e, como tal, ocupando-se da implantação das políticas públicas. Pautado pelos pressupostos da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada (Bresser, 1998, p. 11), o novo marco institucional permitiu às estatais maior flexibilidade para tocar adiante o processo de industrialização, outorgando-lhes ampla autonomia⁸ para definir investimentos, preços, contratos e remunerações (Martins, 1985 apud Almeida, 1999).

⁵ A primeira reforma administrativa de relevo ocorreu no Estado Novo, durante o primeiro governo de Getúlio Vargas. O símbolo dessa reforma é a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, que embora tenha adquirido esse nome por um Decreto de 1938, é descendente do Conselho Federal do Serviço Público Civil, criado em 1936. O DASP se tornou uma agência subordinada ao presidente, responsável pela gestão dos recursos humanos, compras, introdução de novos sistemas de planejamento e controle interno, com o objetivo de introduzir de forma sistemática o mérito e o profissionalismo na administração pública federal (Rezende, 2004, p. 49).

⁶ WAHRlich (1984 apud Lima JR, 1997, p. 13), numa leitura cuidadosa, relacionou cinco princípios desta reforma: 1) Planejamento, descentralização, delegação de autoridade, coordenação e controle; 2) expansão das empresas estatais, de órgãos independentes (fundações) e semi-independentes (autarquias); 3) fortalecimento e expansão do sistema de mérito; 4) diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos; 5) reagrupamento de departamento, divisões e serviços em 16 ministérios.

⁷ BRESSER (1998, p. 11) considera a reforma do Decreto-Lei nº 200/67 também como “um primeiro momento da administração gerencial no Brasil”.

⁸ Uma legislação ambígua, produzida entre 1967 e 1978, permitiu que as estatais escapassem à supervisão do Tribunal de Contas sobre seus gastos (Pessanha, 1997, apud Almeida, 1999).

O período seguinte ficou conhecido como o milagre econômico (1968 a 1973), durante o qual observaram-se as maiores taxas de crescimento do produto brasileiro da história recente e relativa estabilidade de preços, conforme mostra a Tabela 1. Segundo GREMAUD et al. (2007, p. 384), o desempenho teria sido resultante das reformas do PAEG e da recessão do período anterior, que geraram uma capacidade ociosa e as condições para a retomada da demanda.

TABELA 1 – Taxas de crescimento do PIB e por setor (%) (1968-1973)

Ano	PIB	Indústria	Agricultura	Serviços
1968	9,8	14,2	1,4	9,9
1969	9,5	11,2	6,0	9,5
1970	10,4	11,9	5,6	10,5
1971	11,3	11,9	10,2	11,5
1972	12,1	14,0	4,0	12,1
1973	14,0	16,6	0,0	13,4

Fonte: IBGE apud GREMAUD et al. (2007, p. 385).

Com o primeiro choque do petróleo em 1973, houve a piora nas contas externas do Brasil, em função do aumento dos preços das importações de petróleo, dos bens de capital e dos insumos básicos necessários para manter o nível de produção do milagre. Em 1974, o governo lançou o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), optando pelo financiamento do crescimento com ajuste na estrutura de oferta de longo prazo⁹, a partir da abundante liquidez gerada pelo superávit dos países produtores de petróleo. Enquanto o setor privado tinha acesso a créditos subsidiados, houve restrição do acesso ao crédito interno para as empresas estatais juntamente com uma política de contenção tarifária, objetivando conter a inflação e forçando-as ao endividamento externo (Gremaud et al., 2007, p. 399-404), dessa forma, possibilitando o financiamento dos déficits em conta corrente do país (Pinheiro, 1999, p.157). Para WERNECK (1986 apud Gobetti, 2009, p. 240), o uso das estatais para fechar o balanço de pagamentos do país provém da decisão de aproveitar as vantagens comparativas desse setor na captação de recursos externos. Enquanto havia resistência do sistema financeiro

⁹ Essa alteração na estrutura significava mudar a estrutura produtiva do país, diminuindo sua dependência de importações e fortalecendo a capacidade de exportar da economia. Os investimentos do PND foram direcionados aos pontos de estrangulamento para a consecução desses objetivos, quais sejam: infra-estrutura, bens de produção (capital e insumos), energia e exportação. No primeiro, objetivou-se a ampliação da malha ferroviária, da rede de telecomunicações e da infra-estrutura para comercialização e exportação agrícola. No setor de bens de produção, o enfoque recaiu sobre os segmentos de siderurgia, química pesada, metais não ferrosos e minerais não metálicos. No setor de energia, os investimentos foram direcionados para pesquisa e exploração de petróleo e derivados, construções de grandes empreendimentos hidrelétricos e à pesquisa de fontes de energia alternativa aos derivados de petróleo como o álcool combustível (Hermann, 2005, p. 100).

internacional em conceder empréstimos para financiamento de déficit corrente, o mesmo não ocorria para o financiamento de projetos concretos de investimento como os do II PND.

Com o segundo choque do petróleo, em 1979, houve uma reversão nas condições de financiamento internacional, logo quando o endividamento externo era crescente, conforme mostra a Tabela 2. Os Estados Unidos, em meio a um aperto creditício, elevaram os juros e se tornaram o grande absorvedor da liquidez mundial. Muitos países em desenvolvimento encontraram grande dificuldade em captar recursos do exterior e tiveram problemas com a dívida externa, resultando na insolvência argentina, polonesa e na moratória mexicana em 1982.

TABELA 2 – Dívida externa bruta do Brasil, de 1960 a 1980 (US\$ bilhões)

Ano	Dívida externa bruta	1960=100
1960	3,1	100,0
1964	3,1	100,0
1970	5,3	171,0
1980	53,9	1.738,7

Fontes: Banco Central do Brasil e FMI apud REZENDE (2004, p. 57).

No Brasil, uma das medidas tomadas pelo ministro Delfim Netto, quando este assumiu a Secretaria de Planejamento (SEPLAN), foi a criação da Secretaria Especial das Empresas Estatais¹⁰ (SEST), em 1979, com o objetivo de controlar as empresas estatais e acelerar os reajustes das tarifas para melhorar a situação das empresas (Gremaud et al., 2007, p. 406-407). Segundo WERNECK (1987, p. 14 apud Almeida, 1999), o controle significava a definição de um orçamento de despesas globais para todos os tipos de empresas do Estado, estabelecendo tetos para investimentos e despesas correntes e também limitando o acesso dessas empresas ao crédito – doméstico e internacional –, a fundos do Tesouro, ao mercado de ações e aos seus próprios lucros retidos. Todas essas variáveis impactam no cálculo do déficit público e do impacto das finanças públicas na economia, sendo, portanto, fundamentais para a consecução da estabilidade econômica.

Interessante notar que, com base nas entrevistas, ficou evidente que o esforço de construção institucional da SEST contou com a participação de muitos empregados de empresas estatais¹¹, especialmente do Banco do Brasil, e de outros órgãos públicos, os quais,

¹⁰ Decreto nº 84.128, de 29 de outubro de 1979.

¹¹ BRESSER PEREIRA (1996, 1998) critica esse mesmo fenômeno, o recrutamento de funcionários das estatais para os quadros da alta administração federal, apontando-o como o “caminho mais curto” ao invés da opção pela construção de uma burocracia civil forte no país, por meio da estruturação de carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos.

devido ao seu conhecimento, especialmente nas áreas de Tecnologia e Orçamento, foram cedidos para a SEST na estruturação dos sistemas de controle orçamentário da Secretaria.

Apenas a partir da Constituição de 1988 é que foi concretizada a unicidade orçamentária¹² do setor público brasileiro, integrando-se os orçamentos fiscal, monetário e das empresas estatais. Conforme visto na seção anterior, embora as empresas estatais dependentes dependam diretamente da liberação de recursos da União para realização de suas atividades, as empresas estatais independentes também são instadas a alinhar-se com a orientação de governo definida na LDO e na Lei Orçamentária Anual (LOA), quando da elaboração do PDG e da aprovação do OI pelo Congresso Nacional.

Além das motivações econômico-financeiras, cabe observar o crescimento no número de organizações públicas a partir Decreto-Lei nº 200/67, que acompanhou o aumento da dívida externa brasileira. Para REZENDE (2004, p. 56), a reforma administrativa favoreceu a descentralização sem a instituição de mecanismos de controle associados ao desempenho, aspecto que, em sua visão, teria contribuído enormemente para a crise fiscal do Estado nos anos 80. Na Tabela 3 é possível observar o salto no número de organizações públicas criadas a partir de 1964, em relação ao número de organizações estabelecidas até então.

TABELA 3 – Organizações públicas criadas pelo governo (1808-1985)

Período	Administração	Organizações públicas criadas	Acumulado
1808-1930	De D. João VI a Washington Luís	-	17
1930-45	Getúlio Vargas	12	29
1945/46	Ministro José Linhares	0	29
1946-51	Eurico Gaspar Dutra	3	32
1951-54	Getúlio Vargas	13	45
1954/55	João Café Filho	2	47
1955	Carlos Coimbra da Luz	0	47
1955/56	Nereu Ramos	0	47
1956-61	Juscelino Kubitschek	23	70
1961	Jânio Quadros	7	77
1961	Pachol Ranieri Mazzilli	0	77
1961-64	João Goulart	33	110
1964-67	Humberto A. Castelo Branco	58	168
1967-69	Artur da Costa e Silva	55	223
1969-74	Emílio Garrastazu Medici	99	322
1974-79	Ernesto Geisel	50	372
1979-85	João Batista Figueiredo	12	384

Fonte: Orçamentos da União apud REZENDE (2004, p. 61)

¹² Essa foi uma das principais novidades do texto constitucional, assim como a exigência do encaminhamento anual, do Executivo ao Legislativo, de um projeto de lei de diretrizes orçamentárias para orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispondo sobre a política de fomento a ser observada pelas agências governamentais (Giacomoni, 2009, p. 45).

A partir da década de oitenta, o modelo típico do Estado interventor começou a mudar. Um conjunto de fatores contribuiu para detonar o modelo de Estado em vigor: as crises econômicas mundiais na década de 1970 e 1980, ligada aos choques do petróleo; a crise fiscal dos Estados, que se deparavam diante de crescentes atribuições e menos recursos; a globalização e as inovações tecnológicas, resultando na perda do poder dos Estados nacionais de ditarem políticas macro-econômicas; e uma mudança no contexto intelectual da época que se tornou contrário à burocracia, com a ascensão de teorias críticas como a Public Choice e o ideal neoliberal hayekiano (Abrucio, 1998).

Vários países ocidentais começaram a adotar medidas para aperfeiçoar a eficiência e melhorar a efetividade do serviço público. No caso do Brasil, nos anos 80 observaram-se várias iniciativas¹³ de criação de comitês e comissões de desestatização. As empresas estatais eram consideradas ineficientes, incapazes de realizar os investimentos necessários à manutenção, ampliação e atualização tecnológica dos serviços, além da necessidade existente de gerar receitas para abater a elevada dívida estatal (Gremaud et al., 2009, p. 579-80), esta última, vista por alguns como a principal razão por trás das privatizações (Pinheiro, 1999, p. 166; Castro, 2005, p. 146; Gobetti, 2009, p. 246).

Para BRESSER PEREIRA (1998, p. 98), havia se tornado claro que a atividade empresarial não é própria do Estado. Pela ótica da gestão pública, segundo o autor, o Estado deveria deixar de ser “executor” e tornar-se “regulador e transferidor de recursos”, transferindo parte do controle sobre as empresas estatais com a sua aproximação do mercado e sob os auspícios de entes que fariam a regulação de preços e dos serviços prestados. O único setor em que poderia haver dúvidas legítimas acerca da conveniência de privatizar a produção de bens ou serviços para o mercado seria o dos monopólios naturais, dos setores monopolistas e de setores considerados estratégicos.

Na década de 90, o Programa Nacional de Desestatização¹⁴ (PND) foi considerado prioritário (Castro, 2005, p.146). Entre 1990 e 1994, as receitas geradas com as privatizações foram de US\$ 8,6 bilhões. A partir de 1995 as privatizações se ampliaram, gerando, até 2002, mais US\$ 78,6 bilhões em receita. Adicionando-se as dívidas transferidas do governo para os novos controladores, em US\$ 18,1 bilhões, o resultado das privatizações teria sido de US\$

¹³ Ver ALMEIDA (1999) para maior detalhamento do histórico das iniciativas de desestatização do governo na década de 80 e 90.

¹⁴ Lei nº 8.031/1990.

105,3 bilhões¹⁵ (BNDES, 2002, 2005, apud Gobetti, p. 246), qualificando o ocorrido no país como “um dos maiores programas de privatização do mundo” (Annuatti-Netto et al., 2005, p. 152). Segundo PINHEIRO; GIAMBIAGI (2000, p. 26-27), as privatizações teriam gerado ainda outros benefícios fiscais por meio de receitas tributárias, desobrigação do governo de financiar os investimentos das empresas privatizadas e amortização da dívida pública, cuja taxa de juros era mais alta do que a taxa de retorno que o governo obtinha como acionista daquelas empresas.

Como resultado, o crescimento exponencial que se observou no governo militar se contrasta com o declínio na quantidade de empresas estatais a partir de 1985, desde governo Sarney, quando se observavam 252 empresas, até o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, quando restavam 108 empresas estatais. A trajetória estimada¹⁶ do número de empresas estatais no período 1985-2009 pode ser observada no Gráfico 1. A partir do governo de Luis Inácio Lula da Silva, a tendência de queda se inverteu e o número de estatais voltou a crescer. Ao invés de privatizações, empresas foram criadas ou incorporadas, tais como a criação da Hemobras¹⁷, fabricante de hemoderivados, da Empresa de Pesquisa Energética¹⁸ (EPE), da Empresa Brasil de Comunicação¹⁹ (EBC), do Banco Popular do Brasil²⁰, do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada²¹ (CEITEC), e as incorporações do Banco do Estado de Santa Catarina²² (BESC), do Banco do Estado do Piauí²³ (BEP) e do Banco Nossa Caixa²⁴, para citar alguns. Em 2009, havia a expectativa por parte do MP de que o número de empresas em 2009 chegasse a 118, com o anúncio de criação da Empresa de Pesquisa Ferroviária (EPF) (Paul, 2009).

¹⁵ ANUATTI-NETO et al. (2005, p. 152) apresenta a seguinte composição das privatizações, para o período 1991-2001: além do US\$ 18,1 bilhão em dívidas transferidas aos compradores, US\$ 67,9 bilhões seriam provenientes de leilões de diversas companhias, US\$ 6 bilhões em ações de firmas que permaneceram como empresas estatais; US\$ 10 bilhões em novas concessões de serviços públicos para o setor privado e US\$ 1,1 bilhão da venda de ações do BNDES em empresas privadas.

¹⁶ As informações devem ser utilizadas com cautela. Cabe informar que nos governos Collor e Itamar Franco (1990-1994), PINHEIRO (1999, p. 164-165) afirma que teriam sido privatizadas 33 empresas estatais.

¹⁷ Lei nº 10.972/2004 e Decreto nº 5.402/2005.

¹⁸ Decreto nº 5.184/2004.

¹⁹ Decreto nº 6.246/2007.

²⁰ Criado como uma subsidiária do Banco do Brasil (BB) pela MP nº 121, de 25.06.2003, foi fechado e incorporado pelo Banco do Brasil em 2008.

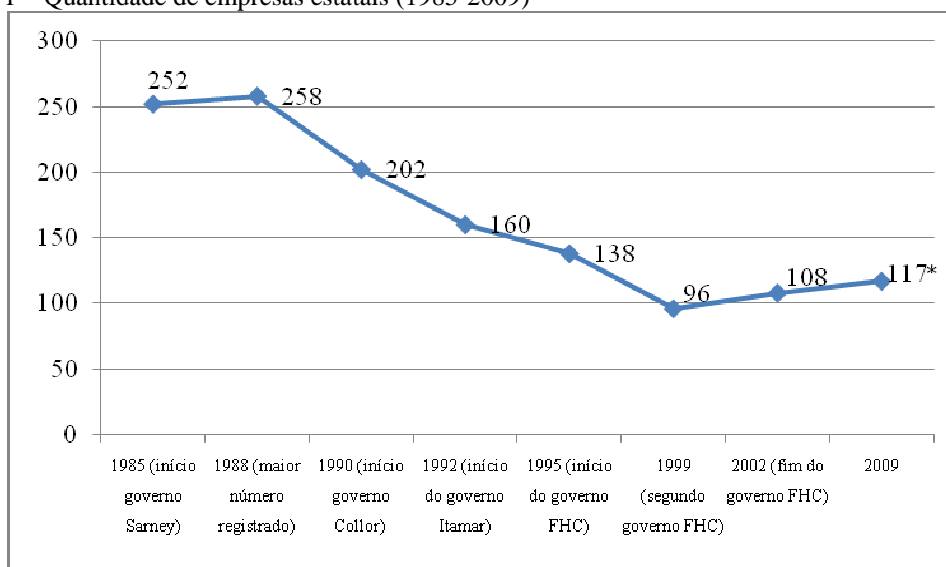
²¹ Decreto nº 6.638/2008.

²² Incorporado pelo BB, por decisão da Assembléia Geral Extraordinária – AGE realizada em 30.09.2008 (Brasil, 2009a).

²³ Incorporado pelo BB, por decisão da AGE dos acionistas do BEP e do BB, realizada em 28.11.2008.

²⁴ Incorporado pelo BB, por decisão da AGE dos acionistas do BB, realizada em 23.12.2008.

GRÁFICO 1 – Quantidade de empresas estatais (1985-2009)

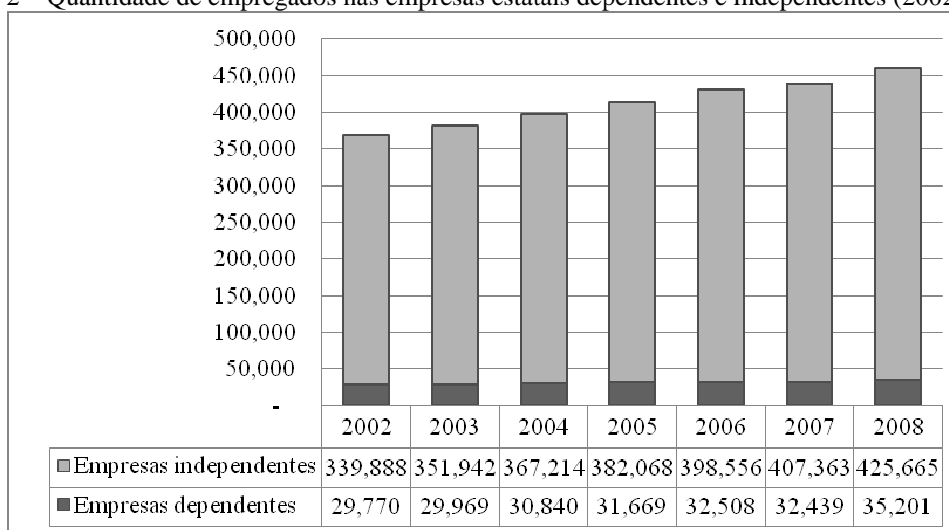


Fonte: PAUL (2009).

*Não estão contabilizadas: a EPF; a empresa que cuidará do pré-sal; e as subsidiárias da Petrobras.

Juntamente com o aumento no número de empresas estatais, observa-se um aumento contínuo no número de seus empregados no governo Lula, conforme mostra o Gráfico 2. De um total de cerca de 370 mil empregados de empresas dependentes e independentes em 2002, houve um acréscimo de aproximadamente 91,2 mil novos empregados (+24,7%) num período de seis anos, totalizando quase 461 mil empregados em 2008. O incremento é maior do que o número de cargos criados entre dez. de 2002 e out. de 2009 apenas para o Executivo, de mais 63.270 novos servidores públicos civis, perfazendo 549 mil servidores no Executivo (Landim, 2010).

GRÁFICO 2 – Quantidade de empregados nas empresas estatais dependentes e independentes (2002-2009)



Fonte: Brasil (2009d, 2009e).

A partir da Tabela 4, verifica-se que, em 2008, o Setor Produtivo Estatal²⁵ (SPE) detinha maior parcela de empregados (64,6%), em comparação ao Setor Financeiro²⁶ (35,4%). Entre 2002 e 2008, o crescimento relativo no número de empregados em ambos foi quase o mesmo, entre 25 e 26,5%. O conjunto das instituições financeiras, no entanto, é o maior empregador setorial, encerrando 2008 com cerca de 180 mil empregados. O segundo maior empregador foi o setor de Comunicações, com 114 mil empregados, dos quais 112.331 apenas da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos²⁷ (Brasil, 2009e, p.229), tornando-a a maior empresa brasileira neste quesito. Em terceiro lugar ficou o setor de petróleo e derivados, com quase 63,7 mil empregados, basicamente ligados à Petrobras. Dentre todos os setores, este foi o que mais cresceu proporcionalmente de 2002 a 2008, aumentando o seu tamanho em 65,4%.

TABELA 4 – Quantidade de empregados nas empresas estatais federais por setor de atividade (2002-2008)

Quantidade De Empregados	2002 (A)	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (B)	(B-A)	% (1-B/A)
SETOR PRODUTIVO ESTATAL	222,827	231,513	242,505	248,159	261,163	267,464	281,786	58,959	26.5%
Abastecimento	3,454	3,443	4,096	4,223	4,382	4,334	5,248	1,794	51.9%
Adm. Aeroportuária	8,133	8,711	9,315	9,367	10,368	10,473	11,418	3,285	40.4%
Comércio e Serviços	14,652	14,658	14,964	15,845	16,445	16,912	17,357	2,705	18.5%
Comunicações	99,259	104,268	109,069	106,791	108,675	110,026	114,024	14,765	14.9%
Desenvolvim. Regional	1,530	1,524	1,515	1,600	1,640	1,584	1,451	(79)	-5.2%
Energia Elétrica	20,282	20,539	21,605	22,469	23,158	24,574	25,373	5,091	25.1%
Minas e Metalurgia	2,070	2,204	2,198	2,246	2,070	2,109	2,178	108	5.2%
Pesq. e Desenvolvim.	9,212	9,087	9,128	9,153	9,265	9,223	9,203	(9)	-0.1%
Petróleo e Derivados	38,509	40,667	43,804	49,198	56,411	58,439	63,688	25,179	65.4%
Portuário	3,037	2,973	3,031	3,427	3,524	3,513	3,713	676	22.3%
Saúde e Assistência	9,462	9,482	9,822	10,178	11,018	11,172	11,686	2,224	23.5%
Transportes	8,957	9,613	9,469	9,161	9,444	10,414	11,498	2,541	28.4%
Ind. de Transformação	4,270	4,344	4,489	4,501	4,763	4,691	4,949	679	15.9%
SETOR FINANCEIRO	146,831	150,398	155,549	165,578	169,901	172,338	179,080	32,249	22.0%
TOTAL	369,658	381,911	398,054	413,737	431,064	439,802	460,866	91,208	24.7%

Fonte: Brasil (2009d, 2009e)

Com a recente crise financeira mundial, originada no setor imobiliário dos Estados Unidos, as empresas estatais adquiriram novo protagonismo no desenvolvimento do país

²⁵ As empresas do Setor Produtivo Estatal atuam em diversos setores e são regidas pela Lei nº 6.404/76.

²⁶ O Setor Financeiro reúne as instituições que atuam no Sistema Financeiro Nacional, regidas pela Lei nº 4.595/64 e sujeitas às normas e controles do Banco Central (bancos comerciais e de fomento).

²⁷ Com 112.331 empregados em 2008, a ECT era a maior empresa brasileira em termos de quantidade de empregados, bem à frente da segunda maior empresa brasileira nesse quesito, a Construtora Norberto Odebrecht S. A., que possuía, na época, 81.991 empregados (Revista Exame, 2010).

(Brasil, 2009e, p. 303). Segundo balanço recente dos três anos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado pelo governo federal para coordenar investimentos e medidas econômicas visando o crescimento, dos R\$ 403,8 bilhões efetivamente desembolsados até 2009: R\$ 137,5 bilhões (34%) referem-se a financiamentos habitacionais a pessoas físicas, R\$ 126,3 bilhões (31%) em investimentos das empresas estatais, R\$ 88,8 bilhões (22%) em investimentos das empresas privadas, R\$ 35 bilhões do orçamento da União (8,7%), R\$ 11,1 bilhão (2,7%) como contrapartida de Estados e Municípios e R\$ 5,1 bilhões (1,3%) como financiamento ao setor público (Júnior, 2010).

Em 2009, a Caixa Econômica Federal, empresa estatal federal, realizou R\$ 47 bilhões em operação de crédito imobiliário, valor que representa 71% de todo financiamento imobiliário do mercado, e aumento de 102% em relação ao resultado obtido pela empresa em 2008 (Quintão, 2010). Verifica-se, portanto, a contribuição fundamental desempenhada pelas empresas estatais no PAC, especialmente se comparado com os recursos desembolsados diretamente pela União (8,7%), naquele que é uma das principais plataformas do governo para promover a sua sucessão nas eleições de 2010.

O valor investido pelas empresas estatais, em 2008, totalizou quase R\$ 53,5 bilhões, valor correspondente a 79,4% do inicialmente previsto no OI. O grupo Petrobras não apenas detinha o maior volume de investimentos previstos dentre todas as estatais (87,8%), como obteve a melhor taxa de execução orçamentária (85,5%) em relação aos demais grupos ou setores. Ainda, somados os investimentos dos grupos Petrobras e Eletrobrás, verifica-se que ambos foram responsáveis por 95,1% da totalidade dos investimentos realizados pelas empresas estatais federais em 2008. O restante coube às instituições financeiras (3,2%) e às demais empresas do SPE (1,8%). Os dados podem ser visualizados na Tabela 5, abaixo.

TABELA 5 – Orçamento de Investimento 2008 – demonstrativo de despesa por setor (R\$ mil)

Empresa	Dotação final	Participação %	Realizado anual	Desempenho %
Grupo Eletrobrás	6.169.781	7,3	3.878.140	62,9
Grupo Petrobras	54.891.758	87,8	46.941.437	85,5
Demais empresas do SPE	3.608.700	1,7	951.692	26,4
TOTAL DO SPE	64.670.239	96,8	51.771.269	80,1
Setor Financeiro	2.652.515	3,2	1.690.726	63,7
TOTAL	67.322.754	100,0	53.461.994	79,4

Fonte: BRASIL (2009e, p.16).

Segundo publicação do MP, no ano de 2008 havia um total de 114 empresas estatais federais, das quais 97 independentes e 17 dependentes (Gráfico 3) (Brasil, 2009e, p.17).

GRÁFICO 3 – Empresas estatais federais dependentes e independentes (2008)

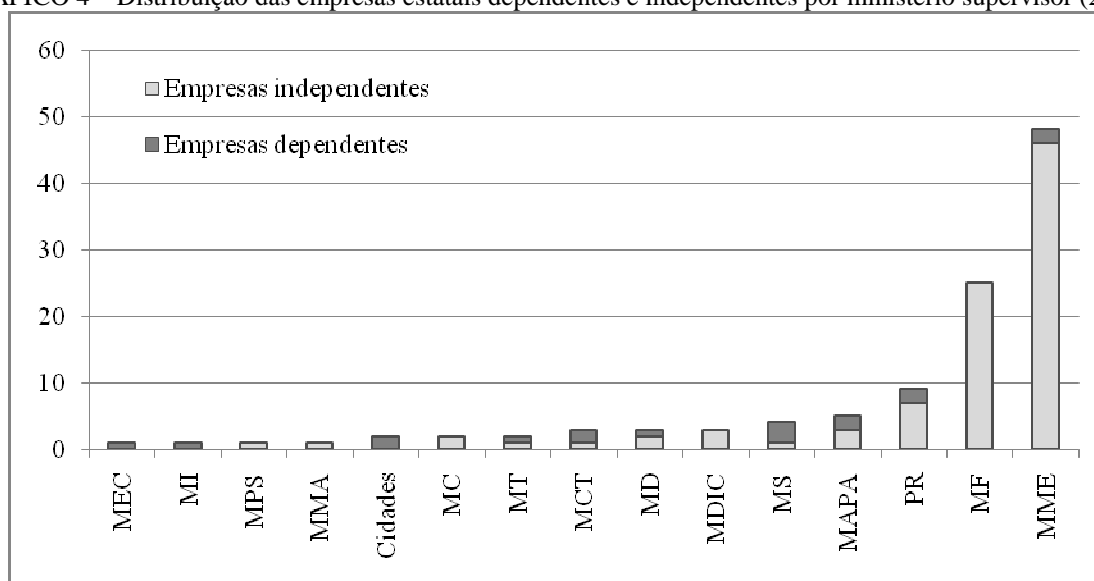


Fonte: Brasil (2009e).

O Gráfico 4 mostra a distribuição das empresas estatais por ministério supervisor, em 2008. Verifica-se que a maior parte das empresas estatais federais encontrava-se vinculada ao Ministério de Minas e Energia – MME, seguido pelo Ministério da Fazenda – MF e pela Presidência da República. No caso do MME, a grande maioria pertence aos grupos Petrobras e Eletrobrás, exceto a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM) e a EPE. No MF, o número é puxado pelas instituições do sistema financeiro, exceto pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e pelas empresas do grupo BNDES, vinculadas, respectivamente, ao Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) e ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). Vinculam-se ao MF, ainda, empresas que prestam serviços e fornecem produtos ligados à área financeira e monetária, como a Casa da Moeda do Brasil - CMB, IRB – Brasil Resseguros, COBRA Tecnologia e o Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO. Por fim, na Presidência da República estão contabilizadas a EBC, a Radiobrás²⁸ e as Companhias Docas vinculadas à Secretaria Especial de Portos (SEP-PR).

²⁸ Incorporada pela EBC em 2007.

GRÁFICO 4 – Distribuição das empresas estatais dependentes e independentes por ministério supervisor (2008)



Fonte: Brasil (2009e).

2.1.3 Governança e o Problema da Agência

As empresas estatais precisam lidar com uma ambiguidade estrutural, isto é, elas não se orientam exclusivamente pela racionalidade econômica de mercado, tampouco atuam como organizações típicas de Estado. Condicionadas pelo governo, elas podem ser instadas a agir de forma divergente aos seus interesses comerciais (Gobetti, 2009, p.242).

A proximidade das empresas estatais com o governo também pode se traduzir em maior facilidade de acesso a recursos públicos e na noção implícita de que, por mais que apresentem sucessivos resultados negativos, dificilmente serão obrigadas a fechar as portas, o que gera uma menor pressão por resultados nessas organizações (Pinheiro; Giambiagi, 1992, p. 16). Na economia, o termo que se refere a esse aspecto é denominado “soft budget constraint” (SBC), formulado originalmente por KORNAI (1979, 1980 apud Kornai et al., 2003, p. 1.095-6) ao estudar economias socialistas nos anos 70 experimentando reformas de mercado. Esse efeito é potencialmente mais acentuado nas empresas estatais dependentes, tendo em vista a desvinculação entre as suas receitas e despesas, isto é, a não necessidade de gerar receitas para sustentar suas atividades. Segundo a OCDE (2005, p. 19), em inúmeros casos as empresas estatais são protegidas contra insolvência e falência em função do seu status legal, o que, às vezes, se deve à necessidade de assegurar a continuidade no fornecimento de serviços públicos.

Ao pertencerem a toda a sociedade, as empresas estatais possuem uma estrutura de propriedade difusa, que faz com que os efeitos da má ou da boa gestão sejam individualmente

muito pequenos, não sendo racional para nenhum indivíduo despendar esforços na supervisão dessas empresas. Assim, possibilita-se a nomeação e a atuação de dirigentes ruins, bem como a perseguição de interesses próprios ou daqueles que o nomearam, ao invés dos interesses dos acionistas (Pinheiro; Giambiagi, 1992, p. 15). Vários estudos argumentam que a ineficiência das empresas estatais se deve aos interesses políticos e que as intervenções políticas ocorrem porque estas auferem os benefícios dessas intervenções, mas não os custos (Boycko et al., 1996; Nellis, 1994; Schleifer e Vischny, 1994, apud Silva, 2009, p. 452).

No que se refere à atuação do dirigente, existe ainda a questão do compartilhamento do seu horizonte temporal com o do político, ambos de curto prazo. A consciência de que sua permanência no cargo dependerá fortemente do resultado de eleições, a cada quatro anos, pode influenciar negativamente a sua preferência por iniciativas de melhoria de longo prazo²⁹, conquanto importantes, que possuam altos custos de entrada e a promessa de retornos graduais do investimento apenas no longo prazo (Ammons, 1992, p. 121).

Num dos primeiros estudos sobre governança em empresas estatais, ALCHIAN (1965 apud Silva, 2009, p. 451) mostrou que uma das principais diferenças em comparação às empresas privadas se relacionava aos incentivos e às capacidades dos proprietários de monitorar os agentes nas empresas, isto é, o problema da agência.

A teoria da agência descreve a relação entre duas partes, o principal e o agente, em que um delega trabalho para o outro, que deverá executá-lo, utilizando a metáfora de um contrato. A teoria tenta resolver dois problemas que surgem nessa relação. O primeiro é o problema de agência, que surge quando os objetivos do agente e do principal são conflituosos e quando é muito difícil ou custoso para o principal observar o que o agente está fazendo. Aqui, o principal não pode observar se o agente se comportou adequadamente. O segundo problema é quando os dois possuem diferentes preferências de risco, que pode fazer com que prefiram diferentes cursos de ação (Eisenhardt, 1989, p. 58). A questão é como o principal pode induzir o agente a se comportar da mesma forma com que ele mesmo se comportaria, tivesse ele as mesmas informações do agente. Ao manipular a estrutura de incentivos, o principal procura alinhar os interesses do agente com os dele, minimizando custos de agência e a ocorrência de “shirking” (Miller, 2005, p. 204), isto é, quando o agente investe deliberadamente menos esforços do que previsto.

²⁹ O enfoque em objetivos de curto prazo em detrimento de objetivos de longo prazo é denominado por SMITH (1995, p. 288) por “myopia”, como uma consequência não intencional decorrente da publicação de dados sobre desempenho, e por BOUCKAERT; BALK (1991, p. 232) como “time shortening disease”, como uma das doenças possíveis decorrentes da medição de produtividade.

Na teoria da agência, a unidade de análise é o contrato regendo a relação entre agente e principal. Assim, a teoria se concentra em determinar o contrato mais eficiente, partindo de algumas premissas sobre as pessoas (auto-interesse, racionalidade limitada, aversão ao risco), as organizações (conflito de interesses entre seus membros, assimetria de informação entre agente e principal) e a informação (um bem que tem um custo e que pode ser comprado) (Eisenhardt, 1989). A participação nos lucros é uma das formas existentes para se alinhar os interesses dentro da empresa e dos acionistas, de modo que as premissas da teoria da agência foram tomadas para a análise realizada nesta dissertação.

A teoria da agência se desenvolveu ao longo de duas linhas: a positivista e a da teoria do agente-principal. Os pesquisadores da linha positivista têm se dedicado a identificar situações onde é provável que principal e o agente tenham interesses conflituosos e, então, descrevendo os mecanismos de governança que limitam o comportamento auto-interessado do agente, visando resolver o problema da agência. Embora a linha positivista tenha foco quase que exclusivo na relação principal-agente entre donos e executivos de grandes empresas com capital aberto (ibidem), isso não impede a utilização do seu corpo teórico para chamar atenção para os problemas que buscam evitar e as alternativas que propõem para resolver conflitos de interesse e assimetrias de informação, também existentes nas empresas estatais.

JENSEN; MECKLING (1976) focaram na estrutura de posse das empresas, inclusive sobre como a titularidade do patrimônio líquido das empresas pelos gestores alinha o seu interesse ao dos donos da empresa. Nas empresas estatais, não se pode conceder uma parte do seu patrimônio para os seus dirigentes. Tampouco, promover maior concentração de sua propriedade para incentivar os investidores em monitorá-las melhor, exceto, talvez, nas sociedades de economia mista, apesar do ente controlador continuar sendo público.

FAMA (1980) discutiu o papel da eficiência do capital e do mercado de trabalho como mecanismos de informação que são utilizados para controlar o comportamento auto-interessado dos altos executivos. No que tange a remuneração dos dirigentes, a comparação com o mercado é mais complicada, posto que algumas estatais atuam em regime de monopólio, sem concorrentes no mercado, e em função das diferenças nos requisitos de qualificação, experiência e de desempenho necessários para os postos de comando mais altos. Conforme NÓBREGA (2009), “no setor público, raros são os dirigentes demitidos por incompetência”, fato que, aliado às diferenças citadas, faria com que a remuneração dos dirigentes no setor público não devesse ter relação com a do setor privado. Elucidativa é a avaliação sobre se as credenciais dos dirigentes das empresas estatais seriam suficientes para

alçá-los a cargo similar na iniciativa privada, hipótese na qual a relação entre a remuneração nas empresas privadas e nas estatais seria mais consistente.

Diferentemente da linha positivista, a vertente do problema agente-principal busca elaborar uma teoria geral da relação principal-agente, que possa ser aplicada em vários tipos de relacionamento, demandando cuidadosa especificação das premissas, longa dedução lógica e comprovação matemática. Quando se assume que o principal não sabe exatamente o que o agente fez, surgem dois aspectos importantes na literatura da teoria da agência: o risco moral, da falta do esforço por parte do agente; e a seleção adversa, quando o principal não pode verificar se o agente de fato detém as habilidades ou capacidades que afirma possuir. O principal tem, então, duas opções: investir em sistemas de informações ou contratar com base em resultados³⁰, transferindo riscos para o agente, sendo que quanto mais avesso ao risco é o agente, mais caro torna-se fazer essa transferência (Eisenhardt, 1989, p. 61). Fazendo uma analogia com a PLR das empresas estatais, é muito difícil avaliar se os indicadores realmente medem o desempenho que pertence à empresa, ao invés de fatores externos, e se as metas das propostas por elas elaboradas representam real desafio ou se seriam facilmente alcançáveis. Para isso, são necessárias informações que permitam melhor avaliar as empresas. Quanto mais arriscadas forem as metas para o agente, maior o pagamento de PLR que ele pensaria exigir em troca ou, até mesmo, maior o risco de radicalizações, como greves e paralisações.

Em face dos argumentos apresentados, não parece estranho os resultados de vários estudos sobre privatização em diferentes países, mostrando que o desempenho nas empresas estatais é inferior ao das empresas privadas e que há um salto no seu desempenho após a sua privatização³¹.

Antes de avançar, é necessário esclarecer as partes a que se refere aqui como agente e principal. Por agente refere-se à empresa estatal, integrada por dirigentes, empregados e sindicatos, e por principal, refere-se ao DEST. Conforme a Lei nº10.101/2000, a PLR “será objeto de negociação entre a empresa e seus empregados”, mediante uma “comissão escolhida entre as partes, integrada, também, por um representante indicado pelo sindicato da respectiva categoria” ou por meio de “convenção ou acordo coletivo”. Embora o dirigente da empresa estatal não seja diretamente o responsável pela elaboração da proposta, presume-se que ele

³⁰ A palavra “resultados” é utilizada em contraposição à palavra “comportamento”, no sentido de que um contrato com base em comportamento é menos arriscado para o agente do que se fosse baseado em resultados.

³¹ SILVA (2009, p. 452) menciona os trabalhos de: DJANKOV; MURRELL (2002); MEGGINSON; NETTER (2001); BOUBAKRI; COSSETT (2002); GALAL et al.. (1994); LA PORTA; LOPEZ-DE-SILANES (1999); MEGGINSON et al. (1994); RAMAMURTI (1997). No Brasil, pode-se citar os trabalhos de ANUATTI-NETO et al.. (2005); e PINHEIRO (1996).

detenha um papel importante no processo, já que (i) ocupa o posto mais alto da empresa, em condições de definir prioridades e (ii) o programa de PLR pode contribuir para melhorar os resultados da organização pela qual é responsável. Dessa forma, o dirigente poderia participar na orientação e na comunicação interna, bem como alocando os recursos necessários, para que a proposta final beneficiasse os acionistas assim como os empregados.

Considerando o exposto anteriormente, há dúvidas na literatura quanto à atuação do dirigente das empresas estatais no sentido de maximização dos interesses dos acionistas, que poderia, ainda, uma vez dentro da organização, ser influenciado pela gramática corporativista (Nunes, 1997). Nas questões onde os interesses dos acionistas e os de seus empregados não se coadunam, existem poucos incentivos para que o dirigente opte pelo caminho em que poderia desgastar-se internamente, ao invés de transferir o peso de decisões conflitivas para o DEST, abstendo-se do seu envolvimento na questão da PLR dos empregados, alternativas que politicamente lhe seriam mais convenientes. Afinal de contas, as entidades representantes dos empregados formam um considerável bloco de eleitores, que geralmente se opõem à iniciativas de privatização e redução de gastos com pessoal, privilegiam o princípio da antiguidade, atuam no sentido de colocar regras limitando a discricionariedade da gestão no relacionamento com empregados e tendem a se opor ao tratamento diferencial baseado em produtividade (Ammons, 1992, p. 125). Abaixo, seguem trechos de entrevistas com representantes do corpo técnico e gerencial, respectivamente, sobre o assunto:

De um lado você tem sindicatos fortes, que acumulam cada vez mais força a cada nova conquista, e querem linearidade, querem abono e você tem gestores que muitas vezes não tem vínculo com a empresa, esse é um ponto, e não tendo vínculo, qual é o compromisso que ele tem de barrar essas propostas?

Mas ao mesmo tempo se ele disser aqui [no DEST], ele vai se desgastar com a casa, porque ele vai ter que dizer não lá dentro. E aí o desgaste dele é maior. Então ele prefere ficar bem com a casa e jogar aqui: “a culpa é do DEST, eu queria dar isso para vocês, mas o DEST não autorizou”. Isso é muito comum.

Na ausência de regras e práticas de governança, até o Conselho de Administração (CONSAD) poderia deixar de participar ativamente ao raciocinar da mesma forma que os dirigentes, de que propostas indecorosas seriam barradas adiante, aliviando o peso de sua responsabilidade. Ao contrário, a missão do CONSAD é “proteger e valorizar o patrimônio, bem como maximizar o retorno do investimento” (IBCG, 2004, p. 18). No momento em que

as instâncias que melhor poderiam observar a gestão da empresa se esquivam de sua responsabilidade, toda sorte de propostas e pressões poderiam extravasar em direção ao DEST, ao invés de serem barradas ou amortecidas. FAMA; JENSEN (1983) descrevem o papel do CONSAD como um sistema de informações que os acionistas em grandes empresas podem utilizar para monitorar o oportunismo dos altos executivos. Os conselhos, portanto, poderiam contribuir bastante para os programas de PLR, orientando e avaliando se o programa condiz realmente para as atividades e necessidades mais importantes da organização.

Em realidade, a legislação já prevê o papel de “verificação quanto à observância pelas empresas das presentes normas” aos membros do Conselho de Administração, da Diretoria-Executiva, do Conselho Fiscal e da Auditoria Interna das empresas estatais, inclusive aos órgãos de fiscalização e controle da Administração Federal³². Seria o caso, então, de se assegurar a inclusão em seus escopos de trabalho de mais esta atribuição.

Finalmente, cabe fazer uma observação acerca dos ministérios supervisores, a que cada empresa estatal está vinculada. Vários aspectos da teoria da agência aparecem também no relacionamento entre ministérios supervisores e empresas estatais. No que tange os programas de PLR, formalmente, eles estão incumbidos apenas de encaminhar os pleitos das empresas para análise e aprovação do DEST³³. Dependendo do estatuto social da empresa ou do Decreto de sua criação, o ministério supervisor também pode indicar membros para o Conselho de Administração e/ou para a Diretoria das empresas a ele vinculadas.

Quando houve a proliferação de organizações públicas, após o Decreto nº 200/1967, em tese, as estatais seriam supervisionadas pelos ministérios setoriais, de modo a assegurar a consecução das políticas públicas definidas pelo governo. Argumentou-se que os mecanismos de controle não foram implantados conforme previsto, de modo que a descentralização sem um controle associado ao desempenho teria proporcionado a expansão dos gastos e do déficit público, contribuindo para a crise fiscal década de oitenta (Rezende, 2004, p. 56).

Naquela época, as estatais detinham grande flexibilidade na contratação de pessoal, sem a obrigatoriedade da realização de concurso público. Essa autonomia, aliada à descentralização, teria tornado as organizações mais suscetíveis a práticas clientelistas (Bresser, 1996, p. 7), proporcionando a troca de cargos públicos pelo apoio político necessário

³² Art. 7º da Resolução CCE nº 10/1995.

³³ Com base no art. 1º do Decreto nº 3.735/2001: “Ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão compete a aprovação dos seguintes pleitos de empresas estatais federais, **encaminhados** [grifo meu] pelos respectivos Ministérios supervisores”.

a um regime que contava com baixa legitimidade política (Ferreira Costa, 2002). O aumento da quantidade de empresas estatais e a diversidade de atividades por elas desempenhadas contribuíam para aumentar a complexidade da tarefa de supervisão pelos ministérios setoriais que, além disso, careciam de recursos³⁴ e de poder para desempenhar adequadamente as suas funções.

Dado o alto grau de especialização dessas entidades, os ministérios não dispunham da devida competência técnica para controlar a ampla diversidade de empresas públicas operando as mais diversas funções com níveis crescentes de complexidade. Esse fator contribuiu em muito para a capacidade de controle efetivo dos ministérios. Grande parte das decisões de políticas públicas passou a ser tomada pelas próprias empresas estatais, enfraquecendo consideravelmente o poder dos ministérios em seu papel formulador. (Rezende, 2004, p. 57)

Alçadas como elemento central da política de desenvolvimento econômico da época, as estatais foram ganhando cada vez mais importância, ao ponto de tornarem-se mais fortes do que seus próprios agentes reguladores (Almeida, 1999). Ao mesmo tempo, não havia informações sobre as empresas, tampouco instrumentos para controlá-las:

Assim, no final dos anos 70, o setor produtivo estatal brasileiro, extenso e descentralizado, constituía uma "caixa-preta", uma complexa trama de relações titular-agente. A assimetria de informações era o trunfo dos dirigentes das poderosas estatais. O governo desconhecia o montante de seus ativos e dívidas. Nem o Executivo nem muito menos o Congresso dispunham de instrumentos para exercer um controle eficiente.

Apesar da descentralização promovida pelo Decreto-Lei nº 200/67, o governo manteve o poder de nomear os dirigentes das empresas. Para SCHNEIDER (1995), este teria sido o mecanismo que permitiu a coordenação e o êxito da industrialização do país diante da ausência de uma burocracia weberiana. Delfim Netto teria utilizado largamente esse poder, de modo a disciplinar as estatais que se atreviam a ultrapassar os limites autorizados pela SEST, tendo em vista a necessidade de controlar os gastos das empresas para que o governo

³⁴ Muitos analistas concordam que até 1930, a burocracia no Brasil era pouco estruturada, longe de uma burocracia profissional (Rezende, 2004, p. 47, citando várias referências). Mesmo no período mais recente, alguns estudos apontavam para a falta de consolidação da profissionalização da administração pública brasileira, percebendo o convívio do modelo burocrático com outros modelos de administração (Lima JR, 1998, p. 27; Nunes, 1997; Evans, 1993, p. 145).

conseguisse atingir a estabilidade econômica³⁵. Entretanto, verifica-se na atualidade uma realidade mais democrática e estabilizada economicamente do que na época de Delfim à frente da SEPLAN, de modo que o poder já não se encontraria tão concentrado no ministério do planejamento quanto antes, e outros assuntos concorrem agora como prioridade nacional.

O momento pelo qual estão passando as empresas estatais, lançadas novamente como peça central na consecução de políticas de governo, ressalta ainda mais a necessidade de refletir sobre os problemas do passado, na gestão e na supervisão dessas empresas, e as vulnerabilidades a que as estatais estão sujeitas em decorrência da sua dualidade público-privada. As circunstâncias destacam também a importância do fortalecimento das instituições, considerando a maior proximidade do governo com o movimento sindical, visando assegurar os interesses dos acionistas nas empresas estatais e resguardando as fronteiras entre os interesses de Estado e de governo e entre interesses públicos e privados.

2.2 O MARCO LEGAL SOBRE A PLR

2.2.1 Legislação Básica

Apesar de prevista desde a Constituição de 1964, a PLR só foi regulamentada a partir de 1993, com a edição de uma medida provisória que mais tarde viria a se tornar a Lei Federal nº 10.101/2000, de 19.12.2000. Além dela, as empresas estatais também precisam observar diretrizes específicas, materializadas na Resolução CCE nº 10, de 30.05.1995, do Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais.

A Lei nº 10.101 vale para todas as empresas, regulamentando o art. 7º, inciso XI, da Constituição Federal de 1988. As principais contribuições dessa Lei são as seguintes:

- 1) definição de como deverá ser conduzido o processo de negociação da participação nos lucros ou resultados;
- 2) definição da PLR como um recurso não habitual, não vinculado à remuneração do empregado, seja substituindo-a ou complementando-a e sem qualquer incidência de qualquer encargo trabalhista; e
- 3) concessão de incentivos fiscais, na forma de desconto como despesa operacional dos valores distribuídos a título de PLR aos empregados.

³⁵ Um exemplo é o caso amplamente divulgado da demissão do presidente da Eletronorte, Douglas Luz, por ter ignorado os tetos orçamentários definidos pela Secretaria (Schneider, 1995, p. 142).

A Lei nº 10.101, portanto, é bastante genérica. Ela incentiva as empresas a terem programas de PLR por meio dos pontos 2 e 3, deixando a cargo de cada organização avaliar se deseja ou não implantá-lo.

É na Resolução CCE nº 10/1995 em que há um aprofundamento no conteúdo e nas regras dos programas de PLR que as empresas estatais deverão observar. Conforme relatou um ex-membro do corpo gerencial do DEST, a elaboração da Resolução foi puxada pela demanda gerada pelas empresas estatais de distribuição de lucros, gerando a necessidade de coordenar e disciplinar o tratamento dessa questão:

Na verdade, havia uma grande pressão das empresas estatais em implantar programas de PLR, que era uma coisa muito difusa. As empresas vinham com propostas de distribuição de lucros, depois do exercício findo. Não havia uma coordenação. Então, quando nós estabelecemos o mínimo legal, era para tentar dar uma organizada, uma arrumada no setor. A maioria das propostas, na época, chegavam pelas empresas estatais e a participação nos lucros era espontânea. Tipo assim, “um exercício acabou, nós fomos muito lucrativos e nós gostaríamos de distribuir para os empregados uma PLR”. Foi daí que então sentimos a necessidade de elaborar essa norma legal, para disciplinar um pouco a questão.

Os principais pontos a serem destacados da Resolução CCE nº 10 são os seguintes:

- 1) definição dos itens que haverão de ser contabilizados antes da apuração da parcela de participação nos lucros ou resultados;
- 2) limitação da parcela de PLR ao máximo de 25% dos dividendos pagos aos acionistas;
- 3) definição dos critérios que impedem que uma empresa estatal possa ter um programa de PLR;
- 4) previsão de que o empregado somente fará jus à PLR de uma empresa estatal;
- 5) previsão do conteúdo mínimo que deverá estar especificado nos programas; e
- 6) previsão da participação dos membros dos órgãos superiores da empresa, e de controle interno e externo, na verificação quanto à observância pela empresa das presentes normas.

O ponto 1 atua no sentido de padronizar e disciplinar a apuração do lucro líquido, fazendo com que a base de cálculo represente de fato o excedente, e não um resultado obtido em detrimento do pagamento pela empresa de suas obrigações fiscais, da manutenção das reservas legais necessárias, dos investimentos ou do seu nível de capitalização.

O segundo ponto atrela a PLR aos dividendos pagos aos acionistas, de modo que uma maior distribuição de PLR aos empregados só será possível se a empresa estatal pagar mais dividendos. Este critério atua no sentido de alinhar os interesses de ambas as partes, vinculando o ganho de um ao do outro. Através do Decreto nº 2.673/1998, a remuneração mínima que as empresas estatais deverão distribuir aos acionistas foi fixada em 25% do lucro líquido. Dessa forma, se observado o piso, a parcela de PLR dos empregados seria equivalente a, no máximo, 6,25% do lucro líquido.

Apenas a título de comparação, recente projeto de lei do governo obriga³⁶ as empresas privadas a distribuírem no mínimo 5% do seu lucro líquido a título de PLR (Basile, 2010). Os percentuais, embora não muito distantes entre si, podem sofrer aumentos nos dois modelos: no caso das estatais, aumentando-se o percentual pago a título de dividendos aos acionistas³⁷; no caso das empresas privadas, com base na proposta atual, nada impediria reivindicações por percentuais crescentes de participação nos lucros, logo na primeira campanha salarial após a aprovação do projeto de Lei (Pinto, 2010).

Em se tratando de empresas estatais, dividendos possuem mais um significado do que o direito da remuneração do capital dos acionistas. Os dividendos da União podem se transformar em recursos para outras políticas públicas, gerando benefícios difusos ao invés de benefícios concentrados em um grupo específico de interesses privados.

O lucro não se constitui em direito da empresa. Trata-se de objetivo a ser atingido. [...] O lucro é a remuneração a que tem direito o capital investido. Pelo trabalho realizado para o empregador, o empregado recebe salários, goza férias, tem o direito ao descanso semanal, às contribuições para o Fundo de Garantia, à inscrição no sistema de previdência social, em parte mantido com contribuições patronais. (Pinto, 2010)

O terceiro ponto, dos critérios que impedem uma empresa estatal de ter um programa de PLR, se refere ao art. 3º da Resolução CCE 10/1995. Em função de sua importância, segue o mesmo transcrito abaixo:

Art. 3º Fica a empresa estatal impedida de distribuir aos seus empregados qualquer parcela dos lucros ou resultados apurados nas demonstrações contábeis e financeiras, que servirem de suporte para o cálculo, se:

³⁶ Ver PINTO (2010) para uma análise pela ótica do direito trabalhista sobre o projeto de lei e seus possíveis efeitos negativos.

³⁷ Conforme será visto no item 2.2.2 Excepcionalidades, essa relação pode sofrer alteração, ao ponto de tornar o pagamento de PLR independente do pagamento de dividendos aos acionistas.

I - houver registro de recebimento, a título de pagamento de despesas correntes ou de capital, de quaisquer transferências, diretas ou indiretas, de recursos do Tesouro Nacional;

II - possuir dívida vencida, de qualquer natureza ou valor, com órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta ou indireta, com fundos criados por Lei ou com empresas estatais, mesmo que em fase de negociação administrativa ou cobrança judicial;

III - tiver registrado prejuízos de períodos anteriores, ainda não totalmente amortizados por resultados posteriores;

IV - os resultados positivos apurados decorrem de medidas de excepcionalização autorizadas pelo Governo;

V - houver pago aos seus empregados, a qualquer título, valores por conta de lucros ou resultados.

As condicionantes do art. 3º determinam, basicamente, que a empresa só poderá ter um programa de PLR se não depender do Tesouro para o pagamento de despesas correntes ou de capital (inciso I), se não possuir dívidas (inciso II), prejuízos acumulados (inciso III) e se os resultados positivos não decorrem de medidas de excepcionalização autorizadas pelo governo (inciso IV). A razoabilidade dessas condicionantes é testada nas seguintes situações:

- i. por mais que uma empresa apresente sucessivos resultados positivos, ela pode nem chegar a distribuir participação nos lucros ou resultados, seja no curto ou mesmo no longo prazo, dependendo dos prejuízos acumulados que carregar;
- ii. se as empresas estatais dependentes pudessem distribuir uma parcela a título de resultados, haveria um incentivo para que elas melhorassem o seu desempenho, gerando mais externalidades positivas, ou se tornando mais eficientes e diminuindo sua necessidade de recursos do Tesouro;
- iii. nas empresas estatais com privilégios em relação às empresas privadas, que sejam monopolistas ou atuantes em mercados de pouca concorrência, os resultados positivos não necessariamente são advindos da eficiência da organização ou do aumento de sua produtividade, mas possivelmente de rendas de monopólio;
- iv. assim sendo, empresas independentes, lucrativas e ineficientes poderiam distribuir PLR, enquanto as dependentes, não lucrativas, mas eficientes não poderiam; e
- v. como não há uma definição na legislação para o que significa o termo “medida de excepcionalização”, ele tende a ser pouco utilizado e pouco eficaz no seu objetivo.

Nas empresas independentes, a ineficiência deixa de aportar recursos ao Tesouro, penalizando o retorno da remuneração do capital investido pela sociedade. Nas empresas estatais dependentes, a ineficiência resulta em necessidade cada vez maior de financiamento

com recursos do Tesouro. Nos dois casos, o efeito é o mesmo: tornam indisponíveis recursos que poderiam ser aplicados em outros fins.

O quarto ponto, da previsão de que o empregado somente fará jus à PLR de uma empresa estatal, refere-se aos empregados cedidos ou requisitados. Seja a empresa pertencente ou não ao mesmo grupo ou conglomerado, o empregado somente tem direito à PLR “com a empresa à qual está vinculado através do contrato de trabalho, independentemente de sua lotação” (art. 6º da Resolução CCE nº 10/1995). Ao mesmo tempo em que veda o pagamento de PLR em duplicidade, a sua redação permite inferir a possibilidade de ocorrência de duas situações:

- i. que os empregados da empresa A, cedidos ou requisitados para a empresa B, teriam direito à PLR da empresa A, mesmo que não tenham contribuído diretamente para os resultados que a empresa A obteve; e
- ii. que caso a empresa A não tenha PLR, mas a empresa B tiver, aqueles empregados não receberiam qualquer PLR da empresa B, ainda que tivessem contribuído diretamente para os resultados que a empresa B obteve.

O quinto ponto refere-se à previsão acerca do conteúdo mínimo dos programas, como indicadores, metas e a demonstração da evolução de alguns resultados específicos. Limitando-se basicamente aos incisos do art. 4º, as propostas deveriam indicar claramente os itens abaixo:

- i. a origem dos resultados ou lucros que dão margem à proposta de participação;
- ii. o valor total que pretende distribuir;
- iii. os ganhos nos índices de produtividade, qualidade ou lucratividade da empresa no período, que ensejaram a participação;
- iv. a avaliação das metas, resultados e prazos pactuados previamente para o período;
- v. a evolução dos índices de segurança no trabalho;
- vi. a evolução dos índices de assiduidade; e
- vii. outros critérios e pré-condições definidos de acordo com as características e atividades da empresa estatal.

Tendo em vista que o limite legal da PLR é definido em função dos dividendos pagos aos acionistas, valor esse que só será apurado ao término de cada exercício, não é possível prever antecipadamente um valor absoluto, sem o risco de que seja necessário revisá-lo à luz dos resultados obtidos. No entanto, se o montante for fixado em termos de percentual do lucro

líquido, é possível calcular o valor a pagar, o montante final se torna variável, e gera-se maior alinhamento entre os interesses de ambas, atendendo-se itens (i) e (ii).

As dimensões mencionadas no item (iii) (produtividade, qualidade ou lucratividade) podem ser medidas de várias maneiras. Além disso, a partícula “ou” abre mais espaço para interpretações, como se, por exemplo, a suficiência de se acatar apenas uma dessas dimensões. Ambas características fazem com que, por um lado, haja a flexibilidade necessária a um ato normativo cujo público alvo é muito heterogêneo. Por outro lado, abrem espaço para a discricionariedade das empresas, selecionando e propondo os indicadores que sejam de sua preferência, mas não necessariamente os do principal. A mesma observação é válida para os itens (v), dos índices de segurança do trabalho, e (vii), dos outros critérios conforme as características e atividades da empresa estatal.

Cabe resgatar a premissa por trás do fornecimento de todas essas informações: a existência de um sistema estruturado e automatizado de gestão, controle e monitoramento para garantir a credibilidade das informações: *“One of the most important attributes of any PI [Performance Indicator] is the credibility of the information upon which it is built, i.e. how accurate and comprehensive is the database?”* (Carter; Klein; Day, 1992, p. 44). HEINRICH (2007, p. 269), por sua vez, sugere o envolvimento de uma terceira parte independente na supervisão e no monitoramento ou na averiguação da qualidade dos dados antes do seu uso em atividades de avaliação, divulgando ainda a existência de algumas iniciativas de estabelecimento de padrões mínimos de qualidade dos dados para aceite das informações.

Por exemplo, visualizam-se sérias limitações nos dados que compõem o índice de assiduidade (vi), quando estes provêm do preenchimento manual de folhas de ponto. Logo, por mais que um indicador aparente satisfazer os critérios de especificidade e versatilidade ao mesmo tempo, isso nada diz respeito à qualidade dos dados. Por sua vez, a qualidade das informações dificilmente seria possível sem um sistema de avaliação, que pressupõe abranger as fases do processo de coleta, o tratamento, o controle e a avaliação dos dados.

A avaliação das metas e dos resultados (iv) serve como justificativa e explicações ao principal, sobretudo quando se verificam resultantes muito diferentes da meta prevista, ou quando as metas são muito diferentes do resultado anterior³⁸.

Finalmente, o sexto e último ponto destacado da Resolução CCE nº 10/1995, da participação dos demais órgãos, é baseado no art. 7º, que diz:

³⁸ O risco inerente quando os resultados passados são utilizados como referência para a fixação das metas foi discutido no item 2.1.3 desta dissertação, p. 25.

Art. 7º Os membros do Conselho de Administração, da Diretoria Executiva, do Conselho Fiscal, da Auditoria Interna das empresas estatais, os demais órgãos correlatos e os órgãos de controle e fiscalização da Administração Federal deverão incluir no escopo dos seus trabalhos, no que couber, a verificação quanto à observância pelas empresas das presentes normas.

Nota-se que a participação, na forma de “verificação quanto à observância pelas empresas das presentes normas”, remete ao monitoramento antes, durante e após o término do programa. Isto é, não se inicia quando do início do exercício, tampouco termina em 31 de dezembro. A verificação ex-ante poderia contemplar, por exemplo, a conformidade legal e das informações a serem encaminhadas, e a ex-post, a observância das regras de autorização e de funcionamento do programa até o seu encerramento, quando da apuração dos resultados e a efetiva distribuição ou não do montante devido.

2.2.2 Excepcionalidades

Após a análise sobre os principais pontos da Resolução CCE nº10/1995, fica claro que ela traz importantes regramentos gerais, aplicáveis a todas as empresas estatais.

Tendo como premissas a racionalidade limitada e a impossibilidade de previsão de todas as contingências, é possível admitir a necessidade de flexibilização das normas em alguns casos. Com relação às Resoluções do CCE, o próprio conselho poderia ter elaborado regras ou limites específicos para determinadas empresas ou setores de atuação, na hipótese de que os dispositivos da Resolução CCE nº 10/1995 fossem considerados inadequados para aqueles casos. Ocorre que até a sua extinção, em 2001³⁹, o conselho não expediu nenhum outro normativo nesse sentido. Conforme um entrevistado do corpo gerencial, a decisão por extinguir o órgão não teria sido à revelia dos participantes, mas um ajuste organizacional diante de uma realidade na qual essa instância já tinha deixado de funcionar bem:

Se pegarmos os estudos você poderá ver claramente, pelos históricos das reuniões e das Resoluções, que o CCE já estava praticamente sem se reunir; deliberou-se que não valeria a pena manter um colegiado que não se reunia.

Uma possível explicação para a diminuição das atividades do conselho é derivada da natureza das Resoluções promulgadas e do desenho institucional que o tornou um Conselho de Ministros. Conforme mostrou a análise sobre o conteúdo da Resolução CCE nº 10/1995,

³⁹ Decreto nº 3.735/2001.

verifica-se que ela não pode ser chamada de uma norma concessiva, mas que disciplina quem, como e o quanto será o pagamento da PLR aos trabalhadores e, nesse sentido, limitante.

Ao analisar uma outra Resolução do CCE, a nº 9/1996, que estabelece diretrizes para as estatais quanto à concessão de vantagens e benefícios trabalhistas, essa característica fica ainda mais evidente. Em seu art. 1º, inciso I, ela limita ao mínimo legal a concessão de uma série de vantagens aos empregados, como a remuneração da hora-extra e o adicional de insalubridade. No inciso II, determina-se a exclusão de quaisquer dispositivos que concedam empréstimos, licença-prêmio, mais do que 30 dias de férias, etc. No inciso III, define a transformação dos anuênios em quinquênios. No inciso IV, limita a 1% da folha salarial o impacto anual com promoções. E assim sucessivamente. A questão da propriedade difusa interfere novamente no cálculo político dos dirigentes e do governo: benefícios/custos difusos para a sociedade e benefícios/custos concentrados para os empregados das empresas estatais.

Com base na medida provisória nº 1.499-31 de 1996, observa-se que o CCE tinha como membros permanentes os ministros da Fazenda e do Planejamento, e como membros não permanentes os ministros do Trabalho e demais ministérios, quando as reuniões tratassem de matéria salarial ou trabalhista ou fossem de interesse da empresa estatal sob sua supervisão. No caso das duas Resoluções CCE citadas, ambas tratam de matéria que envolve os empregados das empresas estatais em geral. Dessa forma, para a elaboração dessas duas Resoluções, um grande esforço de planejamento e de coordenação teria sido necessário, com a formação de um verdadeiro “conselho de ministros”, tendo que deliberar sobre uma pauta politicamente negativa. Conforme relato de um membro do corpo gerencial do DEST:

Você criou um Conselho de Ministros – teve uma época que eram todos os ministros que tinham empresas subordinadas a ele. Então nós já tivemos reuniões aqui que eram reuniões do Conselho de Ministros, que tinham aqui dez, doze ministros reunidos no CCE. Era uma loucura! Porque de uma hora para outra virou um grande evento. A imprensa veio toda aqui para saber que reunião ministerial era essa que estava havendo aqui e queriam grandes notícias para publicar. Depois, acaba que, sempre que você quer levar uma decisão, não é uma decisão boazinha de dizer “estou dando isso e aquilo mais para as empresas”. É “estou tirando isso, estou limitando isso”. Você vê que as resoluções CCE 9, 10, são limitativas, são ruins [para o empregado da empresa estatal]. Então, ao invés de trazer uma imagem positiva para os ministros, trazia uma imagem negativa. Conclusão: o CCE teve algumas reuniões e depois nunca mais se reuniu.

Em 2007, através do Decreto nº 6.021, foi criada a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR,

como uma medida fiscal de longo prazo do PAC para “aperfeiçoar a ação do governo no seu papel de acionista, estimular a adoção das modernas práticas de governança corporativa e garantir maior transparência no relacionamento com empresas estatais”, tendo como objetivo “a melhoria dos resultados para a sociedade e para os acionistas das empresas estatais.” (Brasil, 2010). O modelo institucional adotado para a comissão guarda muitas semelhanças com o modelo que regia o extinto CCE. O art. 2º prevê a participação como membros permanentes dos ministros da Casa Civil, do Planejamento e da Fazenda, e a participação, sem direito a voto, de outros ministros setoriais, dirigentes e membros do conselho de administração e do conselho fiscal das estatais, com interesse nos assuntos em deliberação, e representantes de outros órgãos da administração pública federal, responsáveis por matérias a serem apreciadas. Uma diferença em relação ao Decreto de criação⁴⁰ do CCE é a possibilidade de que os ministros titulares da CGPAR, na sua ausência, sejam substituídos pelos respectivos Secretários-Executivos. Entretanto, até o momento, não se tem notícia de que a comissão tenha produzido qualquer ato normativo, a despeito do papel central das empresas estatais no PAC.

Com a extinção do CCE, tornou-se necessário prever um modo de flexibilizar as normas do colegiado. A maneira adotada foi atribuir a competência ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão para a aprovação de excepcionalidade às normas do CCE, introduzida no Decreto nº 3.735/2001, que estabelece diretrizes para as empresas estatais federais. Segue transcrito o correspondente artigo:

Art. 10º Ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão fica atribuída competência, que poderá ser delegada ao Secretário-Executivo, para deliberar sobre pleitos de excepcionalidade às normas expedidas pelo extinto Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais.

A partir de 2005, essa competência foi atribuída ao Secretário-Executivo do MP, por delegação por meio da Portaria nº 250, de 23.08.2005. Indaga-se se esse dispositivo teria sido o mais apropriado, ao conceder total discricionariedade a um cargo político sobre todos os pontos da Resolução CCE nº 10/1995, ao invés de uma separação mais cuidadosa sobre quais diretrizes realmente poderiam ser flexibilizadas e quais diretrizes, ao contrário, deveriam ser fortalecidas institucionalmente, ao guardar questões essenciais para a aderência da PLR à sua finalidade original e à proteção dos interesses dos acionistas.

⁴⁰ Decreto sem número de 1º de fevereiro de 1991.

Conforme o relato de um (ex) membro do corpo gerencial, a idéia de flexibilização da PLR está associada às negociações salariais, ao ponto de que possa ser motivo de greves e paralisações, acentuando a perspectiva de interesses conflitantes envolvendo a PLR.

[...] quando o CCE foi extinto, nós ficamos com um problema sério que era como flexibilizar a Resolução CCE 10, já que só o CCE seria o órgão competente para flexibilizar [...] A flexibilização, às vezes, é necessária para efeito de composição, de negociação de uma política salarial como um todo. Porque se a gente radicaliza por um lado, também você corre o risco de haver uma radicalização pelo outro lado, por parte dos empregados. Estou falando em greves, paralisações, que também denigrem a imagem da empresa e a imagem do governo. [...] Porém, tem que ser vista com muito cuidado, com muita parcimônia, porque você não pode estar simplesmente flexibilizando tudo.

Tendo em vista a possibilidade de flexibilização de qualquer aspecto das Resoluções do CCE, cabe analisar as possíveis conseqüências e implicações decorrentes da utilização dessa propriedade. Os principais pontos destacados da Resolução CCE nº 10/1995 foram os seguintes:

- 1) definição dos itens que haverão de ser contabilizados antes da apuração da parcela de participação nos lucros ou resultados;
- 2) limitação da parcela de PLR ao máximo de 25% dos dividendos pagos aos acionistas;
- 3) definição dos critérios que impedem que uma empresa estatal possa ter um programa de PLR;
- 4) previsão de que o empregado somente fará jus à PLR de uma empresa estatal;
- 5) previsão do conteúdo mínimo que deverá estar especificado nos programas; e
- 6) previsão da participação dos membros dos órgãos superiores da empresa, e de controle interno e externo, na verificação quanto à observância pela empresa das presentes normas.

Com relação ao ponto 1, a flexibilização poderia implicar na convivência de diferentes formas de apuração do lucro líquido para efeito da PLR, reduzindo a transparência e dificultando exercícios de comparação das práticas de PLR entre as estatais. Em conjunto com a flexibilização no ponto 2, a parcela do lucro líquido destinada à PLR poderia ser aumentada, ao ponto de comprometer a disponibilidade de recursos para investimentos, a capitalização das empresas e concorrer com a remuneração do capital dos acionistas, sendo que a PLR poderia ser totalmente desvinculada do pagamento dos dividendos.

No que se refere ao ponto 3, observou-se que a empresa estatal estaria impedida de distribuir PLR se ela fosse dependente de recursos do Tesouro, se tivesse dívidas ou prejuízos acumulados e se os resultados positivos fossem decorrentes de medidas de excepcionalização. Através da aprovação como excepcionalidade, qualquer um desses critérios deixaria de ser impeditivo. Nesse sentido, empresas dependentes, porém, eficientes, poderiam passar a ter programas de participação por resultados, recompensando a melhoria em alguns indicadores, ainda que o seu lucro líquido fosse negativo ou inexistente. Por outro lado, ao invés de serem direcionados para o pagamento de PLR, esses recursos poderia ser destinados para a quitação de dívidas ou para a redução do prejuízo acumulado da empresa. Os acionistas, mais uma vez, teriam sido colocados em segundo plano, visto que, em todo o processo, nada teriam recebido em retorno do capital que investiram.

Quando se analisou o ponto 4, que veda o pagamento de PLR em duplicidade, foram identificadas duas situações paradoxais possíveis: empregados cedidos ou requisitados poderiam receber PLR sem ter contribuído diretamente para os resultados da empresa, ou, ao contrário, nada receber apesar de sua participação nos resultados. Considera-se que o ponto 4 seria um candidato apropriado à flexibilização ou, melhor ainda, passível de que as normas que o regem fossem complementadas normativamente, regularizando essas duas situações.

Com relação ao ponto 5, observou-se que o conteúdo mínimo a que se refere tratava das seguintes informações: valor de PLR que se pretende distribuir, índices de produtividade, qualidade, lucratividade, assiduidade, segurança do trabalho, etc. No limite, a aprovação como excepcionalidade abre a possibilidade de que houvesse distribuição dos lucros a título de PLR, sem a pactuação de metas e, logo, sem qualquer demonstração de que no exercício tivessem ocorrido ganhos ou melhoria em quaisquer daqueles índices, desvirtuando o sentido da PLR como incentivo à produtividade.

Finalmente, no tocante ao ponto 6, que prevê a participação dos órgãos superiores, internos e externos de controle no papel de fiscalização da observância às normas, seria possível eximi-los de sua responsabilidade nessa verificação por meio da excepcionalização. Considerando os valores e os interesses envolvidos, entende-se que a fiscalização é positiva e desejada; afinal de contas, a eficácia do programa também depende do trabalho desses atores.

É importante frisar que a PLR é tanto um incentivo para os empregados quanto para a remuneração dos acionistas. Considera-se que, além das duas situações paradoxais levantadas na discussão do ponto 4, o único outro ponto onde caberia alguma flexibilização, visando contornar características muito peculiares de algumas estatais, seria o percentual que

limita a PLR a 25% dos dividendos dos acionistas. No entanto, entende-se que mesmo nesta questão seria possível restringir pontualmente os setores e mesmo a(s) empresa(s) onde caberia estudar um aumento nesse percentual, tendo como critério objetivo o desempenho de atividades que caracteristicamente necessitam de um contingente elevado de empregados, tais como o Setor Financeiro e a entrega de correspondências.

Outro questionamento é se, desde a publicação da Resolução CCE nº 10 em 1995, já não haveria um acúmulo suficiente de experiências e de conhecimento por parte do DEST acerca de quais particularidades existem em determinados setores e mesmo em determinadas empresas estatais, possibilitando a providência de normativos específicos, complementando ou mesmo substituindo a Resolução do CCE, tendo em vista a sua fragilidade institucional diante da possibilidade de aprovações de excepcionalização dos seus dispositivos. Interessante seria realizar um levantamento das excepcionalidades concedidas até então, possibilitando avaliar como essa prerrogativa tem sido realmente utilizada.

A partir do trabalho de O'DONNELL (1991, p. 29) sobre as características de um arcabouço institucional efetivo, observa-se que as aprovações como excepcionalidade opõem-se a duas de suas características em particular, a de que (i) “as instituições estabilizam os agentes/representantes e as expectativas” e (ii) “ampliam os horizontes temporais dos atores”.

De acordo com a primeira característica, a estabilidade das expectativas dos agentes decorre da redução do escopo de possibilidades de cada ator e da sua percepção de que o desvio dessas expectativas provavelmente seria contraproducente, situação na qual seria possível dizer que uma instituição é forte e está em equilíbrio.

Já a segunda característica faz parte do fundamento da “cooperação competitiva”, superando dilemas de prisioneiro e viabilizando “a compensação de vários *trade-offs* ao longo do tempo”. Nesses casos, observa-se que as excepcionalidades contribuem para desestabilizar a gestão das expectativas dos atores, dificultando a realização de esforços que conduzam ao enquadramento nos dispositivos da Resolução, bem como a efetivação de compromissos de médio e longo prazo.

Cabe observar que as Resoluções CCE continuam em vigor no governo Lula sem quaisquer alterações, mesmo com a maior proximidade deste com o movimento sindical. A estratégia parece ser evitar colocá-las em revisão, posto que facilitam a contenção de excessos e promovem alguma proteção aos riscos discutidos, contornando-se insatisfações políticas e corporativas por meio de aprovações de excepcionalidades quando necessário. Um dos entrevistados do corpo gerencial colocou a questão da seguinte forma:

Com relação à revisão completa desse normativo, [...] se abrirmos essa discussão de rever a regra, a gente perde absolutamente o controle disso aí e aí não sabemos aonde vai parar. Com certeza, o acionista majoritário, a União, vai sair perdendo.

2.2.3 Política salarial e cultura organizacional

A discussão nesta parte decorreu da percepção da maioria dos entrevistados de que a PLR não é vista atualmente pelas empresas estatais como um desafio, um prêmio em decorrência de resultados, mas como uma remuneração adicional, tal como um 14º salário. Conseqüentemente, as principais implicações dessa constatação seriam a descaracterização da PLR de sua natureza variável e a conclusão de que a PLR, apesar de ser formalmente desvinculada da remuneração dos empregados, não pode ser tratada de forma dissociada da questão salarial.

Apesar de se tratar apenas da opinião pessoal da maioria dos entrevistados, é importante trazer a avaliação pessoal dos que estão na linha de frente no processo, lidando diretamente com este assunto, o que lhes confere um conhecimento sobre o tema. Abaixo seguem seis trechos retirados de diferentes entrevistas; as quatro primeiras são de representantes da área técnica e as duas últimas do corpo gerencial:

Em muitos casos, ela é uma forma de aumentar a remuneração. As metas são frouxas, os programas... é uma maneira de dar remuneração ao funcionário. Não tem muito objetivo de atingimento de desafios, de aumento da produtividade. Foge muito a isso.

Em algumas empresas estatais, o funcionário já fica esperando. Ele sabe que em algumas épocas do ano, ele já vai receber aquele dinheiro. Ele não sabe o valor correto, mas ele sempre pensa “Se no ano passado foi X, esse ano deve ser próximo disso”.

O que eu tenho sentido, o que eu tenho visto, me parece que a participação nos lucros tem funcionado como um abono, do que como realmente participação nos lucros, com esse perfil de aumentar a produtividade, de ter o empregado inserido dentro da perspectiva de vestir a camisa da empresa e lutar por aquilo. Tem funcionado mais como um valor fixo, tanto é que a forma de distribuição é linear, e aí fizeram um valor fixo para todo mundo onde vira mais um abono.

Hoje, na minha visão, simplesmente, por conta dessa história de que a PLR era calcada em folha salarial, eles entendem, entre aspas, que seria um “abono” que eles querem receber. Eles querem receber até duas folhas porque é uma coisa que está independente do lucro da empresa.

Na verdade é uma complementação de renda sim. É uma complementação de renda e poucas empresas conseguem embutir na cabeça do empregado que a PLR é uma consequência do desempenho favorável da empresa. Ou seja, ele tem que contribuir para melhorar isso. Por isso que as metas individuais, setoriais, são importantes, para evitar que ele veja isso aí simplesmente como um salário adicional no final do período.

[...] tem alguns programas que cumprem o espírito da Lei que é de alavancar resultados. [...] Mas ainda está longe do que eu consideraria razoável, próximo de razoável, em alguns casos. Em outros casos, o instrumento é utilizado apenas como um salário adicional no final do período.

A título de curiosidade, duas entrevistas com técnicos do DEST mencionaram que a associação da PLR à idéia de um abono ou de um valor fixo teria sido decorrente da prática de governos passados da concessão de abonos na forma da PLR ao invés de reajustes salariais. A lógica por trás dessa hipótese seria a diferença no ganho marginal no curto prazo entre o reajuste salarial e o montante do abono, favorável ao último, que faria do abono um eficiente instrumento nas negociações salariais.

Pesquisa à parte seria necessária para comprovar tal hipótese. Ressalte-se que a conclusão daí proveniente não poderia focar apenas nos reajustes salariais, devendo comparar também o diferencial salarial entre as empresas privadas e as empresas estatais à época. No caso de que as remunerações nas estatais estivessem muito acima do mercado, o reajuste contínuo apenas acentuaria as distorções remuneratórias entre setor público e o privado. MACEDO (1985 apud Anuatti-Neto et al., 2005, p. 153), numa análise abrangente, comparou salários de trabalhadores em empresas estatais e privadas, de tamanho aproximado e dentro de um mesmo setor, encontrando diferenças a favor dos trabalhadores nas empresas estatais, utilizando variáveis de controle para educação, gênero, idade e experiência.

Cabe indagar, presumindo-se que a PLR realmente fosse enxergada nas empresas como um abono e que os salários estivessem defasados, se a correção da remuneração fixa para valores de mercado seria capaz de mudar essa visão da PLR, de abono para premiação por desempenho.

Pela teoria da escolha racional, a correção das remunerações não mudaria as preferências do agente, interessado na maximização de sua renda, com o menor risco possível.

Pela teoria das organizações, as escolhas dos indivíduos não são pautadas pelo raciocínio de maximização, senão decorrentes de procedimentos cognitivos e organizacionais que lhes ajudam a tomar decisões (Immergut, 1998, p. 146). Não fosse a possibilidade do

aprendizado organizacional⁴¹, o viés cognitivo da PLR como um abono teria poucas chances de transformação, já que o modelo mental do indivíduo é o próprio filtro pelo qual processa as informações que recebe.

A mera correção da base salarial, como estratégia de desvincular a PLR da idéia de complementação salarial, não poderia ser desassociada de um esforço mútuo e contínuo de comunicação, de conscientização e de reeducação, para transformar a cultura organizacional que enxerga a PLR como mais uma remuneração, e não como um prêmio por resultados. Conforme um representante do corpo gerencial:

Faz parte do ser humano, todo mundo, naturalmente, vai querer ganhar mais, mais e mais. Mesmo que você ajuste a remuneração, ainda corre o risco, dificilmente se você não fizer um trabalho de conscientização do que é PLR, qual o objetivo e tudo mais, ele vai continuar sempre vendo aquilo como complementação de renda e sem essa preocupação.

Outro movimento no sentido de renovação da cultura organizacional nas empresas estatais seria o ingresso de novos concursados nas empresas, renovando o quadro de pessoal e trazendo para dentro novas idéias e maior receptibilidade ao paradigma do desempenho. No entanto, é muito difícil antecipar o efeito da entrada dessas pessoas, já que o processo de renovação é gradual e não necessariamente contínuo (muitas empresas estatais ficaram anos sem fazer concurso público). Assim como os novos entrantes podem oxigenar a cultura das empresas, também é possível que passem a compartilhar a cultura dominante.

The informal proces by which veteran employees socialize new employees to the ways of an organization or work unit –i.e., providing cues on what is expected, subtly molding new employees to fit the organizational culture, ‘showing them the ropes’ – can have a powerful influence on subsequent performance. Organizations that have lost their zeal for excellence may find great difficulty in attempting to break from that pattern. (Ammons, 1992, p.123-4)

Haveria de se falar também no preparo e na renovação dos dirigentes das empresas, substituindo-lhes a lógica clientelista e corporativista pela liderança competente, profissional, moderna e comprometida com o *ethos* do serviço público. A maior profissionalização da

⁴¹ Conforme IMMERGUT (1998, p.147): “the stress on organizational learning may be viewed as organization’s theory’s solution to organizational bias”.

administração superior nas empresas estatais constitui, em realidade, uma das competências⁴² a serem exercidas pela CGPAR.

É uma mudança gradual. Sem dúvida eu tenho visto essa nova geração de trabalhadores com uma cultura muito mais apurada, muito mais preparada, mais formada, com pouco do vício de setor público. Mas, não adianta. Quem comanda a instituição nesse momento que esse pessoal está chegando ainda são os antigos, que têm uma visão ainda deturpada, passada, ultrapassada, do que é que é. E eles vão, também, influenciar muito o entendimento dos outros. (Trecho de uma entrevista com um representante da área gerencial)

Um representante da área técnica retrata uma das visões com que se depararia o esforço de conscientização:

Nós tivemos um evento [...] sobre PLR, um dos primeiros em Brasília. E veio um líder sindical de uma das empresas, não me lembro se foi de setor elétrico ou do setor de petróleo, que dizia o seguinte: “por que é que a gente recebe tão pouco de PLR, se a gente gera esse lucro?”.

A visão do representante sindical não pode ser ignorada, em função do seu apelo e de sua capacidade de mobilização como entidade na arena política. Retomando observação feita no item 2.1.3 Governança Corporativa e Problema Agente-Principal (p. 26):

The influence of public sector unions stems from their size, the degree of control their members hold on the production of government services, the essential nature of many of those services, and the status of union members not only as employees but also as a formidable block of voters” (Ammons, 1992, p. 125).

Estudos comparativos, com variáveis de controle, poderiam dar pistas mais objetivas sobre qual tem sido, em termos quantitativos, a contribuição dos programas de PLR nas empresas estatais. Embora a perspectiva da cultura organizacional possa parecer um pouco destoante das principais correntes teóricas que norteiam o trabalho, sugere-se encará-la menos como uma divagação em relação ao tema, e mais como um exemplo da complexidade que envolve a questão da PLR nas empresas estatais.

⁴² Art. 3º, inciso III, do Decreto nº 6.021/2007: “competem à CGPAR [...] estabelecer critérios e procedimentos, a serem adotados pelos órgãos competentes, para indicação de diretores e dos representantes da União nos conselhos de administração e fiscal das empresas estatais federais [...]”.

2.2.4 Participação nos lucros dos administradores

Existe uma diferença jurídica entre os conceitos de empregado e dirigente, que pode gerar dúvidas com relação às disposições que se refiram por “empregado”, ao invés de “trabalhador”.

Empregado é o trabalhador contratado sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que o define como sendo “toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário.” (art. 3º da CLT). O Administrador é a pessoa natural – sócia ou não – que atua na gestão da sociedade nos atos relativos ao seu objeto social. A extensão dos poderes do administrador estará disciplinada no Contrato ou no Estatuto Social da sociedade, bem como no Código Civil e na Lei nº 6.404/1976, das Sociedades Anônimas (SA). O Administrador não é contratado sob o regime celetista, mas sob o regime estatutário, isto é, ligado ao estatuto da empresa. Existe ainda a figura do administrador-empregado que é quando o empregado da empresa consegue galgar cargos de administração. Para isso ele deverá ter o seu contrato de trabalho suspenso e ser contratado na forma do estatuto societário e ainda não estar sujeito à subordinação jurídica.

Com relação à Lei nº 6.404/1976, segundo o art. 152⁴³, (i) compete à Assembléia-Geral dos acionistas fixar “o montante global ou individual da remuneração dos administradores”, (ii) cuja participação nos lucros não poderá ultrapassar o valor de sua remuneração anual ou 0,1 dos lucros, o que for menor.

Quando se analisa a Resolução CCE nº 10/1995, o art. 1º diz que a participação dos “trabalhadores” deverá observar as diretrizes da Resolução, porém, todos os artigos posteriores utilizam a palavra “empregado”.

Caso houvesse o entendimento de que a PLR dos dirigentes não estivesse submetida aos regramentos da Resolução CCE nº 10/1995, poderiam existir dois limites para PLR numa mesma empresa estatal: o dos dirigentes, fixado pela Assembléia-Geral dos acionistas até os limites estipulados na Lei nº 6.404/1976; e para os empregados, até 25% dos dividendos dos acionistas. Além disso, não haveria previsão legal quanto aos critérios e condicionantes a

⁴³ Lei nº 6.404/1976 - Art. 152. A assembléia-geral fixará o montante global ou individual da remuneração dos administradores, inclusive benefícios de qualquer natureza e verbas de representação, tendo em conta suas responsabilidades, o tempo dedicado às suas funções, sua competência e reputação profissional e o valor dos seus serviços no mercado.

§ 1º O estatuto da companhia que fixar o dividendo obrigatório em 25% (vinte e cinco por cento) ou mais do lucro líquido, pode atribuir aos administradores participação no lucro da companhia, desde que o seu total não ultrapasse a remuneração anual dos administradores nem 0,1 (um décimo) dos lucros (artigo 190), prevalecendo o limite que for menor.

serem atendidos em troca do pagamento da participação nos lucros dos administradores, espaço que é preenchido pela Resolução CCE nº 10/1995.

No escopo da Lei nº 10.101/2000, os principais pontos onde a palavra “empregado” é utilizada são no art. 2º, que prevê que a PLR “será objeto de negociação entre a empresa e seus empregados”, e no §1º do art. 3º, que permite deduzir “as participações atribuídas aos empregados nos lucros ou resultados” como despesa operacional. Com base nesta última, os incentivos fiscais previstos na Lei nº 10.101/2000 para a PLR apenas poderiam ser aplicados para as participações distribuídas aos empregados.

Entendendo-se que a participação nos lucros dos dirigentes estaria submetida à Resolução CCE nº 10/1995, argumenta-se que a negociação entre empresa e empregados, por meio de comissões ou por meio de convenções ou acordos coletivos, não seria o melhor lugar para discutir metas e indicadores relativos ao desempenho dos administradores. A avaliação do escalão superior da empresa exige indicadores de nível mais agregado e estratégico, que formem ainda um rico mosaico de como a empresa se saiu, no geral, durante a sua gestão, visto que é com a gestão da empresa no nível macro que se preocupam.

No entanto, o auto-interesse dos indivíduos tende a promover a preferência por metas facilmente alcançáveis, bem como a diminuição do escopo de indicadores pelos quais seriam avaliados. Logo, a cobrança pela construção de um mosaico verdadeiramente avaliativo do desempenho do dirigente não poderia ser esperada dele próprio, muito menos por parte dos empregados, já que, ao se tratar da mesma empresa, os resultados que condicionariam o pagamento da PLR de um e do outro haveriam de estar vinculados entre si de alguma forma. Uma idéia a ser explorada seria o mapeamento de produtos/processos e a sua mensuração do nível micro ao nível macro. Assim, funcionários do nível operacional que tivessem atingido suas metas seriam premiados, sendo que o supervisor da área poderia não receber a parte de sua recompensa, caso o resultado agregado do grupo sob sua supervisão não tivesse sido alcançado, e assim ao longo da cadeia de comando, até chegar à alta administração.

O conselho de administração das empresas, como representante dos interesses dos acionistas, seria o locus institucional adequado para realizar a avaliação dos dirigentes, ao ser responsável por “acompanhar e avaliar os atos da Diretoria” e, portanto, mais apropriado para propor os indicadores e metas a condicionar o pagamento da PLR dos administradores. Esse é um dos motivos pelos quais se deve evitar o acúmulo das funções de presidente do conselho e de executivo principal por uma mesma pessoa, “para que não haja concentração de poder em prejuízo da supervisão adequada da gestão” (IBCG, 2004, p. 20).

A partir dessa análise, verifica-se a importância da participação do conselho de administração na questão da PLR, bem como a necessidade de algum tipo de interação entre os órgãos superiores de administração da empresa no seu processo de negociação. Embora a inserção dos administradores como público elegível nas propostas de PLR dos empregados não seja proibida pela legislação, considera-se inadequado que possam ser simplesmente inseridos como participantes elegíveis do mesmo programa que beneficiaria os empregados, sem uma diferenciação dos indicadores pelos quais cada grupo, empregados e dirigentes, seria avaliado.

2.2.5 Participação por resultados

A legislação sobre PLR não impede que uma empresa estatal tenha um programa de participação por resultados, desde que ela atenda aos critérios do art. 3º da Resolução CCE nº 10/1995, especialmente, que não tenha recebido recursos do Tesouro para despesas correntes ou de capital, não possua prejuízos acumulados, nem dívidas com órgãos da administração pública federal direta ou indireta, empresas estatais e fundos criados por Lei.

Em outras palavras, esses critérios tornam inviável a distribuição de recursos a título de participação por resultados nas empresas estatais que são dependentes ou em situação econômico-financeira desfavorável. Na análise das condicionantes do art. 3º da Resolução CCE nº 10/1995 foram colocadas quatro situações testando os seus limites, argumentando sobre os possíveis benefícios da participação por resultados naquelas empresas e como a eficiência nem sempre é sinônimo de lucratividade.

Com relação à participação por resultados, a principal preocupação que sobressaiu nas entrevistas foi a questão do controle, de como assegurar que os projetos/resultados propostos realmente premiassem o resultado, que por sua vez fossem realmente importantes e desafiadores. O temor é o mesmo que foi retratado no item 2.2.3 Política salarial e cultura organizacional: que a participação por resultados, ao invés de uma premiação, passe a ser vista/utilizada apenas como uma forma de receber mais uma remuneração.

Interessante lembrar que, na concepção do Plano Diretor da Reforma do Estado empresas dependentes que desenvolvem “serviços não exclusivos”⁴⁴ de Estado deveriam ser de propriedade “pública não-estatal”, ao invés de somente estatal, e transformadas em

⁴⁴ Conforme BRESSER PEREIRA (1996, p. 19), os serviços não-exclusivos de Estado são aqueles considerados de alta relevância para os direitos humanos ou porque envolvem economias externas, não podendo ser adequadamente recompensados pelo mercado através da cobrança de serviços, motivo pelo qual o Estado os realiza e/ou subsidia.

organizações sociais que celebrariam um contrato de gestão⁴⁵ com o Poder Executivo. Não se poderia falar de um processo de privatização dessas entidades, já que a propriedade e o financiamento continuariam sendo do Estado.

Em princípio, todas as organizações sem fins lucrativos são ou deveriam ser organizações públicas não-estatais. [...] Não deve ser estatal porque não envolve o uso do poder-de-Estado. E não deve ser privada porque pressupõe transferências de Estado. Deve ser pública para justificar os subsídios recebidos do Estado. [...] Na União, os serviços não-exclusivos de Estado mais relevantes são as universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa, os hospitais e os museus.. (Bresser Pereira, 1996, p. 22-23).

O contrato de gestão poderia gerar maior transparência na relação entre recursos transferidos e serviços fornecidos nas empresas dependentes do que a participação por resultados, ao englobar, em tese, todas as atividades que as empresas estatais dependentes deveriam desempenhar, ao invés de um ou outro resultado cujo impacto poderia ser apenas indireto. Ao invés da pactuação de alguns resultados, o contrato de gestão geraria a pactuação de todos os produtos/serviços que justificariam a própria existência da organização.

Além disso, o repasse orçamentário na forma de um montante global de subsídio, ao invés da fragmentação do valor entre várias rubricas orçamentárias, melhora o controle sobre a qualidade do gasto e tornaria mais claro para a sociedade o quanto o governo está, de fato, despendendo com cada empresa. A formalização de um contrato de gestão também incentivaria a construção de um sistema de mensuração e de monitoramento, aumentando a *accountability*, gerando mais informações para os stakeholders, permitindo conhecer melhor a função de produção (Smith, 1995, p. 282) dessas empresas, por fim, possibilitando melhor avaliá-las.

Entretanto, conforme observou um dos entrevistados do corpo gerencial, “o problema do contrato de gestão é fazê-lo valer” num ambiente político. Além da ausência de sanções para metas e promessas não cumpridas, outros problemas recorrentes nos contratos de gestão são a possibilidade de que sejam muito simples, pouco ambiciosos, pouco específicos e que acabem deixando de fora atividades importantes. É por isso que “a gestão do contrato é

⁴⁵ A figura do contrato de gestão surgiu pela primeira vez no Plano Diretor de Reforma do Estado (1995) e serviu de base para a emenda constitucional realizada em 1998. O contrato de resultados está previsto no art. 37 da Constituição Federal, parágrafo 8, segundo o qual entidades da administração direta e indireta poderão adquirir maior autonomia gerencial, orçamentária e financeira mediante contrato.

vista cada vez menos como um jogo de soma zero de autonomia e controle, e mais como um processo compartilhado de ajuste” (Jann; Reichard, 2002, p. 41-42).

O conhecimento profundo sobre as empresas parece ser novamente indispensável para o desenho do contrato, para a seleção dos indicadores e para o estabelecimento das metas. Tanto na participação por resultados quanto no contrato de gestão há dificuldades. O resgate da figura do contrato de gestão é importante, para mostrar que outros instrumentos à disposição podem ser inseridos na discussão, além da participação por resultados, se o objetivo for realmente a premiação por resultados em empresas dependentes⁴⁶ ou não-lucrativas.

Nas duas modalidades dos programas de PLR, seja a participação por lucros ou por resultados, se não alcançadas as metas pactuadas, há um desconto nos recursos que seriam distribuídos pelo programa. Esta é, basicamente, a sanção do modelo atual, que tem como característica a auto-execução pelas próprias empresas, por meio da auferição dos resultados obtidos e da distribuição dos recursos conforme os regramentos existentes.

Existência de controle externo e fiscalização (do DEST e das empresas).

Difícil imaginar comando de controle dentro do próprio executivo, necessidade de haver impulso externo, independente.

Outros instrumentos do DEST, limitação ao não estudá-los em profundidade.

Prerrogativa de aprovação depende de capacidade de exercer a aprovação.

2.3 O DEST

2.3.1 Estrutura e competências

Após a realização de uma série de privatizações na década de 1990, a SEST, criada em 1979, se tornou um Departamento subordinado à Secretaria-Executiva do MP, em 1999. Um resumo das mudanças organizacionais por que passou o órgão está contida no Anexo 1. A menor quantidade de empresas estatais e a sinalização para a sociedade do avanço realizado teriam motivado essa transformação, conforme relatado por um representante do corpo gerencial do DEST:

⁴⁶ No caso das empresas independentes, como não dependem de recursos do Tesouro, os programas de PLR parecem ser instrumento mais apropriado do que os contratos de gestão. O conhecimento profundo sobre as empresas continua como pré-requisito. No entanto, a pressão para assegurar a PLR pode originar os mesmos problemas recorrentes no contrato de gestão: programas muito simples, indicadores pouco específicos, não importantes e metas pouco ambiciosas.

Naquela época, o próprio Planejamento via que o segmento estatal já tinha diminuído [...]. Então, a decisão de acabar com a SEST e de criar um Departamento foi exatamente para mostrar para a sociedade que o governo já avançou na privatização, já diminuiu esse segmento e já não se precisava mais de uma Secretaria – um Departamento já seria suficiente para tratar do assunto.

Assim como as Resoluções CCE nº 10/1995 e nº 9/1996 correspondem ao primeiro governo de FHC (1995 a 1998), seria possível citar a Reforma Administrativa de 1995, o Decreto nº 2.673/1998, que fixou o percentual mínimo de dividendos que as empresas estatais deverão pagar aos acionistas, e o ápice do processo de privatizações, pelo menos em termos de receita, nos anos de 1997 e 1998 (BNDES, 2002 apud Gobetti, 2009, p.246). Já no segundo mandato, movimentos no sentido de subordinação da agenda reformista e de gestão poderiam ser citados, a começar pelo rebaixamento do nível hierárquico da SEST em 1999 e, em 2001, a extinção do CCE e do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), com o seu desmembramento e incorporação ao MP. No caso do MARE, a “subordinação direta das secretarias originárias do MARE à Secretaria-Executiva do MPOG⁴⁷ foi o ponto mais baixo na trajetória da reforma administrativa” (Ferreira Costa, 2002).

O Decreto nº 3.735/2001, o mesmo que extinguiu o CCE e que criou a competência de aprovação de excepcionalidades às Resoluções do conselho, estabelece várias diretrizes para as empresas estatais e assegura um rol de competências diretamente ao ministro do MP e ao DEST. Com a delegação⁴⁸ de parte das competências ali previstas do ministro para o diretor do DEST, o órgão adquiriu um maior caráter de controle sobre assuntos de interesse das estatais, passando a competir-lhe a aprovação dos seguintes pleitos: quantitativo de pessoal próprio, programas de desligamento de empregados, revisão de planos de cargos e salários, alteração da remuneração de cargos comissionados ou de livre provimento, renovação de acordo ou convenção coletiva de trabalho, participação nos lucros ou resultados, e contratos de gestão.

A prerrogativa de aprovação desses pleitos, apesar de possibilitar uma coordenação e de evitar o distanciamento entre a administração pública federal e a administração indireta, não se traduz, necessariamente, na subordinação dos interesses das empresas; isto é, o impulso também pode vir no sentido estatais-DEST. A situação vivida após o Decreto-Lei nº

⁴⁷ A sigla MPOG tem o mesmo significado que MP, embora esta última seja a forma formalmente correta.

⁴⁸ A Portaria nº 250, de 23.08.2005 delegou as competências previstas no art. 1º do Decreto nº 3.735/2001, do ministro do MP ao Diretor do DEST

200/1967 e durante o II PND, quando as empresas estatais se tornaram mais fortes do que seus entes reguladores (Rezende, 2004, p. 57; Almeida, 1999), demonstra essa possibilidade, bem como os riscos advindos da descentralização sem uma estrutura centralizada de comando que disponha de real capacidade institucional.

Existe ainda a questão da capacidade de se exercer adequadamente a prerrogativa de aprovação, a qual depende, dentre outros, da existência de um marco legal consolidado, de lideranças competentes, de um corpo burocrático qualificado e de uma base de dados estruturada.

As competências regimentais⁴⁹ do DEST enquanto na estrutura do MP indicam um papel muito mais coordenativo e de articulação do órgão sobre matérias de interesse em geral das estatais, como governança, patrocínio de previdência complementar e política salarial. Nesse tipo de posição, a eficiência⁵⁰ da atuação do DEST para conseguir efetivar suas preferências dependeria de capacidades de negociação, convencimento e de conscientização. Pressupondo-se o líder como um fator essencial para a eficiência da organização, a previsão de mecanismos de seleção para o cargo de Diretor do DEST poderia contribuir para assegurar essa eficiência, de modo que apenas pessoas com um determinado perfil - nem puramente burocrata nem exclusivamente político, mas um ser híbrido (Aberbach; Rockman; Putnam, 1981) - pudessem exercer o cargo.

No que tange a organização interna, cinco coordenações, gabinete e o setor de protocolo/apoio dividem entre si as competências regimentais do departamento. Conforme mostra a Tabela 6, no final de 2009, havia um total de 60 servidores no órgão, dos quais: 37% efetivos do MP, 23% cedidos de outros órgãos, 28% ocupavam exclusivamente cargo de DAS e 12% eram estagiários ou terceirizados.

TABELA 6 – Distribuição da força de trabalho do DEST (dez. 2009)

Setor	Efetivos MP	Cedidos	S/ vínculo (só DAS)	Outros	Total
Gabinete	3	2	2	0	7
Protocolo/Apoio	5	1	3	2	11
Coord.-Geral de Orçamentos	3	4	5	0	12
Coord.-Geral de Política Salarial e Benefícios	3	1	5	3	12
Coord.-Geral de Informação e Previdência	4	2	1	1	8
Coord.-Geral de Gestão Corporativa	2	3	1	1	7
Coord.-Geral de Liquidação e Avaliação	2	1	0	0	3
Total absoluto	22	14	17	7	60

⁴⁹ Art 6º do Decreto nº 7.063, de 13.01.2010.

⁵⁰ BEETHAM (1996, p. 35) ressalta: “[...] any discussion of efficiency cannot be divorced from an understanding of the distinctive activity or practice of the institution under examination.”

Total percentual	36.7%	23.3%	28.3%	11.7%	100%
-------------------------	--------------	--------------	--------------	--------------	-------------

Fonte: DEST, em 21/12/2009.

A partir da Tabela 6, observa-se que a Coordenação-Geral de Orçamentos e a Coordenação-Geral de Política Salarial e Benefícios (CGS) possuíam as maiores equipes, com 12 servidores cada uma. No caso da CGS, que é onde se analisam as propostas de PLR dos empregados, a equipe era formada por: 3 servidores efetivos (25%), 1 cedido (8,3%), 5 ocupantes exclusivos de cargos de DAS (41,7%) e 3 estagiários (25%). Destaca-se, obviamente, a proporção dos ocupantes exclusivos de cargos comissionados. Sem desmerecer a qualidade do trabalho dessas pessoas, não se pode fugir à crítica de que embora a estrutura atual possa funcionar com uma boa equipe, elevada proporção de cargos comissionados pode acabar comprometendo a formação de um corpo burocrático permanente⁵¹, representando maior risco de perda de memória institucional, do conhecimento acumulado, e até mesmo da independência no posicionamento de seus membros em questões conflitivas.

Uma premissa relevante sobre as informações que o DEST recebe das empresas é a de que são verdadeiras, baseada na credibilidade e na responsabilidade dos representantes das instituições que as encaminham. As informações que alimentam o Sistema de Informações das Estatais - SIEST, que administra o PDG e armazena outras informações sobre as estatais, são basicamente fornecidas pelas empresas. Seria muito difícil ou muito caro para o DEST verificar todas as informações que lhe são encaminhadas. Nesse sentido, uma aproximação do DEST com os órgãos de fiscalização e controle da administração pública federal não parece desprovida de sentido, tendo em vista sua possível contribuição para a melhoria da qualidade das informações, maior efetividade dos mecanismos de responsabilização democrática⁵² (*accountability*), bem como maior *enforcement* das regras e das condicionalidades a que cabe observância por parte das estatais.

A publicação sistemática de informações sobre as empresas estatais vem ao auxílio da diminuição da assimetria de informação, possibilitando a construção de séries históricas e a

⁵¹ Idem à nota de rodapé nº 9.

⁵² O'DONNEL (1998, apud Abrucio; Loureiro, 2004, p. 83) agrupa os mecanismos de responsabilização democrática conforme sejam de *accountability* vertical ou horizontal. No primeiro tipo, estão classificados os mecanismos pelos quais os cidadãos controlam de forma ascendente os seus representantes, como através do voto, plebiscitos e conselhos públicos. No caso das estatais, esses mecanismos agem indiretamente quando incidem sobre aqueles que poderão nomear os dirigentes das empresas. Já os mecanismos de *accountability* horizontal são os poderiam contribuir de forma mais próxima para a qualidade das informações e para a observância pelas empresas às regras e às condicionalidades existentes. Os mecanismos de *accountability* horizontal “se efetivam na fiscalização mútua entre os Poderes (*checks and balances*) ou por meio de outras agências governamentais que monitoram o Poder público, como os Tribunais de Contas brasileiros”.

comparação do desempenho econômico-financeiro da empresa. São exemplos: a publicação pelo DEST, desde 1981, do “Perfil das Empresas Estatais”, com as demonstrações financeiras consolidadas de todas as estatais federais quando do encerramento de cada exercício; e os Relatórios Anuais, das execuções orçamentárias. Os relatórios anuais da administração das empresas são outra importante fonte de referência no cruzamento de informações.

O relatório anual é a mais importante e mais abrangente informação da sociedade e, por isso mesmo, não deve se limitar às informações exigidas por lei. Envolve todos os aspectos da atividade empresarial em um exercício completo, comparativamente a exercícios anteriores, ressalvados os assuntos de justificada confidencialidade, e destina-se a um público diversificado. (IBCG, 2004, p. 34)

As prerrogativas do DEST devem ser um motivo para que o órgão se empenhe em desenvolver a sua capacidade institucional para que possa exercê-las adequadamente. Várias são as formas pelas quais isso pode ser feito, referindo-se aqui às questões de recursos humanos, gestão do conhecimento e disponibilidade de informações. Na seção seguinte, essas questões ficam mais salientes, com o esclarecimento do processo de análise e aprovação das propostas de PLR.

2.3.2 Processo análise e aprovação das propostas

Conforme visto anteriormente, a Lei nº 10.101/2000 prevê que a proposta de PLR dos empregados seja objeto de negociação entre empresa e empregados, através de um de dois mecanismos: uma comissão escolhida entre as partes ou por convenção/acordo coletivo. A versão final é um documento que deve atender ao conteúdo mínimo previsto na Resolução CCE nº 10/1995, como metas, indicadores, valor a ser distribuído e outros critérios e pré-condições que irão reger o programa.

As propostas devem ser encaminhadas ao DEST pelo ministério supervisor, que legalmente não é obrigado a manifestar-se sobre o documento. Na prática, o DEST aprova termos dentro dos quais um acordo firmado entre empresa e empregados sobre PLR estaria devidamente autorizado. Uma vez no DEST, elas são direcionadas à Coordenação-Geral de Política Salarial e Benefícios, onde são analisadas pela equipe técnica, gerando-se Notas Técnicas (NT) e minutas de Ofício (OF) de resposta. Ambos os documentos passam pelo crivo do Coordenador-Geral, que assina a NT juntamente com o técnico, antes de serem encaminhados para análise e assinatura do OF pelo Diretor do DEST. Por fim, o ofício do

DEST é encaminhado para o ministério supervisor, informando a decisão tomada e os termos em que se aprova (ou não) a proposta encaminhada.

Cada técnico é responsável por acompanhar um determinado conjunto de empresas, analisando todos os pleitos⁵³ daquelas estatais que sejam pertinentes à área da CGS, dentre os quais propostas de PLR dos seus empregados. Apesar do grande número de empresas estatais, algumas pertencem a um mesmo grupo ou holding, fazendo com que alguns pleitos, como a PLR, sejam encaminhados pela holding com o objetivo de aplicar-se a todas as empresas do grupo. Este é o caso da PLR das empresas ligadas ao sistema Eletrobrás, BNDES, Petrobras e Banco do Brasil, que juntas aglutinam mais da metade das empresas estatais federais. Embora isso gere uma diminuição na quantidade de demandas que chegam ao DEST, acaba tornando mais complexa a avaliação das propostas.

A análise técnica se concentra sobre os requisitos legais e especialmente sobre quatro eixos principais dos programas de PLR dos empregados: seleção dos indicadores, estabelecimento de metas, definição do montante a ser distribuído e forma de distribuição. Como cada empresa estatal é diferente, a análise de cada proposta depende muito da experiência, da capacidade de análise, de aprendizado, e da troca de conhecimentos entre a equipe. Na ausência de mecanismos internos de gestão do conhecimento, que promovam sistematicamente a interação, reflexão, difusão e armazenagem dos conhecimentos, prejudica-se a formação de um corpo técnico competente, o desenvolvimento da capacidade institucional de análise e proposição, promovendo-se ainda a falta de homogeneização entre as análises técnicas. Ainda que haja alguma equalização com a revisão pelo Coordenador-Geral, o volume de trabalho é muito grande para que seja possível analisar cada processo em detalhe. Assim, falhas eventuais, passíveis de serem evitadas, poderiam passar despercebidas na análise técnica e nas revisões e só serem notadas posteriormente.

Em contraposição, a gestão do conhecimento permitiria uma gestão mais eficiente dos recursos humanos e análises mais metodológicas, rápidas, completas e inteligentes. Em outras palavras, efeitos negativos poderiam ser evitados, tais como: custos mais altos de transação, sobrecarga de trabalho nos membros mais experientes da equipe e um baixo desenvolvimento da inteligência institucional. A alta proporção de cargos comissionados, vale

⁵³ São eles: quantitativo de pessoal próprio, programas de desligamento voluntário, revisão de cargos e salários, remuneração de cargos comissionados, PLR de empregados, convenção/acordo coletivo de trabalho e contratos de gestão.

lembrar, deve ser mais um motivo para se realizar a gestão adequada do conhecimento, tendo em vista a maior fragilidade dos laços de permanência de seus ocupantes no órgão.

2.3.3 Preferências

A partir das entrevistas, construiu-se o Quadro 1, de quais seriam as preferências do DEST com relação aos quatro eixos citados anteriormente: indicadores, metas, montante e forma de distribuição. As preferências, juntamente com a exposição dos motivos que, na visão do órgão, as fundamentam, serão analisadas criticamente à luz da teoria de mensuração de desempenho, separadamente, nos itens a seguir.

QUADRO 1 – Preferências do DEST

Aspecto	Preferências do DEST
Indicadores	Poucos indicadores (até cinco), com destaque para indicadores financeiros, em especial, o de Retorno sobre o Patrimônio Líquido.
Metas	Igual ou superior ao resultado obtido no ano anterior.
Montante	Limitado a x% do lucro líquido, com solidificação desse percentual, e até 25% dos dividendos pagos aos acionistas, o que for menor. Além disso, pagamento proporcional conforme o grau de atingimento das metas, a partir do mínimo de 80% de execução.
Forma de distribuição	Que leve em consideração algum tipo de diferenciação interna, como o desempenho, não sendo exclusivamente linear.

2.3.4 Seleção de indicadores

A preferência do DEST por poucos indicadores baseia-se no entendimento de que caberia a aplicação do princípio de Pareto⁵⁴, no sentido de que muitos indicadores seriam algo desnecessário, bem como poderiam atrapalhar a priorização dos mais importantes, de modo que objetivos secundários poderiam se transformar em objetivos principais. Conforme relato de um representante do corpo gerencial:

Preferencialmente menos do que isso [cinco indicadores]. No limite, que apenas três ou quatro dessas metas sirvam efetivamente para definir o montante que vai ser distribuído aos empregados. Eventualmente, podem ter outras metas operacionais. [...] Grosso modo, mais ou menos alguma coisa parecida com Pareto. Se você em 10, 15 indicadores, você pega os 20% mais importantes e faz pontuação com a PLR.

Já a preferência por indicadores financeiros se deve por serem mais generalizáveis, mais fáceis de avaliar, de verificar e também mais confiáveis, ao passarem por diversas

⁵⁴ De acordo com o princípio de Pareto, 80% das conseqüências advém de 20% das causas. No caso em tela, a interpretação seria a de que 20% dos indicadores abarcariam 80% do necessário.

instâncias de verificação (auditoria interna, externa, conselho fiscal, etc.). Os indicadores operacionais⁵⁵, por sua vez, demandam conhecimento específico, variam conforme a empresa, são menos comparáveis e seriam mais suscetíveis à manipulação. Um representante da área técnica expõe o problema:

[...] a gente costuma selecionar indicadores financeiros, que estes a gente tem maior conhecimento e que normalmente vale para todas as empresas. Quanto aos demais indicadores, principalmente na questão de indicadores operacionais, a gente acaba aceitando muito o que a empresa nos diz, porque [...] falta esse conhecimento de estar lá dentro e brigar com a empresa e dizer: “não, esse aqui não está bom, use esse outro indicador aqui que é melhor, porque mede isso, mede aquilo”. A gente acaba aceitando o que a empresa fala, e vai brigar no retorno do patrimônio líquido, vai brigar na despesa com pessoal, é por aí.

A preferência por poucos indicadores evitaria o que BOUCKAERT; BALK (1991, p.231) denominaram de “*inflation disease*”, uma doença da mensuração de desempenho caracterizada pelo excesso de indicadores desnecessários. Apesar das razões pela preferência por indicadores financeiros, limitá-los a um punhado de indicadores não assegura uma avaliação genérica do ponto de vista econômico-financeiro, muito menos uma avaliação da gestão como um todo. Por exemplo, pode-se facilmente aumentar os lucros, e, por conseguinte, a rentabilidade sobre o patrimônio, diminuindo a qualidade dos serviços ou deixando de realizar investimentos. Considerando ainda o horizonte de curto prazo de políticos e dirigentes (Ammons, 1992, p.121), o risco de que ganhos no curto prazo sejam privilegiados em detrimento do longo prazo torna-se ainda maior.

Para se ter uma idéia, o modelo do “*Balanced Scorecard*” (Kaplan; Norton, 2000) se baseia em quatro perspectivas de alto nível (financeira, de inovação, clientes e processos internos) que podem se desdobrar em mais de um indicador por perspectiva. Embora esse modelo possa ser considerado muito elaborado e caro demais para a maioria das organizações pequenas e médias (Pollitt, 2000, p. 139), ele serve para destacar as limitações do enfoque puramente baseado em indicadores financeiros e/ou operacionais.

Como são as empresas que propõem os indicadores, é razoável presumir um viés de seleção em direção àqueles indicadores mais preferidos por ela, que não necessariamente

⁵⁵ Por indicadores operacionais, refere-se aos indicadores que medem aspectos ligados às operações, processos, atividades ou ao funcionamento da empresa.

seriam os preferidos pelo acionista, tivesse ele a mesma expertise do agente⁵⁶. Esse viés na seleção dos indicadores pode levar ao que VAN THIEL; LEEUW (2002, p. 274) denominaram de “deliberate performance paradox”⁵⁷, isto é, quando a correlação entre os indicadores de desempenho e o desempenho propriamente dito é deliberadamente fraca. Conforme esses autores, várias das conseqüências comportamentais relacionadas por SMITH (1995, p.283-301) se encaixam nessa estratégia. Por exemplo, o agente pode selecionar os aspectos de mais fácil mensurabilidade, ao invés dos mais difíceis (*tunnel vision*), preferir medir partes da organização onde é mais eficiente (*suboptimization*) ou privilegiar objetivos de curto prazo (*myopia*).

Uma maneira de prevenir o paradoxo da performance é justamente utilizar um maior número de indicadores – “*multiple, uncorrelated, and varying but comparable performance indicators*” que, além disso, abrem espaço para mais interpretações das políticas públicas e atendem ao interesse de mais *stakeholders* (van Thiel; Leeuw, 2002, p. 277). SMITH (1995, p. 298) também observa que a adoção de múltiplos indicadores dificulta a manipulação de resultados (*gaming*), já que é muito mais fácil fazer isso com poucos indicadores do que com vários.

A partir do exposto acima, não se pretende desqualificar a aplicação do princípio paretiano de que poucos indicadores abarcariam a maior parte do que seria realmente importante mensurar, apenas ressaltar que a otimização da quantidade de indicadores deve levar em consideração o risco de que um conjunto desequilibrado possa incentivar distorções, que por sua vez poderão acabar prejudicando resultados de interesse de alguns *stakeholders* (Smith, 1995, p. 285). As medidas não devem ser ótimas apenas no sentido paretiano, mas ótimas também no sentido de minimizar os efeitos disfuncionais e de maximizar os efeitos funcionais (Bouckaert; Balk, 1991; van Thiel; Leeuw, 2002, p. 277).

Cabe ressaltar que, especialmente nos setores monopolistas, a satisfação dos consumidores em relação aos produtos/serviços fornecidos é uma perspectiva de avaliação importante, dado que nesses casos os consumidores não podem optar por trocar de fornecedor tão facilmente (Carter; Klein; Day, 1992, p. 41).

⁵⁶ Conforme POLLITT (2000, p. 139): “*Left to their own devices many organizations (and governments) would presumably choose the types of criteria against which they show up best.*”

⁵⁷ “*The performance paradox refers to a weak correlation between performance indicators and performance itself (Meyer & Gupta, 1994; Meyer & O’Shaughnessy, 1993). This phenomenon is caused by the tendency of performance indicators to run down over time. They lose their value as measurements of performance and can no longer discriminate between good and bad performers. As a result, the relationship between actual and reported performance declines.*” (van Thiel; Leeuw, 2002, p. 271).

Quando os indicadores utilizados são trocados rapidamente, prejudica-se o acúmulo de sofisticação interpretativa e a construção de séries históricas. Por outro lado, uma demora na atualização dos indicadores em uso poderia resultar na redução do seu poder discriminatório com o passar do tempo e viabilizar o comportamento estratégico e manipulação dos resultados (Meyer; Gupta, 1994 apud Pollitt, 2000, p. 141). Ou seja, deve haver uma revisão na base dos indicadores, apenas não tão rapidamente a ponto de inviabilizar o acúmulo de dados e a análise mais perspicaz.

A assimetria de informação entre as empresas e o DEST, de fato, impõe algumas limitações na capacidade de avaliação do DEST, sobretudo nos indicadores operacionais que não podem ser generalizados para todas as empresas. Considerando as limitações do DEST na interpretação dos indicadores operacionais selecionados pelas empresas, a preferência por poucos indicadores pode estar, na verdade, produzindo um efeito contrário ao forçar essa limitada capacidade no discernimento dos poucos indicadores que deverão produzir os máximos efeitos funcionais e os mínimos efeitos disfuncionais. Assim como quando se quer acertar um alvo, a possibilidade de acerto aumenta quanto maior o alvo ou maior o número de tentativas concedidas. Restringir o número de indicadores a serem pactuados é como estar reduzindo as chances de acertar, aumentando a pressão para que se acerte. Dessa forma, o que inicialmente parecia uma estratégia conservadora pode estar, na realidade, acentuando as limitações existentes, ao invés de compensá-las.

Interessante e recente estudo de PERRY; ENGBERS; JUN (2009), após revisar 57 estudos sobre “performance-related pay” no setor público, publicados entre 1977 e 2008, concluiu que, de forma geral, as avaliações sobre as experiências mostram que os resultados esperados não foram atingidos. Mais importante, no entanto, é a sua observação de que o principal benefício da remuneração ligada ao desempenho tem sido o desenvolvimento de padrões de desempenho. Conforme será apontado na discussão sobre as formas de distribuição, a utilização de critérios simplificativos, como rateio linear ou proporcionalidade aos salários, denotam a falta de um sistema de avaliação que, caso houvesse, poderia ser utilizado para que a distribuição se desse conforme o mérito. Além disso, a preferência por poucos indicadores parece deixar de aproveitar a oportunidade de incentivar a estruturação⁵⁸

⁵⁸ Lancer Julnes; Holzer (2001) testaram e comprovaram a hipótese de que enquanto a adoção de políticas de mensuração de desempenho é movida principalmente por fatores racionais e tecnocráticos, a implementação é influenciada por fatores culturais e políticos. Nesse sentido, a estruturação de um sistema de mensuração não é totalmente dependente de fatores políticos e poderia ser iniciado tão logo houvesse o reconhecimento de que seria de fato tecnicamente interessante

desses sistemas. Não haveria necessidade de condicionar a PLR ao resultado de todos os indicadores, mas todos possibilitariam para o maior entendimento da função de produção das empresas e para a melhor avaliação do desempenho realizado e a ser esperado (Smith, 1995, p. 282) quando da análise das propostas seguintes.

A resposta, naturalmente, não estaria no aumento desproporcional da quantidade de indicadores; tanto a ênfase excessiva quanto a minimalista podem levar a um paradoxo da performance (van Thiel, Leeuw, 2002, p277). Entretanto, os argumentos até agora parecem conspirar a favor de um modelo composto por uma gama mais complexa de indicadores.

2.3.5 Estabelecimento de metas

Passada a dificuldade na seleção dos indicadores, depara-se com a necessidade de se estabelecer as metas. O problema é mais acentuado no caso dos indicadores operacionais, embora também afete os indicadores financeiros. A questão é como avaliar se a meta é ou não desafiadora, isto é, em qual altura fixar a barra de desempenho: nem tão alto, ao ponto de ser impossível alcançá-la, nem tão baixo, que não exija um esforço adicional por parte da empresa. Na maioria das vezes, não há como avaliar adequadamente esse potencial, de onde advém a opinião da maioria dos entrevistados de que, muitas vezes, as metas propostas pelas empresas não representam real desafio, mas resultados facilmente alcançáveis visando apenas assegurar o pagamento da parcela da PLR. Segue relato de um ex membro do corpo gerencial do DEST:

[...] as empresas traziam metas absolutamente, digamos assim, metas frouxas. A gente já sabe que aquilo dali vai ser atingido. Então a gente pensava assim: 'poxa, mas nós não estamos vendo um desafio nessa meta. Nós precisávamos de algo desafiador, que você melhore o resultado'. E o que a gente sentia é que as empresas tinham o costume de trazer metas que elas já sabiam que elas iam atingir.

Tendo em vista as dificuldades decorrentes da assimetria de informação, a estratégia utilizada é a comparação das metas em relação ao resultado obtido no ano anterior, de modo que as metas propostas deverão ser, no mínimo, iguais ao resultado observado. Se forem inferiores, a alta administração é instada a manifestar-se, apresentando justificativas para o menor desempenho esperado. Não há, nem haveria como haver, previsão legal sobre um padrão de proposição de metas, aspecto que possibilita certa discricionariedade tanto na

proposição quanto na aprovação das metas. Conforme problematizou um representante do corpo técnico:

[...] tem empresas, por exemplo, que apresentam metas que você sabe que são ridículas, você chama atenção para o fato, mas a aprovação depende de avaliação superior. E como nesses casos, não está ferindo nenhum a legislação, então, não há muito o que se fazer.

O estabelecimento de metas é uma etapa tão importante quanto a seleção de indicadores; ambos são elementos-chave que precisam ser bem calibrados para que a PLR possa ser, de fato, um instrumento de incentivo à produtividade. Tanto indicadores bons com metas fáceis quanto indicadores ruins com metas desafiadoras podem gerar resultados ineficientes, sendo que, no segundo caso, haveria maior insatisfação dos empregados, haja vista que metas desafiadoras aumentam a incerteza em relação ao pagamento da PLR. Em ambos os critérios – indicadores e metas – as empresas levam vantagem com a assimetria de informação a seu favor, cientes de quais áreas necessitam de melhoria ou possuem potencial para tanto, e qual a magnitude que esse potencial pode atingir.

Quando a expectativa é a de que as metas sejam crescentes, transmitindo a idéia de melhoria contínua no desempenho, as empresas podem se antecipar e passar a administrar os resultados de maneira a assegurar continuamente uma vantagem estratégica, o que se chamou como *gaming*. Na verdade, essa abordagem incentiva as empresas a sempre desempenharem menos do que realmente poderiam (“underperformance”), de modo a manter as metas num patamar modesto e com pequenas taxas de inclinação. Semelhante problema aconteceu na economia soviética ao oferecer incentivos para aumentar a produção e fixar as metas em função dos resultados obtidos anteriormente. O modesto incentivo para alcançá-las não era tão grande quanto o incentivo para desempenhar abaixo do possível, culpando-se fatores externos pelas falhas aparentes e permitindo-se operar com baixos níveis de produtividade na ausência de pressões de mercado (Smith, 1995, p. 297).

A comparação das metas em relação aos resultados é uma forma de avaliação, mas enfrenta a dificuldade de incentivar ao mesmo tempo o baixo desempenho. Uma forma já mencionada para prevenir a manipulação dos resultados é justamente aumentar o número de indicadores, dificultando essa manipulação.

Em geral, quando não há padrões explícitos de desempenho, que ajudem a distinguir um desempenho bom de outro ruim, na prática, os gestores costumam fazer comparações: fixando metas, utilizando séries históricas, observando o desempenho de outras unidades

dentro da organização e comparando-se com outras organizações, neste último, eliminando o viés comparativo vinculado ao desempenho passado da própria empresa. No entanto, assim como os resultados facilitam a identificação de *outliers*, por outro lado podem dificultar a identificação daqueles que se escondem na multidão (“hiding in the pack”) – desempenhando na média, porém, menos do que realmente poderiam apresentar (Carter; Klein; Day, 1995, p. 46-48).

A comparação externa também possui limitações, pois as organizações não são idênticas. No caso de setores monopolísticos podem não existir referências externas imediatas, exigindo um esforço maior de relativização. POLLITT (2000, p.138) oferece outras alternativas, como a comparação em relação a determinados padrões profissionais (ex. tempo de resposta ao atendimento de emergências ou reclamações) ou em relação a um modelo ideal de organização, citando como exemplo o “European Foundation for Quality Management’s Business Excellence Model”, ao qual poder-se-ia agregar também o “Balanced Scorecard”.

A variação nas metas torna oportuno acrescentar mais um comentário sobre indicadores. É requisito que os indicadores sejam sensíveis a variações no que estão medindo, mas, na medida do possível, devem medir o desempenho que pertence à organização, obtido por ela, e não dependente de fatores externos/ambientais (Carter; Klein; Day, 1995, p. 43). Essa recomendação é útil tanto para evitar recompensar o desempenho não resultante dos esforços da empresa, quanto para evitar o não pagamento da PLR em função de resultados sobre os quais a estatal teve pouco controle. Considerando tratar-se de empresas estatais, é necessário acrescentar que uma alta variação nas metas também poderia ser resultado de uma mudança na política de governo, como o congelamento de tarifas apesar de oscilações dos preços dos insumos no mercado internacional, liberação de investimentos represados ou mesmo a interrupção do fluxo das receitas em razão de contingências orçamentárias de seus clientes governamentais.

Cabe comentar neste item sobre a questão da tempestividade na apresentação das propostas, tendo em vista que a proposição das metas só pode ocorrer após a aferição dos resultados. Apesar do término do exercício contábil em 31 de dezembro, a apuração dos resultados só é possível no ano seguinte. Em função do calendário nos primeiros meses do ano, do tempo necessário para fechamento e auditoria dos balanços, da preparação dos relatórios anuais da administração e do período para convocação dos acionistas, os resultados do ano anterior costumam sair oficialmente em meados de abril do ano seguinte.

Quanto mais se avança no calendário, a incerteza em relação aos resultados do final daquele ano diminui juntamente com os riscos para o agente, na medida em que resultados mensais vão se concretizando. Uma proposta apresentada nos últimos meses do ano não terá tido efeito sobre os resultados na maior parte daquele exercício, assim como diminui o tempo disponível para alavancagem do resultado anual. Logo, a apresentação da proposta de PLR deve ocorrer com a maior brevidade possível e é facilmente verificável através das datas de encaminhamento das propostas ao DEST.

O estabelecimento das metas é apenas a segunda parte do problema da seleção dos indicadores. A estratégia do DEST de utilizar os resultados passados como referência é uma comparação útil, entretanto, também pode acabar incentivando o desempenho sub-ótimo, para manter as metas num patamar pouco exigente. A realização de outros tipos de comparação, a utilização de mais indicadores e o uso de outras fontes de informação sobre as empresas podem auxiliar na melhor avaliação das metas propostas. O desempenho efetivamente possível é algo que apenas as empresas poderiam realmente saber e que prefeririam não revelar. Conforme colocado por CARTER; KLEIN; DAY (1995, p. 49):

*Thus there are a number of techniques that are employed to circumvent or lessen the problem of relativity. But they do not avoid the underlying dilemma that without normative standards PIs [Performance Indicators] will constantly come up against the issue of what makes 'good' or 'bad' performance; in many organizations this will remain an unresolvable problem.*⁵⁹

2.3.7 Definição do montante de PLR

No que se refere à limitação do montante de PLR, seria possível falar que o DEST utiliza três limites complementares: o máximo legal (25% dos dividendos dos acionistas) e um percentual em termos do lucro líquido da empresa, o que for menor, e a gradação do montante a ser distribuído conforme a proporção de atingimento das metas, a partir do mínimo de 80%.

Até 2006, o DEST teria utilizado preferencialmente o critério de número de folhas salariais, deixando de utilizá-lo em função de diversos motivos: que a folha varia de acordo com o número de empregados, dependendo do mês, além de poder incentivar o aumento do gasto em folha, ao contrário da produtividade. O limite em termos de percentual do lucro

⁵⁹ Num estudo comparativo abrangente sobre os resultados das reformas administrativas em diversos países, POLLITT; BOUCKAERT (2002) também relatam dificuldades para realizar a comparação, em função de diferentes pontos de partida, trajetórias, disponibilidade de dados, variação na interpretação de significados de um mesmo conceito, retórica e viés de avaliação.

líquido partiu do montante distribuído em 2006 em relação ao lucro líquido daquele exercício, com o objetivo de solidificação desses percentuais ao longo do tempo. Dessa forma, fixando-se o montante em percentual do lucro líquido, o empregado teria maior interesse na lucratividade da empresa. Esse percentual obviamente estaria condicionado ao limite legal de 25% dos dividendos pagos aos acionistas (exceto em caso de excepcionalização), valendo o menor dos dois limites. O limite complementar é necessário especialmente em empresas estatais cujo lucro líquido é muito elevado. Solicitações de alterações ocorrem e seriam analisadas caso a caso. O trecho abaixo é de um representante do corpo técnico:

[...] a partir daquele momento ali, que foi no ano de 2006, dizer: “olha, o que está sacramentado aqui, em termos de percentual do lucro líquido, vai ser o que nós vamos utilizar daqui para frente”. [...] Tem algumas empresas que já pediram para alterar isso e às vezes a gente vai analisar caso a caso para ver se é razoável que se altere.

Já a gradação do montante da PLR conforme o percentual de atingimento das metas leva em consideração o risco de que os empregados possam se desmotivar com o programa nos casos em que os resultados, conquanto próximos da meta, não gerariam qualquer PLR, como também o risco de que possam gerar radicalizações, como greves ou paralisações. Se o custo de transferência de riscos para o agente, ao condicionar o pagamento da PLR a 100% do atingimento das metas, for alto demais, nesses casos, a gradação serviria como um atenuante.

2.3.8 Forma de distribuição da PLR

Finalmente, com relação à forma de distribuição da PLR, a preferência seria pela possibilidade de algum tipo de diferenciação com base no desempenho, ao invés do rateio linear puro, onde o montante é dividido igualmente entre os participantes. Poderia ser um sistema misto, onde uma parcela seria distribuída de forma linear, assegurando que pelo menos todos os empregados recebam um valor mínimo a título de PLR, e outra parte de forma proporcional aos salários. A título de comparação, o projeto de Lei que obriga as empresas privadas a distribuírem no mínimo 5% do seu lucro líquido aos seus empregados também prevê o sistema misto. O projeto ordenaria que 2% do lucro líquido fosse distribuído aos empregados linearmente e 3% segundo critérios a serem negociados por uma comissão paritária entre patrões e empregados (Basile, 2010).

A proporcionalidade em relação aos salários, conquanto imperfeita, presume o salário-base⁶⁰ como uma estimativa do valor agregado por cada trabalhador, também gerando uma forma de diferenciação da distribuição interna.

Conforme adiantado, o rateio linear puro e simples produz um efeito distributivo equalizador. Em geral, ele favorece os empregados com os menores salários e desfavorece aqueles com maiores, na medida em que o valor distribuído a cada empregado é exatamente igual. Assim, os primeiros receberão um valor mais do que proporcional aos seus salários, enquanto os últimos receberão um valor menos do que proporcional.

Essa forma de distribuição impede qualquer diferenciação do esforço individual, independente do desempenho, da complexidade de suas atividades, do preparo necessário para realizá-las e do valor agregado de cada uma. Isto significa que tanto as pessoas cujas ações ou decisões são de nível estratégico ou tático, quanto aqueles cujas ações são operacionais, haverão de receber a mesma quantia decorrente dos resultados da empresa. Em que pese a destreza com que cada qual desempenha suas atividades, a assunção adequada de tarefas de maior complexidade, maestria ou responsabilidade, demanda uma recompensa àqueles que se dedicaram ao processo de aperfeiçoamento, que possibilita o desempenho a contento, e que se sujeitam ao peso de suas decisões. Do contrário, não haveria razão para o preparo necessário ou para a assunção de responsabilidade, dois aspectos fundamentais e imprescindíveis para qualquer organização.

A resistência à diferenciação individual poderia estar ligada à própria cultura da sociedade no Brasil. BARBOSA (2006), num estudo sociológico sobre a ética do desempenho nas sociedades norte-americana, japonesa e brasileira, atribui à sociedade brasileira a dificuldade inerente de avaliação, que seria encarada como um mecanismo social negativo de competição. Já outros estudos sobre experiências com programas de remuneração por desempenho ressaltaram desconfiança por parte dos participantes com relação ao sistema de avaliação e à credibilidade da liderança (Perry; Engbers; Jun, 2009, p. 9), como fatores ligados à resistência interna.

Além disso, na medida em que a todos é garantida igual recompensa, independente dos esforços de cada um, tem-se um típico problema de ação coletiva onde os indivíduos têm

⁶⁰ Existe uma diferença entre salário e remuneração. Mais especificamente, o salário-base é devido como contraprestação de um serviço, sendo um dos componentes da remuneração do empregado. Esta última compõe-se também pelos outros benefícios financeiros percebidos pelo empregado, como auxílio-alimentação, auxílio-creche, vantagem pessoal, gratificações, adicionais por tempo de serviço, etc. Sendo assim, a distribuição proporcional aos salários não produziria o mesmo resultado distributivo que a proporcionalidade com base na remuneração.

incentivo para agirem como “free riders”, aproveitando-se dos esforços dos demais. Conforme BEETHAM (1996, p. 23):

Where an equal share of the product is guaranteed to all, so it's argued, each has an incentive to secure some additional personal benefit through reduced effort or shirking; and the incentive is the greater the larger the association, and the less difference one person's effort will make to the overall product.

Finalmente, a proporcionalidade em relação aos salários e o rateio linear são simplificações objetivas para a distribuição interna do montante da PLR que produzem efeitos distributivos muito diferentes. Sua utilização subentende um aspecto importante sobre a gestão de recursos humanos nessas empresas: a fragilidade ou ausência de sistemas de avaliação individual que, caso estivessem implantados, poderiam subsidiar uma distribuição da PLR conforme o desempenho. Nesse sentido, o próprio programa de PLR, por meio da demanda por mais indicadores, possibilitaria uma melhoria na definição das metas (“goal setting”)⁶¹, além de incentivar a estruturação de um sistema de avaliação nas empresas que, futuramente, poderiam diferenciar internamente a distribuição da PLR de forma mais qualitativa.

⁶¹ Para PERRY; ENGBERS; JUN (2009, p. 9), esse tem sido considerado consistentemente pelas pesquisas como o principal benefício da adoção de programas de pagamento relacionado ao desempenho, inclusive em comparação a ganhos com produtividade.

3 CASOS SELECIONADOS

Foram selecionadas quatro empresas estatais da União por amostragem qualitativa. O item 3.1 faz uma análise comparativa de suas principais características; o item 3.2, ocupa-se de analisar as características das propostas de PLR elaboradas pelas empresas e encaminhadas pelos ministérios supervisores ao DEST, em relação a quatro eixos dos programas – indicadores, metas, montante e forma de distribuição; por fim, o item 3.3 analisa as diferenças entre o que foi proposto originalmente pelas empresas e o que foi aprovado pelo DEST.

3.1 AS EMPRESAS ESTATAIS SELECIONADAS

O Quadro 2 apresenta uma comparação de várias características entre as empresas estatais selecionadas com base na estratégia de seleção amostral.

QUADRO 2 – Características das empresas estatais federais selecionadas (ano base 2008)

Crítérios	Empresa A	Empresa B	Empresa C	Empresa D
Tipo de empresa estatal	Sociedade de economia mista	Empresa pública	Empresa pública	Sociedade de economia mista
Setor	Adm. Portuária e transporte hidroviário	Tecnologia da informação	Financeiro	Insumos básicos
Quantitativo de pessoal próprio*	< 500	10 mil < X < 15 mil	1 mil < X < 5 mil	50 mil < X < 60 mil
Lucro líquido (R\$)	R\$ 500 mil < X < R\$ 1 milhão	R\$ 500 mil < X < R\$ 1 milhão	R\$ 5 bilhões < X < R\$ 10 bilhões	R\$ 30 bilhões < X < R\$ 50 bilhões
Patrimônio líq. (PL) (R\$)	R\$ 150 milhões < X < R\$ 200 milhões	R\$ 500 milhões < X < R\$ 1 bilhão	R\$ 25 bilhões < X < R\$ 50 bilhões	R\$ 100 bilhões < X < R\$ 150 bilhões
Rentabilidade sobre o PL	0.5%	0.1%	21%	25%
Dividendos (R\$)	R\$ 150 mil < X < R\$ 300 mil	R\$ 150 mil < X < R\$ 300 mil	R\$ 1 bilhão < X < R\$ 2 bilhões	R\$ 5 bilhões < X < R\$ 10 bilhões
PLR (R\$)⁶²	R\$ 50 mil < X < R\$ 100 mil	< R\$ 50 mil	R\$ 30 milhões < X < R\$ 50 milhões	R\$ 1 bilhão < X < R\$ 2 bilhões
PLR/pessoa (R\$)	X < R\$ 200,00	X < R\$ 200,00	R\$ 15 mil < X < R\$ 20 mil	R\$ 20 mil < X < R\$ 25 mil

Fonte: BRASIL (2009e).

As empresas A e D são sociedades de economia mista, que atuam, respectivamente, no setor de administração portuária e transporte hidroviário e no setor de produção de insumos básicos. Por sua vez, as empresas B e C são empresas públicas e atuam nos setores de serviços de tecnologia da informação e serviços financeiros.

⁶² Os valores de PLR extraídos do relatório constam na rubrica de “Particip. dos Empregados e Adm. nos Lucros” [grifo meu].

Quando se analisam os dados dos demais critérios, observa-se que ora seria possível dividir a amostra em duas metades - onde as empresas A e B estariam no mesmo grupo e as empresas C e D formariam outro, ora os valores estão em patamares muito diferentes uns dos outros, tornando a média dos valores em cada grupo um dado pouco informativo.

Os critérios para os quais as empresas podem ser agrupadas em duas metades são, além do tipo de empresa estatal:

1. retorno sobre o patrimônio líquido: enquanto o das empresas A e B ficou abaixo de 1%, o das empresas C e D ficou acima de 20%;
2. lucro líquido: em 2008, as empresas A e B registraram lucro líquido entre R\$ 500 mil e R\$ 1 milhão, enquanto as empresas C e D obtiveram lucro da ordem de mais de R\$ 5 bilhões;
3. dividendos aos acionistas: as duas primeiras pagaram dividendos da ordem de R\$ 150 mil a R\$ 300 mil, enquanto as outras duas pagaram, cada uma, pelo menos R\$ 1 bilhão em dividendos; e
4. média de PLR por empregado: nas empresas A e B, a média foi inferior a R\$ 200, enquanto nas empresas C e D, a média foi pelo menos superior a R\$ 15 mil por empregado.

A partir da análise acima, fica saliente a seleção de dois perfis de empresas, as altamente rentáveis e as de baixíssima rentabilidade; por conseguinte, aquelas que pagaram um grande volume de dividendos e as que quase nada distribuíram, e onde a média de PLR foi inferior a R\$ 200,00 no ano, enquanto nas outras a PLR por empregado poderia representar algo como 1, 2 ou até 3 remunerações adicionais em um ano.

A título de comparação, TORRES (2010) faz um cálculo do valor da média de PLR por empregado que seria obtido, tomando por base a quantidade de empregados e 5% do lucro líquido que as três maiores empresas privadas de capital aberto no Brasil – Vale, Itaú Unibanco e Bradesco - apresentaram até setembro de 2009. O valor obtido, de R\$ 5,5 mil, é cerca de três e quatro vezes menor do que as médias de PLR por empregado nas empresas C e D, respectivamente.

Para contrapor à idéia aparente de seleção de casos extremos, é oportuno analisar os critérios que ilustram a idéia de uma amostra composta por um conjunto de empresas situadas com valores situados em patamares que se diferenciam substancialmente uns dos outros:

1. a empresa com menor número de empregados possuía, em 2008, menos do que 500 empregados (empresa A); a empresa C, terceira maior empresa da amostra,

possuía, no mínimo, o dobro de empregados ($1 \text{ mil} < X < 5 \text{ mil}$) que a empresa A; a empresa B, segunda maior, possuía pelo menos o dobro de empregados ($10 \text{ mil} < X < 15 \text{ mil}$) que a empresa C; e a maior de todas neste critério, a empresa D, era pelo menos 3 vezes maior ($50 \text{ mil} < X < 60 \text{ mil}$) do que a empresa B. A diferença entre a maior e a menor das empresas em termos de número de empregados é, no mínimo, da ordem de 100 vezes;

2. a empresa A é a que possui o menor patrimônio líquido ($\text{R\$ } 150 \text{ milhões} < X < \text{R\$ } 200 \text{ milhões}$); o terceiro maior patrimônio (empresa B) é mais do que 3 vezes superior ao da empresa A e inferior a $\text{R\$ } 1 \text{ bilhão}$; já as duas empresas restantes possuíam patrimônio superior a $\text{R\$ } 25 \text{ bilhões}$, sendo que a empresa D, com o maior patrimônio ($\text{R\$ } 100 \text{ bilhões} < X < \text{R\$ } 150 \text{ bilhões}$) de todos, era pelo menos duas vezes maior do que o da empresa C, a segunda maior ($\text{R\$ } 25 \text{ bilhões} < X < \text{R\$ } 50 \text{ bilhões}$). Neste critério, a diferença entre o menor e o maior patrimônio líquido é mais do que 650 vezes; e
3. os dois menores montantes pagos de PLR aos empregados (empresas A e B) foram inferiores a $\text{R\$ } 100 \text{ mil}$ e resultaram numa média inferior a $\text{R\$ } 200$ por empregado. Já nas empresas C e D, a média de PLR variou entre $\text{R\$ } 15$ e $\text{R\$ } 25$ mil; entretanto, embora a empresa C tivesse distribuído menos de $\text{R\$ } 50 \text{ milhões}$ de PLR, e a empresa D, mais de $\text{R\$ } 1 \text{ bilhão}$.

A partir dessa análise, fica evidente que as empresas selecionadas são muito diferentes entre si em termos de número de empregados – de menos de 500 a mais do que 50 mil – e de patrimônio líquido – de menos de $\text{R\$ } 200 \text{ milhões}$ a mais do que $\text{R\$ } 100 \text{ bilhões}$. E, sobretudo, que apesar de duas empresas terem obtido médias bastante altas, de $\text{R\$ } 15$ mil e $\text{R\$ } 25$ mil de PLR por empregado, o montante total de PLR pago por uma delas é, pelo menos, 20 vezes maior que o da outra.

Em síntese, observa-se que a amostra como um todo é bastante heterogênea, composta por empresas grandes, médias e pequenas, que atuam em diferentes setores, com desempenhos financeiros distintos e diferente representatividade da PLR na remuneração dos empregados, de modo que são grandes as chances de que os padrões emergentes em meio a essa diversidade sejam poderosas inferências descritivas.

3.2 AS PROPOSTAS

As características das propostas de PLR das quatro empresas, em relação aos quatro eixos de referência, são apresentadas no Quadro 3.

QUADRO 3 – Características das propostas de PLR das empresas selecionadas (exercício 2008)

Critérios	Empresa A	Empresa B	Empresa C	Empresa D
Indicadores	5 indicadores operacionais e 3 financeiros. Mantidos os mesmos indicadores do programa do ano anterior.	3 indicadores operacionais e 2 financeiros. Em relação ao programa do ano anterior, 3 indicadores são novos 1 indicador foi retirado.	2 indicadores operacionais e 1 financeiro. Mantidos os mesmos indicadores do programa do ano anterior.	4 indicadores operacionais e 2 de satisfação/qualidade percebida pelos clientes. Mantidos os mesmos indicadores do programa do ano anterior.
Indicadores financeiros	Liquidez corrente (%); endividamento (%); rentabilidade do patrimônio líquido (%).	Retorno sobre o patrimônio líquido (%); Lucro antes de Juros, Imposto de Renda, Depreciação e Amortização (EBITDA)	Retorno sobre o patrimônio líquido (%).	-
Metas	Variações de -20% até +2,6% em relação ao observado do ano anterior, com justificativas da empresa.	2 metas inferiores ao resultado do ano passado, com justificativas da empresa.	Definidas em função da "média móvel" dos resultados obtidos nos indicadores nos últimos três exercícios.	Variações de 0% até +80% em relação ao observado no ano anterior, com justificativas da empresa.
Montante	Não menciona limites para o montante.	Não menciona limites para o montante; prevê pagamento conforme graus variados de atingimento das metas, todas com proporcionalidade a partir de pelo menos 80%.	25% dos dividendos e limite individual de até 4,5 remunerações. Pagamento caso atingido mínimo de 75% da meta de Retorno sobre o Patrimônio Líquido.	Não menciona limites para o montante.
Forma de distribuição	A critério da empresa.	Rateio linear.	Proporcional aos salários.	A critério da empresa, que possui um sistema de avaliação individual de desempenho bem estruturado.

Fonte: Propostas dos programas de PLR encaminhadas pelos ministérios supervisores das estatais ao DEST.

A quantidade de indicadores das propostas ficou compreendida entre o mínimo de três e o máximo de oito indicadores, com predominância de indicadores operacionais sobre indicadores financeiros. Na maioria dos casos, a base de indicadores foi a mesma que havia sido proposta e autorizada para o programa do exercício anterior. A exceção foi a empresa B, na qual mais da metade dos indicadores propostos e aprovados em 2007 foram substituídos por novos indicadores na proposta de 2008.

A maioria das propostas apresentou pelo menos um indicador financeiro, o de Rentabilidade sobre o Patrimônio Líquido, exceto a empresa D, que não propôs nenhum. Um dos argumentos é o fato de que a empresa possui ações em bolsa, de modo que a divulgação prévia de uma de suas metas financeiras poderia expor de maneira indesejada o valor de suas ações ou a sua estratégia empresarial. Por outro lado, a empresa D foi a única que propôs indicadores para medir a qualidade/satisfação dos clientes.

Em síntese, no que se refere a indicadores, os padrões que se destacaram foram a presença de um maior número de indicadores operacionais do que financeiros, sendo que, em relação aos últimos, o único indicador em comum, excetuando-se a empresa D, foi o de Rentabilidade sobre o Patrimônio Líquido.

Conforme o quadro 3, algumas metas para 2008 apresentaram uma grande variação em relação aos resultados obtidos para os mesmos indicadores em 2007; as variações extremas foram de -20% a +80%. Na proposta da empresa C trouxe embutido o dispositivo da “média móvel”, segundo o qual as metas dos indicadores seriam automaticamente definidas em função da média dos resultados dos últimos três anos. À exceção deste caso, as demais empresas apresentaram justificativas para as metas que propuseram para 2008.

No caso da empresa B, as justificativas apresentadas para metas inferiores não foram consideradas compatíveis pelo DEST. A empresa justificou a queda esperada na lucratividade em função da realização de investimentos previstos. Entretanto, através de consulta ao SIEST, a análise técnica verificou que 70% do orçamento previsto para investimentos ainda não havia sido executado, e que para cumprir as metas a que se propunha a empresa teria de realizar o feito improvável de executar todo o orçamento nos cinco meses restantes do ano. Por esse motivo, o DEST solicitou novos esclarecimentos à empresa B e a proposta que fora encaminhada foi devolvida sem análise de mérito, aguardando o envio das informações solicitadas para dar continuidade ao processo.

Em relação às metas da empresa C, a empresa incluiu explicações para os resultados de 2007, mas deixou de fazer o mesmo para as metas de 2008, tendo em vista o dispositivo da média móvel que calcularia as metas automaticamente. Na prática, quando a organização está numa trajetória ascendente, com a expectativa de resultados crescentes, a “média móvel” acaba gerando metas mais brandas do que o resultado observado no ano anterior, ao levar em conta os resultados do penúltimo e do antepenúltimo ano. Assim, a média móvel potencializa o incentivo para a empresa continuar desempenhando medianamente e até mesmo evitar

ganhos em produtividade, visando manter as metas num patamar bastante confortável, assim como discutido sobre o “ratchet effect”.

A média móvel só poderia gerar metas desafiadoras para a empresa quando o cenário futuro é negativo, isto é, quando há previsão de um resultado pior do que aquele obtido no ano anterior. Entretanto, se houver pouca concorrência na modalidade de serviços prestados por ela, haveria um menor risco por parte do ambiente externo e, logo, menos chances para a média móvel mostrar esse lado desafiador. No mínimo, se o mecanismo é utilizado para o cálculo das metas quando o cenário é positivo, deveria continuar valendo da mesma forma quando o cenário se torna negativo.

Em síntese, no que se refere às metas, observou-se uma alta variação em relação aos resultados obtidos no ano anterior, que tanto poderia indicar a previsão de uma contingência externa pontual naquele exercício específico ou a vulnerabilidade dos indicadores perante o ambiente externo, deixando de medir o desempenho que realmente pertence às empresas e denotando que os sistemas de avaliação ainda não estão maduros. De qualquer forma, só é possível contestar as justificativas das empresas a partir de outras informações, como as fornecidas pelo PDG e o SIEST, aspecto que explicita a maior dificuldade de avaliação de indicadores operacionais, já que aqueles sistemas têm um enfoque mais orçamentário.

No que se refere ao montante de PLR, três das quatro propostas não fizeram nenhuma referência em relação aos limites a serem observados para a sua distribuição. Não obstante, todas deverão observar a legislação vigente, aplicando-se o limite legal estabelecido pela Resolução CCE nº 10/1995 de até 25% dos dividendos pagos aos acionistas. No caso da empresa C, além do limite legal a empresa propôs o limite de 4,5 remunerações por participante, juntamente com a previsão de pagamento do montante de forma proporcional, a partir de 75% de cumprimento de uma das metas somente, a de Retorno sobre o Patrimônio Líquido. Para se ter uma idéia, “a Vale, por exemplo, negocia o pagamento de 4,7 salários a empregados referente ao resultado de 2009” (Torres, 2010). O pagamento proporcional somente a partir de um determinado patamar de execução também estava previsto na proposta da empresa B, com previsão de pagamento a partir de pelo menos 80% de execução.

Logo, com relação ao montante, observa-se nas propostas uma tendência no sentido de não proposição de restrições orçamentárias sobre os recursos a serem distribuídos como PLR, bem como abstenção com relação à previsão de regras que relacionem a execução das metas com o montante a ser pago, gerando menor transparência e responsabilização acerca de como os pagamentos seriam efetivados.

No tocante à forma de distribuição, a proposta das empresas A e D previa que a distribuição ocorreria conforme critérios a serem definidos por elas mesmas. Entretanto, apenas na empresa D a distribuição seria subsidiada por um sistema de avaliação de desempenho individual, reconhecidamente bem estruturado. Por fim, a empresa B utilizaria o rateio linear e a empresa D, a proporcionalidade aos salários.

Em resumo, a análise possibilita concluir que as propostas encaminhadas ao DEST são bastante variadas no que se refere aos quatro eixos de análise, sem muitas evidências da existência de um fio condutor de padronização ex-ante agindo transversalmente.

Por fim, cabe ressaltar que a proposta da empresa C se destaca em relação às demais pelo conjunto de uma série de características negativas ou desfavoráveis ao desempenho. Embora a empresa C forme junto com a empresa D o subconjunto amostral das empresas mais rentáveis e que pagaram mais dividendos e mais PLR, (i) não há o conhecimento de que possua um sistema de avaliação de desempenho tão estruturado como o da última; segundo a proposta, o montante, vale lembrar, seria distribuído de forma proporcional aos salários. Ainda, (ii) o valor da PLR foi proposto em termos de número de remunerações (4,5 remunerações), ao invés de vinculado ao lucro líquido da empresa. Mais importante de se observar é que a proposta da empresa C foi a que (iii) apresentou a menor quantidade de indicadores e onde (iv) as metas seriam calculadas pelo artifício da média móvel, cujos efeitos foram discutidos. O único aspecto positivo pelo qual a proposta da empresa C se destaca em relação às outras é ter explicitado os critérios que limitariam o montante da PLR. Apesar disso, o limite da PLR proposta é elevada, comparável ao de uma das maiores empresas privadas brasileiras, e a gradação da meta é inferior ao patamar que o DEST tem como preferência, o qual seria aplicado apenas na meta de um dos três indicadores previstos.

3.3 AS APROVAÇÕES

O Quadro 4 apresenta os termos de aprovação do DEST em relação às características das propostas de PLR trazidas no Quadro 3, analisadas no item 3.2.

QUADRO 4 – Termos de aprovação das propostas de PLR das empresas pelo DEST (exercício 2008)

Crítérios	Empresa A	Empresa B	Empresa C	Empresa D
Indicadores	Sem oposição.	Justificativas não consistentes c/ PDG, geraram solicitação de informações adicionais por parte do DEST. A empresa não encaminhou as informações solicitadas para conclusão da análise referente à proposta de PLR 2008.	Sem oposição.	Sem oposição.
Metas	Sem oposição.		Sem oposição.	Sem oposição.
Montante	25% dos dividendos e até 6,7% do lucro líquido, o que for menor. Pagamento conforme grau de atingimento da média das metas, a partir de 80% realizado.		25% dos dividendos e limite individual de até 2,7 remunerações. Pagamento caso atingido mínimo de 80% de uma das metas financeiras. O pagamento de PLR nos próximos programas deverá considerar o atendimento de 100% dessa meta.	25% dos dividendos e até 4,17% do lucro líquido. Pagamento caso atingido mínimo de 90% da média das metas. Posteriormente, a empresa solicitou aumento de 4,37%, alegando risco de paralisações por parte dos empregados. O pleito foi concedido.
Forma de distribuição	50% linear e 50% proporcional aos salários e ao atingimento de metas individuais.		Sem oposição.	Sem oposição.

Fonte: Ofícios do DEST sobre as propostas de PLR das empresas para o exercício de 2008.

Observa-se que o DEST não se opôs a nenhum dos indicadores e metas propostos pelas empresas, o que significa que, no que tange a esses aspectos, as instituições não estão tendo nenhum efeito, visto que as propostas estão saindo praticamente da mesma forma como entraram. Ressalte-se que isso não significa, necessariamente, que os indicadores e metas propostos já sejam satisfatórios.

Em primeiro lugar, com relação aos indicadores e metas, observe-se que nem todas as propostas apresentadas (Quadro 2) se encaixavam de acordo com as preferências do DEST (Quadro 1). Em todos os casos, os indicadores operacionais foram maioria em relação aos indicadores financeiros. Ainda, no caso da Empresa D, nenhum indicador financeiro foi proposto. Além disso, em mais de uma proposta houve metas inferiores aos resultados do ano anterior, sem contar que a “média móvel” sempre produzirá metas inferiores ao desempenho observado no anterior quando a empresa está numa trajetória positiva.

Em segundo lugar, de acordo com a teoria da agência, os interesses e as preferências do agente e do principal não são convergentes. No caso em tela, enquanto os acionistas almejam aumentar a produtividade, os empregados desejariam, primeiramente, assegurar a

PLR. Finalmente, recorde-se a revisão de literatura sobre mensuração de desempenho sobre o viés existente na seleção dos indicadores e metas pelas proponentes, com possibilidade de manipulação de resultados (*gaming*), de desempenho propositalmente inferior com vistas a manter um patamar modesto de atuação, e dos comportamentos que podem estar ligados à ocorrência do *deliberate performance paradox* (van Thiel; Leeuw, 2002, p. 271).

Nem mesmo sobre os indicadores econômico-financeiros, mais generalizáveis, houve qualquer mudança no sentido de uma maior padronização e convergência, o que indicaria uma baixa capacidade institucional propositiva e/ou um baixo reconhecimento sobre a necessidade de uma estratégia nesse sentido. Nesses casos, a premissa, obviamente, é a de que é possível conceber e aplicar um conjunto mínimo de indicadores econômico-financeiros para todas as empresas, com diferentes patamares esperados de desempenho para cada empresa ou setor.

A aparente satisfação quanto à suficiência de um indicador financeiro, sendo este o Retorno sobre o Patrimônio Líquido, parece subjugar a possibilidade de que os resultados medidos por este indicador possam ser obtidos em detrimento do desempenho da empresa em outros aspectos econômico-financeiros, tais como capitalização, participação de receitas não-operacionais, empréstimos e (re)financiamentos, antecipação de receitas com altas taxas de desconto e procrastinação de investimentos.

Ainda, embora a amostra tenha selecionado empresas com atuação em áreas distintas, entende-se ser perfeitamente possível a concepção e aplicação de um mínimo conjunto padrão de indicadores operacionais, no caso de várias empresas estatais num mesmo setor, como as empresas de administração portuária, e/ou empresas estatais em setores com maior concorrência, como o setor financeiro.

O único caso em que o DEST influenciou no processo foi na proposta da empresa B, que havia sido devolvida pelo órgão sem análise de mérito, com a solicitação de novos esclarecimentos sobre as metas então propostas. Recorde-se que a avaliação das metas só foi possível com as informações do PDG no SIEST. Como não foram encontrados registros de que a empresa tivesse encaminhado as informações solicitadas nem Notas Técnicas ou Ofícios referindo-se novamente ao assunto, constatou-se que a proposta de PLR da empresa B para o exercício de 2008 acabou não sendo aprovada, de forma que se a distribuição de PLR tivesse ocorrido naquele ano, ela teria sido irregular. Tendo esse caso em vista, a análise passará a se referir sobre as aprovações das propostas das empresas A, C e D.

Quando se observa os critérios de limitação do montante, a atuação do DEST é muito mais perceptível do que em relação aos indicadores e metas, destacando uma padronização

em linha com as preferências do órgão relacionadas no Quadro 1. Para as empresas A, C e D, o limite legal de 25% dos dividendos dos acionistas foi utilizado em conjunto com um segundo limite em termos de percentual do lucro líquido e um terceiro limitador do montante, do pagamento proporcional do total dos recursos conforme o percentual de execução das metas a partir de, no mínimo, 80%.

Apenas na empresa C, o segundo limitador continuou fixado em número de remunerações adicionais, no entanto, ao invés do teto que havia sido proposto, de 4,5 remunerações por empregado, o autorizado foi de 2,7, mesmo valor que havia sido aprovado no exercício anterior. Além disso, o Ofício de aprovação da PLR do exercício de 2008 estabeleceu que os programas de PLR dos próximos exercícios deverão considerar o atingimento de 100% da meta do indicador financeiro para a efetivação de sua distribuição, visando, desta forma, atenuar os efeitos da média móvel e incentivar um maior desempenho.

No caso da empresa D, o percentual do segundo limitador foi fixado em 4,17% do lucro líquido e o terceiro limitador, em 90%. Uma análise retrospectiva das aprovações das propostas de PLR para a empresa D permite observar que o segundo limitador aprovado sofreu um aumento em relação ao percentual aprovado para o exercício anterior, que era de 3,51%. Ainda, no final de 2008, a empresa acabou solicitando um novo aumento no limite aprovado de 4,17%, alegando dificuldades na negociação do acordo coletivo de trabalho com as entidades representantes dos seus empregados. A solicitação acabou sendo acatada, de modo que o limite percentual da PLR foi novamente elevado para 4,37% do lucro líquido da empresa.

Com relação à forma de distribuição, apenas no caso da empresa A o autorizado pelo DEST diferiu da proposta inicial da empresa, que estabeleceu o sistema misto, no qual 50% seria distribuído linearmente e 50% de forma proporcional aos salários. Em geral, todos os formatos de distribuição que acabaram sendo autorizados continham algum tipo de diferenciação interna do montante, seja proporcional aos salários, um sistema misto ou com base em um sistema interno da empresa de avaliação do desempenho dos empregados. Neste sentido, a atuação do DEST também foi efetiva, porém, poderia ser avaliada como um pouco menos intensa do que na sua atuação sobre o eixo de definição do montante, visto que nas empresas A e C critérios simplificadores de diferenciação acabaram sendo utilizados, sem a presença de uma indução no sentido de incentivar o desenvolvimento de sistemas internos de avaliação.

No final das contas, os dados mostraram uma fraca atuação do DEST com relação a indicadores e metas, e por outro lado, uma atuação bastante presente e padronizadora com relação aos critérios de limitação do montante da PLR. Essa constatação é compatível com a percepção da maioria dos entrevistados de que os programas de PLR seriam mais uma forma de remuneração do que propriamente um prêmio por resultados. Se as instituições não estão conseguindo ter um efeito sobre os indicadores e metas sendo pactuados, como se fossem peças de ficção, ênfase na limitação do montante a ser distribuído poderia ser como um contrapeso para reduzir os custos desses programas.

Destaque-se que onde o DEST é mais atuante, na limitação do montante, é também onde a legislação é mais explícita e específica com relação aos limites a serem observados. Além da previsão legal de 25% sobre os dividendos pagos aos acionistas, o órgão acrescentou dois balizadores complementares, em todos os casos. Nos demais eixos, pelo fato de a legislação ser menos específica, haveria maior margem de discricionariedade para a atuação do órgão, possibilitando um resultado totalmente oposto daquele encontrado.

Este resultado poderia sinalizar uma baixa capacidade institucional propositiva, de autonomia, no sentido de conseguir exercer o espaço de discricionariedade existente, atendo-se aos limites para os quais já existe amparo legal.

Na seção 2.1.3 deste trabalho definiu-se as empresas estatais como agente e o DEST como o principal. Entretanto, se as preferências do DEST encontram dificuldades em efetivar-se nas decisões do órgão, sobretudo nas questões onde a legislação concede maior discricionariedade, como assegurar que o DEST esteja realmente exercendo o papel do principal, ao invés de que ele próprio seja um agente? Indo mais longe, quem seria o verdadeiro principal, no relacionamento que tem as empresas estatais como agentes?

A título de ilustração da complexidade da trama que envolve esse relacionamento, observe-se a possibilidade de participação de altos representantes dos ministérios supervisores e, inclusive, do MP, no Conselho de Administração das empresas estatais, deliberando sobre algumas propostas que, posteriormente, serão deverão ser encaminhadas ao DEST para aprovação. Seria necessária certa autonomia para que o órgão aprovador possa se manifestar de forma divergente, se necessário, em relação a uma proposta que tivesse sido aprovada pelo Conselho de Administração de uma empresa, que tem como membro representante o seu ministro setorial. É difícil imaginar essa autonomia num órgão dentro do poder Executivo em relação ao próprio Executivo, de onde advém o argumento sobre a importância de um sistema de controle com a participação de um órgão de controle externo e independente. Uma

pergunta decorrente disso tudo é: qual seria a validade de um controle interno se não houver um controle externo?

Deter a prerrogativa de aprovação, por si só, não basta. É necessária capacidade para exercê-la adequadamente, incluindo-se, os instrumentos adequados. Cabe ponderar que o DEST dispõe de outras prerrogativas pelas quais o órgão poderia ter/gerar maior *enforcement*, de modo que, ao focar na PLR, a análise realizada poderia estar incompleta.

Com relação à legislação, no que se refere exclusivamente aos programas de PLR dos empregados conforme foram autorizados para o exercício de 2008, não foram encontradas aprovações de excepcionalização por parte do Secretário-Executivo do MP.

4 CONCLUSÃO

O principal resultado desta dissertação foi testar as hipóteses de pesquisa, concluindo que: (i) as aprovações do DEST estão refletindo, no máximo, metade das preferências do órgão em relação ao formato dos programas, de modo que (ii) a atuação do DEST possui diferentes intensidades em relação aos quatro eixos da PLR - uma fraca atuação no que tange os eixos de seleção de indicadores e estabelecimento de metas, uma atuação mais forte no eixo sobre a definição do montante e um pouco menos intensa sobre a forma de distribuição.

Com relação à seleção de indicadores e do estabelecimento das metas, verificou-se que as instituições – DEST e marco legal sobre PLR – não estão surtindo efeito no processo de análise e de aprovação, visto que as propostas estão saindo da mesma forma como foram propostas. Por outro lado, a atuação no eixo da definição foi bastante perceptível e bastante padronizado. As observações encontram respaldo na percepção da maioria dos entrevistados, de que a PLR estaria mais para uma remuneração adicional do que como um prêmio por resultados. Se as instituições não estão conseguindo ter um efeito sobre os indicadores e metas sendo pactuados, sendo como peças de ficção, ênfase na limitação do montante a ser distribuído poderia ser como um contrapeso para reduzir os custos desses programas.

Para se chegar a essa conclusão, várias etapas intermediárias tiveram de ser desenvolvidas, relacionadas aos objetivos específicos, e também contam como resultados da dissertação. A dissertação (i) analisou o DEST e o marco legal da PLR enquanto as instituições intermediando o processo entre as propostas e as aprovações; (ii) caracterizou as preferências do DEST em relação aos programas de PLR; (iii) caracterizou as propostas de PLR das empresas estatais e (iv) os resultados que as instituições em consideração estão produzindo; (v) analisou os fatores limitantes e/ou facilitadores para o funcionamento das instituições; e (vi) levantou as percepções de ex- e atuais envolvidos no processo de análise e aprovação das propostas no DEST acerca da PLR nas empresas estatais enquanto instrumento de incentivo à produtividade.

Muitas indagações e questionamentos foram levantados sobre as questões envolvendo a PLR das empresas estatais e a atuação do DEST na análise e aprovação das relativas aos empregados das empresas estatais da União, fazendo-se um parêntesis quanto às outras participações existentes, como a participação nos lucros dos administradores e a participação por resultados.

A questão do controle sobre o desempenho tem sido um tema recorrente há tempo nas reformas administrativas e no relacionamento entre empresas estatais e a administração

pública direta, sendo um dos motivos que suscitaram a criação do DEST e uma razão para se buscar o contínuo aperfeiçoamento do DEST em relação às suas capacidades institucionais de análise e proposição, do marco legal e da governança nas empresas estatais.

Se, por um lado, as teorias selecionadas podem ter se mostrado, algumas vezes, insuficientes para caracterizar e discutir as questões com que o trabalho se deparou, por outro lado, a gestão/supervisão das empresas estatais é assunto bastante complexo, para o qual a dissertação deu sua contribuição analítica.

Não obstante a isso, a dissertação, enquanto um estudo de caso exploratório, objetiva ser um pontapé para novas pesquisas, discussão e reflexão sobre o leque de questões envolvendo a PLR nas empresas estatais, para que esta possa ser um efetivo instrumento de incentivo à produtividade e de integração do capital e do trabalho.

A amostragem qualitativa possibilitou selecionar um grupo bastante heterogêneo de empresas, contribuindo para que os padrões emergentes da análise possam ser utilizados como inferências descritivas válidas para a atuação do DEST em relação aos programas de PLR das demais empresas estatais.

Conforme mencionado antes, o enfoque na PLR, em detrimento da análise de outros instrumentos/prerrogativas do DEST, é uma limitação importante do estudo, na medida em que poderiam revelar conclusões diferentes sobre a atuação e capacidade de *enforcement* do órgão.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERBACH, J., ROCKMAN, B. e PUTNAM, R. *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1981.

ABRUCIO, F. L. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1998, p. 178-192.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças Públicas, Democracia e Accountability. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Orgs.). *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 75-102.

ÁLVARES, A. C. T. Participação nos lucros definida pelos resultados. *Revista de Administração de empresas*, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 70-77, out./dez. 1999.

AMMONS, D. N. Productivity barriers in the public sector. In: HOLZER, M. (ed.) *Public productivity handbook*. New York: Marcel Dekker, 1992. P. 117-136.

ANNUATTI-NETO et al.. Os efeitos da privatização sobre o desempenho econômico e financeiro das empresas privatizadas. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 59, n. 2, p. 151-175, abr./jun. 2005.

BARBOSA, L. *Igualdade e meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006. 216p.

BASILE, J. Projeto obriga distribuição de 5% do lucro líquido ao empregado. *Valor Econômico*, 26 jan. 2010.

BEETHAM, D. *Bureaucracy*. Buckingham: Open University Press, p. 7-28, 1996.

BOUCKAERT, G.; BALK, W. Public Productivity Measurement: diseases and cures. *Public Productivity and Management Review*, v. XV, n. 2, p. 229-235, winter 1991.

BRASIL. Governo Federal. Programa de Aceleração do Crescimento, medidas fiscais de longo prazo. Disponível em:

<<http://www.brasil.gov.br/pac/economicas/economicas/medidas/>>. Acesso em: 08 fev. 2010.

_____. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília: Presidência da República, nov./1995.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Empresas com PDG. Disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/dest/090105_ESTA_Univ_pdg.pdf>. Acesso em 16 de dez. 2009a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Empresas dependentes do Tesouro Nacional. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/dest/090105_ESTA_Univ_tesouro.pdf>. Acesso em 16 de dez. 2009b.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Empresas por Ministério supervisor. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/dest/090105_ESTA_Univ_ministerio.pdf>. Acesso em 16 de dez. 2009c.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Perfil das empresas estatais – ano base 2006. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/dest/perfil_empresas_estatais/2006/PERFIL_2006_CAP_1_12.pdf>. Acesso em 16 de dez. 2009d.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Perfil das empresas estatais – ano base 2008. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/dest/perfil_empresas_estatais/2008/091002_perfil_empresas_estatais_2008.pdf>. Acesso em 16 de dez. 2009e.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 47, n. 1, jan./abr. 1996.

_____. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 49, n. 1, p. 5-42, jan./mar. 1998.

CARTER, N.; KLEIN, R.; DAY, P. *How organisations measure success: the use of performance indicators in government*. London: Routledge, 1992.

CASTRO, L. B. Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 90. In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A. (Orgs). *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 141-165.

EVANS, P. *A Tríplice Aliança – as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980. 292 p.

_____. O Estado como Problema e Solução. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 28/29, p. 107-156, 1993.

FAMA, E. Agency problems and the theory of the firm. *The Journal of Political Economy*, vol. 88, n. 2, p. 288-307, Apr. 2008.

FAMA, E.; JENSEN, M. C. Separation of ownership and control. *Journal of Law and Economics*, n. 26, p. 301-325, 1983.

FERREIRA COSTA, V. M. A dinâmica institucional da reforma do Estado no Brasil: um balanço da era FHC. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. G (Orgs.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC – Parte 2*. Brasília: MP/SEGES, 2002, p. 9-55.

GIACOMONI, J. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 2009. 365 p.

GOBETTI, S. W. Estatais e ajuste fiscal: análise e estimativa da contribuição efetiva das empresas federais para o equilíbrio macroeconômico. In: BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria Executiva, Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais. *Prêmio Dest Monografias: empresas estatais: monografias premiadas 2005-2008*. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2009. p. 237-283.

GREMAUD, A. P. ; VASCONCELLOS, M. A. S.; TONETO Jr., R. *Economia brasileira contemporânea*. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

EISENHARDT, K. Agency theory: assessment and review. *The Academy of Management Review*, vol. 14, n. 1, p. 57-74, Jan. 1989.

HEINRICH, C. J. Evidence-Based Policy and Performance Management: Challenges and Prospects in Two Parallel Movements. *The American Review of Public Administration*, v. 37, n. 3, p. 255-277, september 2007.

HERMANN, J. Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: o II PND e a crise da dívida externa (1974-1984). In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A. (Orgs). *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 93-115.

IMMERGUT, E. M. The theoretical core of the new institutionalism. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Eds.). *Institutionalism: volume 1*. Padstow, Cornwall: Sage, 2007. p. 136-165. (Publicação original em: *Politics & Society*, v. 26, n. 1, p. 5-34, 1998).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). *Código das melhores práticas de governança corporativa*, 2004. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/CodigoMelhoresPraticas.aspx>>. Acesso em: 08 fev. 2010.

JANN, W.; REICHARD, C. Melhores práticas na modernização do Estado. *Revista do Serviço Público*, Brasília, a. 53, n. 3, p. 33-50, jul./set. 2002.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, vol. 3, n. 4, p. 305-360, Oct. 1976.

JÚNIOR, M. PAC 3 anos: financiamento habitacional lidera execução. *Contas Abertas*. 05 fev. 2010. Disponível em: <<http://contasabertas.uol.com.br/WebSite/Noticias/>>. Acesso em: 08 fev. 2010.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. Indicadores que impulsionam o desempenho. In: Harvard Business Review (tradução de Afonso Celso da Cunha Serra). *Medindo o Desempenho Empresarial*. Rio de Janeiro: Campus, 2000. P. 117-136 (artigo publicado originalmente em jan.-fev. 1992).

KORNAI, J.; MASKIN, E.; ROLAND, G. Understanding the soft budget constraint. *Journal of economic literature*, vol. 41, n. 4, pp. 1095-1136, Dec. 2003.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Fundamentos de metodologia científica*. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2007. 315 p.

LANCER JULNES, P.; HOLZER, M. Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation. *Public Administration Review*, v. 61, n. 6, p. 693-708, nov./dec. 2001.

LANDIM, R. Poder Executivo deve ultrapassar 100 mil novos cargos no governo Lula. *Estadão*, 07 fev. 2010. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100207/not_imp507482,0.php>. Acesso em: 11 fev. 2010.

LIMA JUNIOR, O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*, Brasília, a. 49, n. 2, p. 5-31, abr./jun. 1998.

LOUREIRO, M. R; ABRUCIO, F. L. e ROSA, C. A. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público*, Brasília, a. 49, n. 4, 1998.

MARQUES, E. C. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *BIB*, n. 43, p. 67-102, 1997.

MILLER, G. J. The political evolution of principal-agent models. *Annual Review of Political Science*, 8, p. 203-225, 2005.

MORAES, A. J. L. A atividade da empresa estatal como baliza de delimitação do seu regime jurídico. In: BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria Executiva, Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais. *Prêmio Dest Monografias: empresas estatais: monografias premiadas 2005-2008*. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2009. p. 361-412.

NÓBREGA, M. Os salários dos executivos da Petrobras. *Veja*, 15 jul. 2009. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/150709/salarios-executivos-petrobras-p-120.shtml>>. Acesso em: 08 fev. 2010.

NUNES, E. *A Gramática Política do Brasil*. Brasília/Rio de Janeiro, ENAP/Jorge Zahar, 1997. 146 p.

O'DONNELL, G. Democracia delegativa? *Novos Estudos*, São Paulo, n. 31, p.25-40, out./2001.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *OECD Guidelines on corporate governance of state-owned enterprises*, 2005. Disponível em: <http://www.oecd.org/document/33/0,3343,en_2649_34847_34046561_1_1_1_37439,00.html>. Acesso em: 08 fev. 2010.

PATTON, M. Q. *Qualitative evaluation and research methods*. 2 ed. Newbury Park, CA: Sage, 1990. 532 p.

PAUL, G. Na era Lula, estatais criadas já chegam a dez. *O GLOBO*, Rio de Janeiro, p. 21, 20 fev. 2009.

PERRY, J. L.; ENGBERS, T.; JUN, S. Y. Back to the future? Performance-related pay, empirical research and the perils of persistence. *Public Administration Review*, vol. 69, n.1, p. 1-31, jan.-fev. 2009.

PINHEIRO, A. C.; GIAMBIAGI, F. As Empresas Estatais e o Programa de Privatização do Governo Collor. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 241-288, 1992.

_____. Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil. In: PINHEIRO, A. C.; FUKUSAKU, K. (Org.). *A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

PINHEIRO, A. C. Impactos microeconômicos da privatização no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 26, n.3, p.357-98, 1996. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/744/684>>. Acesso em: 08 fev. 2010.

_____. Privatização no Brasil: por quê? Até onde? Até quando? In: *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999, p. 147-182.

PINTO, A. P. Ignorância ou má fé? *Correio Braziliense*, 02 fev. 2010.

POLLIT, Christopher and BOUCKAERT, Geert. *Public Management Reform – a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

QUINHÃO, C. Financiamento habitacional da CAIXA bate recorde em 2009. *Estadão*. 27 jan. 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/economia,financiamento-habitacional-da-caixa-bate-recorde-em-2009,502270,0.htm>>. Acesso em: 08 fev. 2010.

REVISTA EXAME. Melhores & Maiores 2008. Disponível em: <<http://mm.portalexame.abril.com.br/empresas/maiores/1/2008/no-de-empregados/-/-/->>>. Acesso em: 11 fev. 2010.

REZENDE, F. C. *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 132 p.

SCHMITTER, P. C., KARL, T. L. What democracy is ... and is not. *Journal of Democracy*, v. 2, n.3 (summer), p. 75-88, 1991.

SCHNEIDER, B. R. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 1993. 404 p.

SILVA, A. L. C. A governança corporativa das empresas privadas é realmente melhor que a das empresas estatais? Curiosas evidências do mercado brasileiro. In: BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria Executiva, Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais. *Prêmio Dest Monografias: empresas estatais: monografias premiadas 2005-2008*. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2009. p. 443-479.

SMITH, P. On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, v. 18, n. 2&3, p. 277-310, 1995.

TALBOT, C. Performance management. In: FERLIE, Ewan; LYNN JR., L. E. and POLLITT, C. (eds.). *The Oxford handbook of public management*. Oxford University Press: New York, 2005. P. 491-517.

TORRES, F. Grandes companhias já fazem divisão. *Valor Econômico*. 26 jan. 2010. Disponível em:

<<https://conteudoclipppingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2010/1/26/grandes-companhias-ja-fazem-divisao>>. Acesso em: 08 fev. 2010.

VAN THIEL, S., and LEEUW, F. L. The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, v. 25, n. 3, p. 267-81, 2002.

YIN, R. Y. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2005. 212 p.

ANEXO 1 - EVOLUÇÃO ORGANIZACIONAL DO DEST (1979-2009)

Ano	Ocorrência
1979	Criação da Secretaria de Controle de Empresas Estatais – SEST (Decreto nº 84.128, de 29/10/1979), vinculada à Secretaria de Planejamento – SEPLAN, que tinha status de ministério, na estrutura da Presidência da República.
1987	SEST é transferida para a estrutura do Ministério da Fazenda (Decreto nº 94.159, de 31/3/1987).
1988	SEST volta a integrar a estrutura da Presidência da República (Decreto nº 96.902, de 3/10/1988), com nova denominação (Secretaria de Orçamento e Controle das Empresas Estatais), vinculada novamente à SEPLAN, também com nova denominação (Secretaria de Planejamento e Coordenação).
1990/91	Criação do Programa Nacional de Desestatização – PND (Lei nº 8.031, de 12/4/1990). Extinção da SEPLAN, cujas atribuições foram assumidas pela Secretaria Nacional de Planejamento, na estrutura do recém criado Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (Lei nº 8.028, de 12/4/1990). Nesse período, o acompanhamento das empresas estatais foi atribuído ao Departamento de Orçamentos da União, pertencente à Secretaria Nacional de Planejamento (Decreto nº 80, de 5/4/1991). No Departamento de Orçamentos, foi criada a Coordenação de Controle das Empresas Estatais – CEST, que recepcionou grande parte da equipe da extinta SEST.
1992	Com o impeachment do presidente Fernando Collor e o início do Governo Itamar Franco, a SEPLAN foi recriada na estrutura da Presidência da República (Lei nº 8.490, de 19/11/1992), com status de ministério, denominada Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação. A coordenação das empresas estatais é atribuída à Secretaria de Planejamento e Avaliação, vinculada à SEPLAN.
1994	Recriação de uma estrutura exclusiva para monitoramento e coordenação das empresas estatais, com a retomada da criação da SEST (Medida Provisória nº 480, 27/4/1994), denominada então como Secretaria de Coordenação e Controle das Empresas Estatais, vinculada à SEPLAN.
1995	Com a Reforma do Estado, implementada pelo Governo Fernando Henrique, a SEPLAN é transformada em Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO (Medida Provisória nº 813, de 1/1/1995, convertida na Lei nº 9.649, de 27/5/1998), mantendo a maior parte de sua estrutura e preservando a SEST.
1999	O MPO é transformado em Ministério do Orçamento e Gestão – MOG (Medida Provisória nº 1795, de 1/1/1999). Na mesma data, a SEST é transformada em Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – DEST (Decreto nº 2.923), vinculando-se à Secretaria-Executiva do MOG. No mesmo ano, o MOG é transformado no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP (Medida Provisória nº 1.911-8, de 30/7/1999), mantendo essa denominação até hoje.
2009	Alterada a denominação do DEST para Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Decreto nº 6.929, de 6/8/2009).

Fonte: DEST, 2009e.

ANEXO 2 - LEGISLAÇÃO UTILIZADA

LEGISLAÇÃO FEDERAL

Decreto-Lei nº 200/67	Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.
Resolução CCE nº 10/1995	Estabelece diretrizes para a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados das empresas estatais federais.
Decreto nº 2.673/1998	Dispõe sobre o pagamento, pelas empresas estatais federais, de dividendos ou de juros sobre o capital próprio, e dá outras providências.
Lei Complementar nº 01/2000	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
Lei nº 10.101/2000	Dispõe sobre a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa e dá outras providências.
Decreto nº 3.735/2001	Estabelece diretrizes aplicáveis às empresas estatais federais e dá outras providências.

APÊNDICE 1 - ROTEIRO DE ENTREVISTAS

Esta entrevista faz parte de uma pesquisa acadêmica de mestrado sobre mensuração de desempenho no setor público, tendo como objeto empírico a atuação do DEST na análise e aprovação dos Programas de Participação nos Lucros ou Resultados (PLR) das empresas estatais da União.

Para assegurar que nenhuma informação seja perdida, eu gostaria de gravar a entrevista com este gravador de voz, que deixarei no centro da mesa. A qualquer momento você poderá apertar o botão de “parar” do gravador.

Gostaria de assegurar-lhe que as informações serão tratadas confidencialmente. Os entrevistados serão classificados como representantes do corpo gerencial ou do corpo técnico, sem qualquer menção ao nome das pessoas ou a quaisquer características que possibilitem sua identificação.

A pesquisa trará apenas uma relação dos cargos ocupados por todos os entrevistados, no qual, além dos que trabalham no DEST, estão incluídos também aqueles que passaram pelo órgão e nele não trabalham mais. A única diferenciação nos registros será se o relato é proveniente do nível “técnico” ou “gerencial”.

O tempo estimado da entrevista é de aproximadamente 40 minutos.

Nível Técnico	Nível Gerencial
1) Perfil	1) Perfil
<ul style="list-style-type: none"> • Formação; • Trajetória profissional; • Há quanto tempo na posição relacionada ao DEST e à análise de PLR; • Idade; 	<ul style="list-style-type: none"> • Formação; • Trajetória profissional; • Carreira; • Há quanto tempo na posição relacionada ao DEST e à análise de PLR; • Idade;
2) Como é a situação hoje	2) Como é a situação hoje
<ul style="list-style-type: none"> • Características dos programas de PLR: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Seleção dos indicadores; ✓ Metas; ✓ Montante de PLR a distribuir; ✓ Forma de distribuição; ✓ Atores e forma de participação; • Critérios e diretrizes técnicas empregadas; • Dificuldades e forma de manifestação: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Questões técnicas; <ul style="list-style-type: none"> ▪ Seleção de indicadores; ▪ Fixação de metas; ▪ Quanto distribuir como PLR; ▪ Quanto para cada pessoa; ▪ Qualidade das informações; ▪ Avaliar a contribuição do programa para os resultados; ✓ Fatores internos; <ul style="list-style-type: none"> ▪ Preparo dos técnicos; ▪ Dados e informações; ✓ Fatores ligados às empresas estatais; <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dirigentes; ▪ Cultura organizacional; ✓ Fatores que influenciam a autonomia do DEST; ✓ Questões de ordem legal; <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pontos obscuros ou indefinidos; 	<ul style="list-style-type: none"> • Critérios e diretrizes para os programas; • Dificuldades e forma de manifestação: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fatores internos; <ul style="list-style-type: none"> ▪ Preparo dos técnicos; ▪ Dados e informações; ▪ Qualidade das análises (variação); ✓ Fatores ligados às empresas estatais; <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dirigentes; ▪ Cultura organizacional; ✓ Fatores que influenciam a autonomia do DEST; ✓ Questões de ordem legal; <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pontos obscuros ou indefinidos; <ul style="list-style-type: none"> - Medidas de excepcionalização; - Receita não operacional; ▪ Fragilidades e/ou limitações; ✓ Controle e monitoramento; ✓ Prestação de contas; • Estratégia, ação ou comportamento do DEST diante das dificuldades; • Opinião sobre a PLR: ela funciona?

<ul style="list-style-type: none"> - Medidas de excepcionalização; - Receita não operacional; ▪ Fragilidades e/ou limitações; ✓ Controle e monitoramento; ✓ Prestação de contas; • Estratégia, ação ou comportamento diante das dificuldades; • Opinião sobre a PLR: ela funciona? 	
3) Modelo ideal	3) Modelo ideal
<ul style="list-style-type: none"> • Como seria um Programa ideal de PLR; • Melhorias necessárias; • Atuação dos outros atores; • Atuação do DEST na PLR; <ul style="list-style-type: none"> ✓ Proposição; ✓ Análise; • Controle e monitoramento; <ul style="list-style-type: none"> ✓ Órgãos de controle interno/externo; • Marco legal; • Avaliação do Programa; • Prestação de contas; 	<ul style="list-style-type: none"> • Como seria um Programa ideal de PLR; • Melhorias necessárias; • Atuação dos outros atores; <ul style="list-style-type: none"> ✓ Dirigentes das empresas; ✓ Conselho de Administração; ✓ Ministérios Supervisores; • Atuação do DEST na PLR; <ul style="list-style-type: none"> ✓ Proposição; ✓ Análise; ✓ Coordenação e articulação; • Controle e monitoramento; <ul style="list-style-type: none"> ✓ Órgãos de controle interno/externo; • Marco legal; • Avaliação do Programa; • Prestação de contas;
4) Casos específicos – como é e como deveria ser	4) Casos específicos – como é e como deveria ser
<ul style="list-style-type: none"> • PLR nas empresas cujo cliente principal é o governo; • PLR nas empresas que atuam em mercados monopolizados ou com baixa concorrência; • Diferenças nos programas de PLR entre empresas públicas (100% públicas) e sociedades de economia mista (empresas com ações na bolsa); • Limite individual de PLR; • PLR sobre resultados; • Comparação da PLR em relação aos outros pleitos encaminhados ao DEST; 	<ul style="list-style-type: none"> • PLR nas empresas cujo cliente principal é o governo; • PLR nas empresas que atuam em mercados monopolizados ou com baixa concorrência; • Diferenças nos programas de PLR entre empresas públicas (100% públicas) e sociedades de economia mista (empresas com ações na bolsa); • Limite individual de PLR; • PLR sobre resultados; • Comparação da PLR em relação aos outros pleitos encaminhados ao DEST;
5) Evolução, perspectivas e tendências	5) Evolução, perspectivas e tendências
<ul style="list-style-type: none"> • Situação de hoje em relação ao passado; • Trajetória dos Programas de PLR; • Trajetória da atuação do DEST em PLR; • Trajetória institucional do DEST; 	<ul style="list-style-type: none"> • Situação de hoje em relação ao passado; • Trajetória dos Programas de PLR; • Trajetória da atuação do DEST em PLR; • Trajetória institucional do DEST;