

## **AGÊNCIAS EXECUTIVAS**

Luiz Carlos Bresser-Pereira

*In* Bresser-Pereira, Luiz Carlos *Reforma do Estado para a Cidadania*. São Paul: Editora 34, 1998.

## CAPÍTULO 12

### AGÊNCIAS EXECUTIVAS

Nos termos do *Plano Diretor*, temos dois tipos de agências executando atividades exclusivas de Estado: as “agências executivas” e as “agências reguladoras”. Ambas são, em princípio, autarquias que foram dotadas de uma autonomia especial ao serem qualificadas como executivas ou como reguladoras. Em alguns casos, entretanto, algumas das atuais fundações públicas executam atividades exclusivas do Estado, podendo, também, ser qualificadas como agências executivas.<sup>142</sup>

As agências reguladoras são mais autônomas do que as agências executivas, na medida em que a autonomia das primeiras deriva do fato de executarem políticas permanentes do Estado, enquanto as últimas devem realizar políticas de governo. Algumas autarquias estão sendo transformadas ou criadas como agências reguladoras; todas as demais deverão, gradualmente ser transformadas em agências executivas. As agências reguladoras executam uma política de Estado, prevista na lei de sua criação, que em princípio não deve variar com a mudança de governo. Em geral regulam preços, e sua missão é, em um mercado monopolista, estabelecer preços como se houvesse mercado competitivo. O governo pode mudar, mas a expectativa dos agentes econômicos, que investiram no setor regulado, é que seja mantida a política de garantir a concorrência ou fazer com que a lei do valor prevaleça. Já as agências executivas, embora tenham também objetivos definidos em lei, devem variar suas políticas em função das prioridades estabelecidas pelo partido ou pela coalizão partidária no poder. Está claro que embora se possa estabelecer esse critério distinguindo os dois tipos de agência, na prática existem muitas áreas cinzentas entre elas.

A característica essencial das agências executivas é uma maior autonomia de gestão e uma maior responsabilidade pelos resultados institucionais apresentados. Com a ampliação de sua autonomia de gestão, busca-se oferecer às instituições qualificadas como agências melhores condições de adaptação às alterações no cenário em que atuam e às demandas e expectativas

<sup>142</sup> Para escrever este capítulo, contei com a colaboração de Helena Pinheiro.

de seus usuários, e um melhor aproveitamento de oportunidades favoráveis ao melhor gerenciamento dos recursos públicos. A ampliação de sua autonomia por meio da concessão de flexibilidades gerenciais, entretanto, está subordinada à assinatura de contrato de gestão com seu ministério supervisor, no qual se firmarão, de comum acordo, compromissos de resultados. Já as agências reguladoras, dada sua maior autonomia em relação às agências executivas, dado o fato de que não cumprem políticas do governo mas do Estado, não terão, em princípio contrato de gestão.<sup>143</sup>

#### AGÊNCIAS EXECUTIVAS E AGÊNCIAS REGULADORAS

A condição de que a agência realize “atividade exclusiva de Estado” é de verificação relativamente simples. Agências que, no que se refere à implementação de políticas públicas, exerçam tarefas como arrecadação de impostos, promoção da seguridade social básica, garantia da segurança pública, fiscalização do cumprimento de determinações legais, bem como regulamentação e regulação de mercados, podem ser definidas como agências executivas.

As instituições responsáveis por atividades de regulamentação e regulação de mercados, entretanto, merecem um nome diferente — Agências Reguladoras. Poderiam ser entendidas como uma espécie de agência executiva, dotada de autonomia maior, uma vez que sua administração deve seguir princípios muito semelhantes. Entretanto, devem ser tratadas separadamente, pois terão, por lei — e não por mera delegação do Presidente da República — uma relativa independência em relação ao governo. A diferença entre os dois tipos de agência está no fato de que, embora as duas gozem de maior autonomia administrativa, as agências reguladoras são entes públicos mais autônomos em relação ao governo, uma vez que a elas compete cumprir políticas de Estado, de caráter mais amplo e permanente, em defesa do cidadão, não devendo, por isso, estar subordinadas a prioridades e diretrizes de um governo específico. Seus dirigentes são detentores de mandato e têm sua indicação aprovada pelo Congresso, o que não acontece com os dirigentes das agências executivas, que são de livre nomeação e exoneração pelo Presidente da República.

Em princípio, as agências reguladoras regulam preços de serviços públicos monopolistas. Sua política permanente — uma política de Estado — é determinar o preço que seria o de mercado se houvesse mercado. Não cabe

<sup>143</sup> Não obstante, a ANEEL incluiu contrato de gestão na sua lei de criação. O não-cumprimento do contrato seria uma razão legítima para definição de diretor com mandato.

ao governo definir uma política de preços para elas. Os bancos centrais, por exemplo, são agências reguladoras cuja missão permanente, que deve depender de qual partido esteja no governo, é garantir a estabilidade da moeda.

Nem sempre é fácil saber com clareza se uma agência deve ser reguladora ou executiva, embora os critérios gerais sejam claros. Da mesma forma, nem sempre é possível identificar, prontamente e de forma inequívoca, a característica de exclusividade de alguns serviços e atividades hoje a cargo de entidades estatais. Haverá sempre áreas cinzentas, entre as atividades exclusivas de Estado e os serviços sociais e científicos que o Estado promove ou financia.

No governo Fernando Henrique Cardoso, as agências reguladoras assumiram um papel fundamental, na medida em que se eliminou o monopólio da Petrobrás sobre o petróleo e se iniciou a privatização dos serviços públicos monopolistas de comunicações e de energia elétrica. Depois de um debate no governo e no Congresso, sobre o grau de autonomia de que deveriam gozar essas agências, no qual o Conselho da Reforma do Estado teve um papel importante, advogando a autonomia como uma garantia para os investidores, uma autonomia limitada, mas efetiva, foi afinal aprovada para as três agências reguladoras criadas por lei (ANP — Agência Nacional do Petróleo, ANATEL — Agência Nacional de Telecomunicações e ANEEL — Agência Nacional de Energia Elétrica). O governo brasileiro, que já contava com duas agências reguladoras — o Banco Central e o CADE — Conselho Administrativo de Defesa Econômica —, passou a contar com cinco agências reguladoras.

#### QUALIFICAÇÃO COMO AGÊNCIA EXECUTIVA

A clara separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, situadas no núcleo estratégico do Estado, e as agências executivas é uma característica fundamental da Reforma Gerencial que está sendo implementada. Quando atividades de prestação de serviços estão sendo realizadas no âmbito das secretarias de um ministério, é necessário que se promova a discussão sobre a possibilidade de sua transferência para uma instituição descentralizada já existente e que atue em área compatível. Com isso, evita-se a criação desnecessária de novas instituições, racionalizando a ação do Estado, evitando superposições e concentrando, numa mesma entidade e sob a supervisão de um mesmo ministério, atividades e serviços que estejam a ele subordinados. Na impossibilidade de agregá-los em uma instituição já existente, torna-se necessária a criação, em princípio, de uma autarquia a ser qualificada como agência executiva.

Desonerado das atividades de execução, o núcleo estratégico tem melhores condições de se dedicar às suas atividades precípuas, que são, fundamentalmente, formulação e avaliação de diretrizes e políticas públicas e acompanhamento e avaliação das instituições descentralizadas sob sua supervisão, de forma a garantir a implementação das políticas e a observância das diretrizes por ele formuladas. Assim, o núcleo estratégico se fortalecerá de duas maneiras: concentrando atenção na função principal de formulador e avaliador de políticas e dispondo de instrumentos e ferramentas para realizar um acompanhamento e uma supervisão efetivos das instituições descentralizadas a ele vinculadas.

O processo de qualificação de uma autarquia ou fundação se dá em quatro etapas: decisão do ministério supervisor da instituição a ser qualificada; assinatura de protocolo de intenções, com a constituição de comissão coordenadora, que será responsável pela condução do processo de transformação; assinatura de contrato de gestão; e decreto de qualificação da instituição como Agência Executiva. No caso de atividades e serviços que venham sendo executados pelo próprio ministério, o processo incluirá uma etapa de criação de autarquia ou fundação.

A denominação Agência Executiva é uma qualificação a ser concedida, por decreto presidencial específico, a autarquias e fundações públicas responsáveis por atividades e serviços exclusivos do Estado. O Projeto Agências Executivas gerenciado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, portanto, não institui uma nova figura jurídica na administração pública, nem promove qualquer alteração nas relações de trabalho dos servidores das instituições que venham a ser qualificadas. A transformação de uma entidade em agência executiva se dá por adesão, ou seja, os órgãos e entidades responsáveis por atividades exclusivas do Estado candidatam-se à qualificação, se assim o desejar a própria instituição e, obviamente, seu ministério supervisor.

#### PLANO, INDICADORES E CONTRATO

Não basta, entretanto, a manifestação da vontade das instituições e respectivos ministérios. A qualificação de uma instituição como agência executiva, exige, como pré-requisito básico, que a instituição candidata tenha um plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento institucional em andamento, uma definição clara dos indicadores de desempenho e um contrato de gestão, firmado com o ministério supervisor. O plano estratégico visa garantir que a agência parta de bases firmes, com sua missão e seus macroprocessos bem definidos, com uma estrutura organizacional e um quadro de

peçoal adequado, tanto do ponto de vista qualitativo como do quantitativo. O contrato de gestão é o principal instrumento para garantir ao ministério supervisor melhores condições de acompanhamento e supervisão dos resultados das agências executivas. O contrato de gestão estabelecerá metas e objetivos estratégicos a serem atingidos pela instituição em determinado período de tempo, assim como os indicadores que permitirão mensurar seu desempenho na consecução dos compromissos pactuados no contrato.

Da mesma forma que acontece no Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios, a primeira condição para a declaração de uma entidade do Estado como agência executiva é a de que tenha se reestruturado de acordo com um plano estratégico. Para que uma instituição cumpra com efetividade sua missão, é imprescindível que suas ações decorram de um planejamento em permanente processo de revisão. Não se trata de lograr o plano perfeito, ou o plano de “vôo cruzeiro” da instituição, uma vez que isso não existe na prática. O administrador público, da mesma forma que o gerente privado, sabe que a realidade à sua volta e dentro da organização está sempre mudando, exigindo dele sentido de oportunidade, agilidade para se integrar de forma interativa. É preciso evitar o “planejamento ocasional” que não é outra coisa senão a falta de planejamento. Mas é preciso não acreditar demais no planejamento, não pensá-lo como algo imutável; o planejamento é no máximo um exercício permanente e sistemático, que, para ser bom, deve estar sempre se modificando, ajustando-se à realidade interna e externa em mudança.

A existência de metas e principalmente de indicadores de desempenho claros para as entidades descentralizadas é essencial para o controle de resultados. Se os objetivos estratégicos são resultados de dimensão mais geral pretendidos pela instituição, as metas de desempenho são ações mais concretas e objetivas, necessárias ao atingimento dos objetivos estratégicos e que vão constituir a matéria-prima da avaliação do desempenho institucional. As metas devem declarar os níveis de desempenho minimamente aceitáveis e devem ser preferencialmente quantificáveis. Em alguns casos, pode-se admitir uma data de conclusão como medida de atingimento de uma meta. As metas devem ser realistas, mas desafiadoras, encorajando o progresso em relação aos níveis históricos de desempenho. Metas não-realistas ou que não representem desafio podem levar à perda de credibilidade e à desmotivação em relação ao seu atingimento. As metas devem ser escritas de forma que, mesmo pessoas não-familiarizadas com a organização sejam capazes, apenas pela leitura, de entender os resultados esperados. No processo de definição de metas, deve-se evitar a tentação de querer medir tudo, restringindo a mensuração às ati-

vidades críticas, isto é, aquelas que tenham um impacto direto e mais forte no resultado do processo como um todo.

Definidas as metas, será possível definir os indicadores de desempenho, expressos em unidades de medida que sejam as mais significativas para aqueles que vão utilizá-los, seja para fins de avaliação seja para subsidiar a tomada de decisão com base na informação por eles geradas. Um indicador de desempenho é composto de um número, ou percentual, que indica a magnitude (quanto), e uma unidade de medida, que dá ao número ou percentual um significado (o quê). Para medir o desempenho institucional é necessário coletar os dados. Entretanto, desenvolver novos sistemas de coleta de dados pode ser dispendioso; o tempo e o esforço devem ser comparados com os benefícios. Por isso, o entusiasmo pela construção de um novo sistema deve ser contido pela realidade dos custos da coleta e do processamento dos dados. Normalmente, pode ser feita uma melhoria nos sistemas de coleta e processamento já existentes, a um custo razoável.

Definidos os indicadores de desempenho, temos condições de estabelecer o contrato de gestão, por meio do qual o ministério supervisor exercerá o acompanhamento e a avaliação do desempenho institucional das entidades descentralizadas, sejam elas agências executivas ou organizações sociais. O contrato de gestão constitui-se no principal instrumento de gestão estratégica das entidades descentralizadas. Para garantir que as políticas públicas formuladas pelo núcleo estratégico sejam implementadas e as demandas e expectativas da sociedade atendidas, a dinâmica de monitoramento do contrato de gestão torna possível a identificação — preferencialmente de forma antecipada — de eventuais dificuldades ou desvios, a tempo de se promoverem as alterações necessárias, seja nas condições, seja nos objetivos e metas, ou na sua forma de implementação.

Na elaboração do contrato de gestão, a instituição e o ministério supervisor buscam assegurar que os objetivos e metas tenham coerência com a missão institucional, que tenham sido identificadas as fontes básicas de dados que permitirão definir e acompanhar os indicadores de desempenho, e que a linguagem utilizada possa ser compreendida por todos, inclusive as pessoas que não pertençam à instituição.

Na execução do contrato de gestão, uma peça essencial são os relatórios dos resultados alcançados. Os relatórios vincularão as informações sobre o desempenho alcançado à missão e aos objetivos estratégicos. Sem o entendimento desse vínculo, os usuários das informações podem não ser capazes de julgar o progresso em direção aos resultados esperados. Os dados do relatório devem ater-se às questões cruciais, relativas ao cumprimento da

missão institucional e ser apresentados de forma concisa e compreensível, inclusive para quem não pertence à instituição, de forma a aumentar a transparência da administração e facilitar o controle social.

Os relatórios, além de prestar contas sobre a atuação da instituição, precisam conter informações que sejam úteis para a tomada de decisões, com vistas à eliminação de fatores que tenham sido identificados como constrangedores a um melhor desempenho institucional, sempre com o foco no atendimento às diretrizes governamentais e às necessidades dos usuários/clientes. Merecem especial atenção os dados relativos aos motivos pelos quais os prazos ou os resultados alcançados diferem, positiva ou negativamente, das metas estabelecidas. No caso de não-cumprimento das metas, essa explicação é fundamental para que a unidade descentralizada, o ministério supervisor, o Congresso e outras instituições públicas possam decidir o que fazer. No caso de superação de metas, as informações poderão servir de exemplos a serem seguidos para que se alcancem resultados semelhantes. Além de explicitar os motivos pelos quais metas e prazos não foram cumpridos, o relatório deve conter informações sobre as ações que estão sendo, serão ou devam ser tomadas pela instituição ou por outros órgãos para corrigir esses desvios.

#### AUTONOMIAS OU FLEXIBILIDADES E CONTROLE

Visando dotar as agências executivas da agilidade e da flexibilidade indispensáveis para garantir efetividade às suas ações, no cumprimento de sua missão, o Programa de Agências Executivas prevê a concessão de algumas autonomias ou flexibilidades especiais para as agências, como condição intrínseca ao modelo de gestão que se pretende ver implementado e mantido. As autonomias propostas relacionam-se à gestão dos recursos colocados à disposição das instituições, em relação a três áreas, basicamente: orçamento e finanças; gestão de recursos humanos; e serviços gerais e contratação de bens e serviços.

A lógica que sustenta a proposta de ampliação da autonomia gerencial das agências é a de que, para se responsabilizar pelos resultados demandados e acordados em um contrato de gestão e pelo uso dos recursos públicos colocados à sua disposição (financeiros e não-financeiros), as instituições precisam ter um maior poder de decisão sobre os meios de atingi-los. É mais importante cobrar o “quê”, deixando a cargo das instituições a decisão sobre o “como”, obviamente exigindo de seus dirigentes a observância das leis. Com isso, a administração pública foge de um ciclo vicioso — e perverso para a sociedade —, no qual as instituições argumentam que não podem apresentar melhores resultados porque não detêm o controle dos “meios” e os con-

troladores dos “meios” argumentam que não podem passar para as instituições o seu controle porque elas não apresentam resultados.

No que se refere ao aspecto orçamentário-financeiro, pretende-se que as agências executivas tenham seu orçamento disposto de uma forma mais agregada, com os recursos alocados em apenas um projeto ou sub-atividade, respeitada a distinção entre os grupos de despesa (pessoal e outros custeios e capital). Além disso, para que os resultados pactuados possam efetivamente ser alcançados, é preciso garantir às instituições que os recursos constantes do orçamento sejam efetivamente disponibilizados, afastando-se, portanto, a possibilidade de cortes ou contingenciamentos que inviabilizariam a consecução dos compromissos acordados no contrato de gestão. Entretanto, se obtiverem da Câmara dos Deputados orçamento maior do que aquele proposto pelos ministérios da área econômica, essa garantia deixa de existir para os valores adicionais.

Em relação à gestão de recursos humanos, busca-se uma relação com os servidores baseada no desempenho e no mérito, com a definição de mecanismos financeiros de reconhecimento como, por exemplo, a concessão de formas de bonificação por desempenho. Também se pretende que as agências executivas contem com autorização prévia para realizar concursos e nomear os candidatos aprovados, desde que existam vagas e recursos orçamentários necessários ao custeio do gasto. Para isso, é imprescindível que a instituição já tenha definidos os perfis profissionais requeridos para a execução de suas atividades e os quantitativos necessários.

Quanto à gestão dos serviços gerais e contratação de bens e serviços, objetiva-se dotar as agências executivas de um mínimo essencial de autonomia de gestão. A concessão de um limite diferenciado de dispensa de licitação para contratação de serviços, compras e obras de engenharia é uma das medidas de organização administrativa que estão disponibilizadas para as agências. Além disso, parte do esforço empreendido no sentido de dotá-las de maior autonomia e agilidade nas ações do dia-a-dia, compreende a permissão para que possam, mediante edição de regulamento próprio, dispor sobre assuntos relacionados a alguns itens, tais como opcionais de segurança a serem instalados em veículos automotores de carga, fiscalização, pesquisa ou de transporte de servidores, e fixação de limites para atendimento de despesas de pequeno vulto.

A dispensa, para as agências executivas, da obrigatoriedade da assinatura de termos aditivos a convênios de vigência plurianual — quando destinados exclusivamente à indicação do crédito orçamentário que dará suporte ao gasto no exercício — é, também, medida de racionalização administrativa e as

poupará de atividades meramente burocráticas, substituídas pela publicidade dada às notas de movimentação de crédito ou de empenho emitidas.

As agências executivas deverão contar, ainda, com maior autonomia para adaptar suas estruturas organizacionais às suas necessidades de funcionamento. Definidos os cargos da alta administração, será atribuição de cada Agência, aí consideradas as suas peculiaridades de atuação, ajustar o restante da estrutura livremente, respeitando o quantitativo de cargos em comissão disponível. A critério dos ministérios supervisores poderá, também, ser delegada ao dirigente máximo das agências executivas competência para readequação ou aprovação de suas estruturas regimentais ou de seus estatutos.

#### A EXPERIÊNCIA DA IMPLEMENTAÇÃO — DIFICULDADES

No processo de implementação do Projeto Agências Executivas com unidades-piloto, a primeira constatação foi a de que o grande fator motivador da adesão das instituições era a possibilidade de ampliação de sua autonomia de gestão, devido ao fato de as organizações se sentirem sufocadas pelos entraves da burocracia da administração pública. Entretanto, o processo de reestruturação institucional, necessário para que uma instituição seja qualificada como agência, exige uma reflexão por parte das organizações. Na implementação do projeto, o que se constata é que as instituições estão muito pouco preparadas para essa reflexão, seja sob o aspecto da competência e da habilidade para a condução de um planejamento consistente, seja no que diz respeito à determinação necessária para levantar questões difíceis de serem enfrentadas, principalmente as relativas à revisão de estruturas organizacionais e de pessoal.

Ao promover a reflexão sobre missão, visão de futuro, macroprocessos e objetivos estratégicos, o Projeto Agências Executivas enfrenta, ainda, a questão da falta de integração entre as diversas áreas das instituições que, em boa parte dos casos, atuam de forma estanque, como se fossem, cada qual, instituições distintas e, muitas vezes, rivais. Isso faz com que se torne difícil a revisão de processos, procedimentos e rotinas necessária à melhoria do processo produtivo das instituições. A tendência que se nota é a manutenção das atuais tarefas/atividades, de forma a se manter os “poderes” e espaços conquistados, com grande impacto, inclusive, sobre iniciativas de informatização. Outra questão que tem apresentado dificuldades é a que se refere às informações e aos processos de comunicação interna e externa das instituições. Uma boa gestão depende, fortemente, da qualidade e do fluxo de informações institucionais. Para que uma instituição formule um bom contrato de gestão e possa cumpri-lo adequadamente, por exemplo, ela precisa ter

um efetivo sistema de informações gerenciais que possibilite o acompanhamento de seu desempenho e subsidie o processo decisório. Além disso, ela precisa compartilhar e trocar informações com todos os seus funcionários, que são, afinal, os responsáveis pelas ações. Da mesma forma, é preciso estar em permanente contato com os clientes e usuários que são os principais juízes do desempenho da instituição.

Em outro sentido, a implementação do Projeto Agências Executivas busca o fortalecimento dos Ministérios, no que diz respeito à sua função de supervisão de suas vinculadas e à sua relação com essas organizações, que deve ser de estreita parceria para que se garanta o sucesso da implantação de uma administração gerencial e, conseqüentemente, a qualidade dos serviços prestados ao cidadão. Sob esse aspecto, o projeto enfrenta dificuldades importantes exatamente na integração dos dirigentes dos ministérios supervisores das instituições candidatas à qualificação. Em sua grande maioria, esses dirigentes conhecem pouco, ou mesmo desconhecem, o Plano Diretor e, portanto, os objetivos específicos do projeto. Além disso, mesmo os Ministérios assinando protocolos de intenções, não tem ocorrido uma efetiva integração de seus dirigentes ao processo de transformação de suas vinculadas, notando-se pouco comprometimento com o acompanhamento das ações previstas no protocolo de intenções e que são pré-requisitos básicos e fundamentais para que a qualificação das instituições como agências executivas seja possível.