"A FEA e a USP respeitam os direitos autorais deste trabalho. Nós acreditamos que a melhor proteção contra o uso ilegítimo deste texto é a publicação online. Além de preservar o conteúdo, motiva-nos oferecer à sociedade o conhecimento produzido no âmbito da universidade pública e dar publicidade ao esforço do pesquisador. Entretanto, caso não seja do interesse do autor manter o documento online, pedimos compreensão em relação à iniciativa e o contato pelo e-mail bibfea@usp.br para que possamos tomar as providências cabíveis (remoção da tese ou dissertação da BDTD)."

T658.402 C824a e.2
T64630
FEAUSP

T658.402
C824e
e.2.

HAMILTON LUIZ CORRÊA

DEDALUS - Acervo - FEA
20600036952

O "ESTADO DA ARTE" DA AVALIAÇÃO DE EMPRESAS ESTATAIS

TESE DE DOUTORAMENTO APRESENTADA À FACULDADE DE ECONOMIA E ADMINISTRAÇÃO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE DOUTOR EM ADMINISTRAÇÃO

ORIENTADOR. PROF. DR. JACQUES MARCOVITCH

64630

SÃO PAULO
1986

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Jacques Marcovitch, orientador que, em 1983, antevendo a importância e a necessidade de avaliar o desempenho das Empresas Estatais, nos guiou em direção a este tema e muito contribuiu para o desenvolvimento deste trabalho.

Ao Caio, à Eliana e à Sônia que muito ajudaram no levantamento e análise dos dados.

À Nanami Sato que com muita competência reviu os originais do trabalho.

À Edy Comisso, cujo eficiente desempenho assegurou a consecução de diversas etapas deste trabalho; à Noda Haruko e à Matilde Rocha que, juntamente com a Edy, cuidaram do documento final.

Aos Profs. Drs. Eduardo Vasconcellos, Eunice Lacava Kwasnicka e Hélio Janny Teixeira que, com suas críticas e sugestões nos permitiram o aprimoramento deste trabalho.

À Beth, companheira de todas as horas, pelo apoio e paciência com que suporta todas as dificuldades da vida de um pesquisador.

ABSTRACT

In this thesis, a study of the performance evaluation of state-owned enterprises in the state of São Paulo was undertaken, and a new methodology was suggested.

Initially, the importance of state-owned companies in Brazil and in the state of São Paulo was demonstrated, and the methodology used for developing the study and the legal notion of the state-owned firm were described.

Next, the results of empirical research were presented, with emphasis on the firms' evaluation activities, suggestion of evaluation methodologies and of the individuals that should participate in evaluations, as well as the barriers and facilitators to the evaluation process.

A series of conclusions and recommendations was presented, aiming at the implementation of performance evaluation by state-owned firms and at the elimination of barriers to that evaluation.

In conclusion, a methodology for the performance evaluation of state-owned firms was proposed. Proposals were also made for further research towards the enhancement of knowledge in this area, as well as for the development of more adequate models for these firms' conditions.

ÍNDICE

		PAG.
I.	INTRODUÇÃO	001
	1. IMPORTÂNCIA DO ESTUDO.....	003
	1.1 O Nível de Participação da Estatal na Economia de Alguns Países	003
	1.2 A Participação Estatal na Economia Brasileira e as Empresas Existentes..	005
	1.3 Evolução de Alguns Indicadores Econômico-financeiros das Empresas Estatais	008
	1.4 Relevância das Empresas Estatais de São Paulo	010
	1.5 A Criação de Empresas Estatais	014
	1.6 Algumas Críticas às Empresas Estatais..	017
	1.7 Comentários Gerais	019
	2. METODOLOGIA DO ESTUDO	020
	2.1 Questões Básicas	021
	2.2 Amostra da Pesquisa	021
	2.3 Perfil dos Entrevistados	025
	2.4 Comentários Finais	027
	3. O CONCEITO JURÍDICO DE EMPRESA ESTATAL.....	027
	4. LIMITAÇÕES DO ESTUDO	030
	5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	030
II.	CONCEITOS E METODOLOGIAS DA AVALIAÇÃO DE EMPRESAS ESTATAIS	032
	1. INTRODUÇÃO.....	032
	2. APRESENTAÇÃO DAS METODOLOGIAS	033

PAG.

3. METODOLOGIAS GERAIS 034

3.1 A Metodologia de Martindell..... 034

3.2 Metodologia de Buchelle 038

3.3 A Metodologia de Robbins 040

3.3.1 O Modelo de Avaliação 041

3.3.2 Qualidades de um Bom Sistema de Avaliação 044

3.4 A Abordagem da Eficácia Organizacional 046

4. METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO DE EMPRESAS ESTATAIS 050

4.1 A Metodologia da SEST 050

4.2 Metodologia de Avaliação das Empresas Energéticas do Estado de São Paulo.... 054

4.3 A Metodologia de Avaliação da EMBRATEL.. 057

4.4 A Abordagem de Trebat 059

4.5 Um Sistema de Controle para a Empresa Estatal 065

4.5.1 Quem Controla 065

4.5.2 Quais são os Instrumentos de Controle 066

4.5.3 Quais são os Aspectos do Controle 067

4.5.4 Quais são os Critérios Segundo os Quais o Controle é Exercido. 068

4.6 A Metodologia de Heath 072

4.6.1 Propósito, Fins e Objetivos ... 073

4.6.2 Estrutura Organizacional 074

4.6.3 Obrigação de Prestar Contas ... 076

4.6.4 Comentários Gerais 077

4.7 A Metodologia de Moll..... 078

PAG.

4.8 A Metodologia de Wharlich 083

4.8.1 Controle Interno 083

4.8.2 Controle Externo 087

4.8.3 Conclusões e Perspectivas 091

4.9 A Metodologia de Motta 092

5. ALGUNS COMENTÁRIOS SOBRE AS METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO DE EMPRESAS 098

III. PESQUISA EXPLORATÓRIA SOBRE AVALIAÇÃO DE EMPRESAS ESTATAIS 108

1. ESTADO ATUAL DA AVALIAÇÃO NAS EMPRESAS ESTATAIS..... 108

2. PERCEPÇÕES DO ENTREVISTADO SOBRE A AVALIAÇÃO DE EMPRESAS ESTATAIS 111

2.1 Metodologia de Avaliação 111

2.2 Nível de Participação 116

2.3 Diferenciação da Empresa Privada 120

2.4 Freqüência e Periodicidade 123

2.5 Dificuldades/Facilidades de Avaliar a Empresa Estatal 124

2.5.1 Com Relação aos Fatores de Ordem Pessoal 128

2.5.2 Com Relação aos Fatores Gerenciais 129

2.5.3 Com Relação ao Ambiente Político-Social 129

2.5.4 Com Relação à Metodologia 131

2.5.5 Com Relação aos Facilitadores.. 132

2.5.6 Comentários Gerais 133

2.6 Motivos para se Avaliar a Empresa Pública 135

PAG.

3. TESTE DO MODELO 136

3.1 Avaliação da Metodologia 136

4. PERCEPÇÃO DOS ENTREVISTADOS SOBRE ATRIBUTOS DAS EMPRESAS 140

4.1 Nível de Conhecimento sobre Metodologias, Padrões e Indicadores 141

4.2 Grau de Dificuldade na Escolha dos Indicadores, dos Padrões e da Fixação de Pesos para os Indicadores 145

4.3 Grau de Dificuldade na Obtenção de Dados 150

4.4 Grau de Dificuldade na Escolha dos Participantes 152

4.5 Grau de Resistência da Direção à Avaliação 153

4.6 Grau de Resistência dos Funcionários à Avaliação 155

4.7 Grau de Receio de que os Concorrentes Conheçam o Resultado da Avaliação 157

4.8 Grau de Receio de que os Consumidores Conheçam o Resultado da Avaliação 158

4.9 Grau de Receio de que a Sociedade Conheça o Resultado da Avaliação 160

4.10 Grau de Definição dos Objetivos e Metas. 161

4.11 Grau de Concordância entre as Políticas e Diretrizes Fixadas pelo Governo e as Fixadas pela Empresa 163

4.12 Grau de Independência Financeira 164

4.13 Grau em que a Empresa Emprega Pessoas por Necessidades Políticas 165

4.14 Grau de Comprometimento Político-Partidário dos Dirigentes no Desempenho de suas Tarefas 167

PAG.

4.15 Grau de Controle Exercido pelo Poder Legislativo 168

4.16 Grau de Dificuldade na Implementação de Ações Corretivas 169

5. ALGUNS COMENTÁRIOS SOBRE A PESQUISA EXPLORATÓRIA..... 172

IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS 174

1. RESUMO..... 174

2. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES..... 178

3. PROPOSTA DE UMA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO... 197

3.1 Descrição da Empresa, Objetivos e Missões 198

3.2 Definição dos Módulos 198

3.3 Definição dos Indicadores 201

3.4 Definição dos Padrões 202

3.5 Avaliação e "*Feedback*"..... 203

3.6 Contribuições à Aplicação da Metodologia Proposta 204

4. EXPERIÊNCIA DA APLICAÇÃO DA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO..... 209

5. SUGESTÕES PARA FUTUROS ESTUDOS..... 216

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA 218

BIBLIOGRAFIA 220

ANEXOS: .....

- ANEXO 1 - QUESTIONÁRIO PRELIMINAR 223

- ANEXO 2 - QUESTIONÁRIO 232

- ANEXO 3 - RELAÇÃO DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS .. 243

CAPÍTULO I

I N T R O D U Ç Ã O

I. INTRODUÇÃO

A administração de organizações tem como tarefa utilizar os recursos humanos, materiais, financeiros e tecnológicos, visando atingir seus objetivos atuais e assegurando que estes possam continuar sendo atingidos no futuro.

Para isto, esta área de estudo deve lançar mão de um conhecimento que começou a ser organizado e estruturado no início deste século e que vem evoluindo, procurando a sedimentação, a ampliação de sua utilização e o preenchimento das lacunas existentes, com vistas à melhoria do desempenho das organizações.

A empresa estatal é um tipo de organização que, embora se caracterize pela diferenciação dos objetivos e mantenha vinculação direta com o poder governamental, também se comporta como uma organismo preocupado em adequar bem seus recursos, atingir seus objetivos e assegurar a sua permanência.

A união destes dois elementos, a necessidade de um bom desempenho das Empresas Estatais e o conhecimento existente e pesquisado, é fundamental e dela devem surgir mecanismos que permitam melhorar o desempenho das Empresas Estatais.

No entanto, o conhecimento do real desempenho de uma empresa não é facilmente atingível, pois não dispomos de metodologias testadas e aprovadas que nos mostrem como verificar esse desempenho. No caso das Empresas Estatais, esta dificuldade é ainda maior, pois elas possuem aspectos, como a responsabilidade social, que não são considerados tão importantes nas empresas privadas.

Olhando em outra direção, vemos que o Brasil é um país de recursos limitados, que tem lançado mão de empresas estatais para incentivar e acelerar o seu processo de desenvolvimento econômico. Muitas vezes estes recursos deixam de ser aplicados em áreas carentes, com graves problemas sociais, como a educação e a assistência médica, para serem colocados em áreas que são importantes para o desenvolvimento econômico, mas que geram frutos muitos anos após a aplicação dos primeiros recursos.

Além disso, mesmo após o início do funcionamento, muitas vezes tais empresas operam com prejuízo por fornecerem seus produtos a preços inferiores ao custo, por determinação governamental. Para que isto ocorra, o governo termina por fornecer recursos necessários às empresas, utilizando-se dos impostos arrecadados, que são recursos pagos por toda a sociedade. Por isto é muito importante que tais recursos sejam bem utilizados. Assim, neste trabalho pretendemos contribuir para a ampliação do conhecimento disponível sobre Avaliação de Empresas Estatais. Inicialmente, será apresentado um tópico que mostrará a importância do estudo e a metodologia utilizada para a sua realização. A metodologia inclui as perguntas básicas que serão respondidas neste estudo.

Na segunda parte, será realizada inicialmente uma revisão da bibliografia, procurando mostrar o estágio teórico da Avaliação de Empresas Estatais. A seguir serão apresentados e analisados os dados de uma pesquisa empírica em que procuramos conhecer o nível de utilização da Avaliação de Desempenho e os principais bloqueios e facilitadores existentes. Encerrando o trabalho, apresentaremos as principais conclusões advindas da revisão da literatura e da pesquisa empírica, juntamente com a proposta de

uma metodologia que possa ser utilizada para a Avaliação de Empresas Estatais.

1. IMPORTÂNCIA DO ESTUDO

A Empresa Estatal tem sido um agente muito importante, tanto na execução da política do governo, como na geração de empregos e produtos para a sociedade.

A seguir iremos apresentar o nível de participação e a importância das Empresas Estatais em nossa economia.

1.1 O Nível de Participação da Estatal na Economia de Alguns Países

O quadro a seguir apresenta a participação do Estado em 11 setores da atividade econômica. Na maioria dos casos estes setores operam na prestação de serviços públicos e em indústrias que exigem elevados investimentos e necessitam de prazos longos para a recuperação do seu investimento.

Nesses setores observa-se, no caso brasileiro, uma elevada participação do estado. Em praticamente 8 setores há um controle total pelo estado, enquanto que no setor de linhas áreas esta participação é de aproximadamente 25%. Os setores automobilístico e de construção naval são controlados pela iniciativa privada.

Com este quadro pretendemos mostrar a importância da participação do Estado na economia brasileira. Esta participação ocorre através de Empresas Estatais controladas pelo governo fe-

deral ou pelos governos estaduais. A seguir será feita uma discus são sobre estas empresas.

QUADRO I.1

QUADRO COMPARATIVO DE INTERVENÇÃO ESTATAL EM ALGUNS PAÍSES, POR SETORES

	Correios	Telecomunic.	Eletricidade	Gás	Extração de Petróleo	Carvão	Ferrovias	Linhas Aéreas	Indústria Automobilist	Siderurgia	Estaleiros
AUSTRÁLIA	●	●	◕	◕	○	○	●	◔	○	○	NA
ÁUSTRIA	◕	●	●	●	●	●	●	●	●	●	NA
BÉLGICA	●	●	◔	◔	NA	○	●	●	○	◑	○
BRASIL	◕	●	●	●	●	●	●	◔	○	◕	○
G. BRETANHA	●	●	●	●	◔	●	●	◕	◑	◕	●
CANADÁ	●	◔	◕	○	○	○	◕	◕	○	○	○
FRANÇA	●	●	●	●	NA	●	●	◕	◑	◕	○
ALEMANHA FEDERAL	●	●	◕	◑	◔	◑	●	●	◔	○	◔
HOLANDA	●	●	◕	◕	NA	NA	●	◕	◑	◔	○
ÍNDIA	●	●	●	●	●	○	●	●	○	◕	●
ITÁLIA	●	●	◕	●	NA	NA	●	●	◔	◕	◕
JAPÃO	●	●	○	○	NA	○	◕	◔	○	○	○
MÉXICO	●	●	●	●	●	●	●	◑	◔	◕	●
CORÉIA DO SUL	●	●	◕	○	NA	◔	●	○	○	◕	○
ESPANHA	●	◑	○	◕	NA	◑	●	●	○	◑	◕
SUÉCIA	●	●	◑	●	NA	NA	●	◑	○	◕	◕
SUÍÇA	●	●	●	●	NA	NA	●	◔	○	○	NA
ESTADOS UNIDOS	●	○	◔	○	○	○	◔	○	○	○	○

FONTE: The Economist Dec,30,1978,p39.

NA: Não Aplicável (ou produção insuficiente)

PROPRIEDADE PRIVADA: ○ TODO OU QUASE TODO

PROPRIEDADE PÚBLICA: ◔ 25% - ◑ 50% - ◕ 75% - ● TODO OU QUASE TODO

1.2 A Participação Estatal na Economia Brasileira e as Empresas Existentes

Estudos mais recentes que analisam as 20 maiores empresas por setor mostram uma situação um pouco diferente do quadro anterior, conforme a Tabela I.1:

TABELA I.1

PARTICIPAÇÃO RELATIVA DAS EMPRESAS ESTATAIS ESTRANGEIRAS E PRIVADAS

SETOR	EMPRESAS ESTATAIS	EMPRESAS NACIONAIS	EMPRESAS ESTRANGEIRAS
Serviços públicos	100,0%	-	-
Química e Petroquímica	77,3%	5,8%	16,9%
Siderurgia	67,1%	25,3%	7,6%
Mineração	54,9%	36,4%	8,7%
Serviços de transporte	47,5%	52,5%	-
Distribuição de petróleo	31,3%	57,1%	11,6%
Material de transporte	13,3%	51,9%	34,8%
Supermercados	7,0%	93,0%	-
Informática	5,6%	28,2%	66,2%
Máquinas e equipamentos	5,4%	51,0%	43,6%

FONTE: Maiores e Melhores, 1986

Apesar da participação do Estado ser menor do que na situação anterior, ela continua grande e majoritária em diversos

setores. O setor de Serviços Públicos inclui as empresas de telefonia, energia elétrica, correio, saneamento e processamento de dados.

A Tabela I.2, em que é apresentada a distribuição das estatais dos vários setores segundo a sua vinculação, mostra o número total de empresas públicas estatais controladas pelo governo federal e evidencia que há uma enorme concentração em torno do Ministério das Minas e Energia - aproximadamente 26% do total do setor e, em menores proporções, em torno do Ministério das Comunicações (14%).

TABELA I.2

DISTRIBUIÇÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS SEGUNDO VINCULAÇÃO E NATUREZA JURÍDICA
Situação em 01/07/86

VINCULAÇÃO	EMPRESA PÚBLICA	SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA (a)	TOTAL
Presidência da República			
- Irrigação	1	-	1
- SEPLAN	3	7	10
Ministérios			
Aeronáutica	1	8	9
Agricultura	5	20	25
Ciência e Tecnologia	1	1	2
Comunicações	2	30	32
Cultura	-	1	1
Des.Urbano e Meio Ambiente	2	-	2
Educação	1	-	1
Exército	2	-	2
Fazenda	4(b)	18	22
Indústria e Comércio	1	15	16
Interior	-	15	15
Justiça	1	-	1
Marinha	1	-	1
Minas e Energia	-	59(c)	59
Previd. e Ass. Social	6(d)	3	9
Transportes	2	16	18
T O T A L	33	193	226

FONTE: SEST, Perfil das Empresas Estatais, 1986, vol. 1

(a) Inclusive as controladas
(b) Inclusive a Autarquia BACEN
(c) Inclusive a ITAIPU BINACIONAL e a CEPEL que é Sociedade Civil
(d) Inclusive 3 Autarquias (INPS,IAPAS,INAMPS) e 2 Fundações (LBA e FUNABEM)

Estes dados também mostram que 85% destas são Sociedades de Economia Mista, ou seja, possuem também acionistas privados.

A maioria destas empresas (79%) atuam no setor produtivo estatal. Os Ministérios das Minas e Energia e das Comunicações, que são os maiores controladores de Empresas Estatais, possuem praticamente a totalidade das suas empresas no setor produtivo estatal.

TABELA I.3

DISTRIBUIÇÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS SEGUNDO VINCULAÇÃO E SETOR

VINCULAÇÃO	SETOR PRODUTIVO ESTATAL (a)	ENTIDADE TÍPICA DE GOVERNO	SETOR FINANCEIRO	PREVIDÊNCIA	TOTAL
Presidência da República					
- Irrigação	-	1	-	-	1
- SEPLAN	6	1	3	-	10
Ministérios					
Aeronáutica	9	-	-	-	9
Agricultura	21	3	1	-	25
Ciência e Tecnologia	1	1	-	-	2
Comunicações	31	1	-	-	32
Cultura	-	1	-	-	1
Des.Urbano e Meio Ambiente	-	1	1	-	2
Educação	-	1	-	-	1
Exército	2	-	-	-	2
Fazenda	10	-	12 (b)	-	22
Indústria e Comércio	15	1	-	-	16
Interior	4	8	3	-	15
Justiça	-	1	-	-	1
Marinha	1	-	-	-	1
Minas e Energia	59 (c)	-	-	-	59
Prev. e Ass.Social	3	-	-	6 (d)	9
Transportes	17	1	-	-	18
T O T A L	179	21	20	6	226

FONTE: SEST, Perfil das Empresas Estatais, 1986, vol. 1

(a) Inclusive controladas

(b) Inclusive a Autarquia BACEN

(c) Inclusive a ITAIPU BINACIONAL e a CEPEL que é Sociedade Civil

(d) Inclusive 3 Autarquias (INPS, IAPAS, INAMPS) e 2 Fundações (LBA e FUNABEM)

1.3 Evolução de Alguns Indicadores Econômico-Financeiros das Empresas Estatais

Pela Tabela I.4 podemos inferir que as Estatais Federais tiveram um crescimento nominal do Patrimônio Líquido de 200.000% no período de 1976 a 1985, enquanto que as Estatais controladas pelo Estado de São Paulo cresceram 113.000% no mesmo período.

O lucro líquido das empresas federais teve crescimento regular até 1981. Nos anos de 1982 e 1983, o crescimento foi negativo se considerarmos a taxa de inflação do período. Em 1984 houve apenas uma ligeira recuperação para voltar a ter, em 1985, um grande prejuízo. Este prejuízo pode ser atribuído ao grupo Siderbrás que, em 1985, contabilizou um prejuízo de Cr$ 15.459.556 milhões.

O comportamento das estatais paulistas tem sido mais instável. Em 1980 já sofria um prejuízo. Em 1981 e 1982 houve lucro que, a partir de 1983, passou por um processo de reversão.

O número de empregados das estatais federais apresentou crescimento até 1979. A partir desse ano provavelmente devido a períodos de recessão, o número de empregados permaneceu constante à exceção de 1983 quando houve uma pequena diminuição. Em 1984 apresentou um novo crescimento. As estatais paulistas tiveram crescimento até 1982. Em 1983 houve uma pequena diminuição no crescimento, permanecendo praticamente estável no período posterior.

TABELA I.4

EMPRESAS ESTATAIS DO BRASIL(1) E DO ESTADO DE SÃO PAULO

Evolução de Alguns Indicadores Econômicos - 1976-1985

ANO	PATRIMÔNIO LÍQUIDO (Cr$ milhões)		LUCRO LÍQUIDO (Cr$ milhões) (2)		NÚMERO DE EMPREGADOS	
	BR	SP	BR	SP	BR	SP
1976	306.936	63.248	19.536	3.410	712.333	82.844
1977	492.222	101.547	45.343	4.275	749.578	81.994
1978	1.211.462	186.235	84.404	3.362	797.461	81.196
1979	1.898.857	284.109	86.510	128	853.434	84.363
1980	3.169.705	482.329	175.974	(21.567)	858.518	83.260
1981	9.438.512	1.151.109	567.908	36.499	859.500	107.499
1982	16.352.862	2.556.487	691.136	19.696	869.648	112.811
1983	52.072.441	6.987.031	742,852	(98.957)	860.835	110.558
1984	186.999.713	22.334.678	7.896.470	(717.198)	888.630	112.558
1985	619.413.851	71.123.309	(3.027.668)	(2.240.214)	894.394	112.625

FONTE: QUEM É QUEM NA ECONOMIA BRASILEIRA, Revista Visão, vários anos

(1) Nas informações sobre o Brasil, exclui-se o Estado de São Paulo

(2) Lucro líquido antes do Imposto de Renda

1.4 Relevância das Empresas Estatais de São Paulo

Cabe ressaltar que o conjunto das Empresas Estatais controlado pelo Estado de São Paulo mobiliza um volume de recursos que não se pode desprezar. Tomando-se como base informações do ano de 1982, infere-se que o patrimônio líquido dessas empresas atingiu o montante de Cr$ 2.556,5 bilhões, o que representa cerca de 14% do total do setor produtivo estatal não-financeiro no Brasil. Se pensarmos em termos comparativos, as estatais paulistas contam com um patrimônio líquido que representa cerca de 6,6% do total das empresas estatais e privadas, sendo estas formadas por empresas com patrimônio líquido superior a Cr$ 200 milhões. (Monteiro, 1984)

Com relação à evolução da margem operacional das empresas estatais do Estado de São Paulo (Tabela I.5), a conclusão a que se chega é que os setores de "Abastecimento e Fomento à Agricultura" e o setor de "Transporte" praticamente se mantiveram estáveis de 1974 a 1982. Por sua vez os setores de "Saneamento Básico" e "Ciência e Serviços Técnicos" tiveram suas margens aumentadas, este último em aproximadamente 50% no período. "Energia Elétrica" e "Habitação e Obras Públicas" tiveram suas margens operacionais reduzidas.

TABELA I.5

EMPRESAS ESTATAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO

EVOLUÇÃO DA MARGEM OPERACIONAL POR SETORES

1974/1982

ANO	ABASTECIMENTO E FOMENTO À AGRICULTURA	SANEAMENTO BÁSICO	ENERGIA ELÉTRICA	TRANSPORTES	HABITAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS	CIÊNCIAS E SERVIÇOS TÉCNICOS
1974	0,93	0,91	2,94	0,82	-	0,24
1975	1,06	0,84	3,43	0,77	-	0,26
1976	1,12	0,74	2,37	0,67	0,58	0,40
1977	1,22	0,85	2,54	0,83	1,40	0,51
1978	0,97	0,80	2,52	0,87	1,96	0,45
1979	0,81	0,94	2,35	0,97	0,56	0,40
1980	0,78	0,98	1,93	0,97	0,52	0,44
1981	1,00	1,00	1,65	0,93	0,84	0,48
1982	1,04	1,09	1,68	0,86	0,43	0,45

FONTE: SEP/CIEF

Extraído de Monteiro, P.A.M., A Atuação do Setor Produtivo Estatal: Um Estudo das Empresas Estatais do do Estado de São Paulo, Dissertação de Mestrado - FEA/USP, 1984

Tomando por base a Tabela I.6 que nos mostra a "Evolução Real das Tarifas de Algumas Empresas Estatais de São Paulo" vemos que elas tiveram um decréscimo bastante acentuado; com exceção das tarifas da Fepasa que cresceram no período de 1975 a 1982 aproximadamente 9,0% em termos reais.

Este decréscimo na tarifa obrigou as empresas a operarem com tarifas subsidiadas, com reflexos sobre os seus resultados operacionais.

TABELA I.6

EMPRESAS ESTATAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO

EVOLUÇÃO REAL DAS TARIFAS DE ALGUMAS EMPRESAS

1974/1982

Índice: 1975 = 100

ANO	METRÔ	DERSA	FEPASA	CESP	SABESP	CAIC
1974	-	-	127,8	97,0	115,9	-
1975	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1976	103,7	70,8	70,8	97,0	98,9	70,8
1977	99,2	79,4	82,7	95,9	52,0	62,0
1978	95,4	71,5	89,4	85,0	55,5	56,3
1979	108,4	72,0	116,2	79,7	60,1	67,5
1980	108,3	58,0	77,3	71,8	59,2	45,5
1981	92,1	44,2	110,6	80,8	67,6	52,1
1982	94,3	45,3	108,4	64,6	70,3	56,1

FONTE: SEP/CIEF
Extraído de Monteiro, P.A.M. A Atuação do Setor Produtivo Estatal: Um Estudo das Empresas Estatais do Estado de São Paulo, Dissertação de Mestrado - FEA/USP, 1984.

Outra informação muito importante para efeito deste trabalho está contida na Tabela I.7. Esta tabela mostra que o patrimônio líquido médio da empresa estatal é 11 vezes maior que o da empresa privada. Mostra também que o patrimônio líquido médio da empresa estatal de São Paulo é 3,5 maior do que o patrimônio médio da estatal no Brasil.

Naturalmente, este patrimônio líquido significa que as empresas são grandes, complexas e, por isso, exigem um ferramental administrativo bem mais sofisticado.

TABELA I.7

PATRIMÔNIO LÍQUIDO MÉDIO, SEGUNDO O TIPO DE CONTROLE ACIONÁRIO DAS EMPRESAS

1982

Cr$ milhões

TIPO DE EMPRESA	PATRIMÔNIO LÍQUIDO MÉDIO
Empresa Estatal-Brasil	29.625
Empresa Estatal-S.Paulo	134.552
Empresa Privada	2.515

FONTE: QUEM É QUEM NA ECONOMIA BRASILEIRA, Revista Visão, Agosto de 1983, ano XXXII, Nº 35A - São Paulo

1.5 A Criação das Empresas Estatais

Pela tabela a seguir podemos observar em quais governos ocorreu a criação de Empresas Estatais. Se desprezarmos as empresas cujo ano de criação é ignorado, veremos que no período compreendido pelos governos Castelo Branco, Costa e Silva, Médici e Geisel, foram criadas cerca de 70% do total de empresas estatais existentes no país.

Esta situação contrasta com o diagnóstico realizado pelo Ministério do Planejamento, que mostrava a intenção do governo de reduzir a participação estatal na economia. Isto fica evidente quando ele diz que, "no propósito de fortalecimento do setor privado, o governo prosseguirá na adoção de medidas destinadas a reverter a tendência à estatização observada nas duas últimas décadas". (Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1966)

Deste contraste resta uma pergunta. Por que motivo o governo demonstra a intenção de diminuir a participação do Estado na economia e, em contrapartida houve intenso processo de criação de empresas estatais?

Pode-se sugerir algumas explicações.

Após o período de substituição de importações, onde houve grande crescimento da indústria privada, tornou-se necessário o investimento em indústrias de base que pudesse suportar um novo crescimento da economia.

Também, conforme diz Trebat, não podemo-nos esquecer de que as empresas estatais foram criadas, em função da impossibilidade de investimentos das empresas privadas, criando condições para que o setor privado incrementasse suas operações. Além disso, as empresas estatais, com interesses econômicos, tornam-se mais identificadas com os clientes e fornecedores do que com o interesse público. (Trebat, 1980)

TABELA I.8

CRIAÇÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS NO BRASIL

PERÍODO	GOVERNO	TOTAL DE EMPRESAS
1808-	D. João VI	1
1822-1834	D. Pedro I	-
1834-1840	Regências	-
1840-1889	D. Pedro II	2
1889-1891	Mal. Deodoro da Fonseca	1
1891-1894	Floriano Peixoto	1
1894-1898	Prudente de Moraes	-
1898-1902	Campos Sales	-
1902-1906	Rodrigues Alves	1
1906-1909	Afonso Pena	1
1909-1910	Nilo Peçanha	1
1910-1914	Hermes da Fonseca	-
1914-1918	Wenceslau Brás	1
1918-1919	Delfim Moreira C. Ribeiro	-
1919-1922	Epitácio Pessoa	4
1926-1930	Washington Luis	4
1930-1945	Getúlio Vargas	12
1945-	Ministro José Linhares	-
1945-1951	Eurico Gaspar Dutra	3
1951-1954	Getúlio Vargas	13
1954-1955	Café Filho	2
1955-	Carlos Luz	-
1955-1956	Nereu Ramos	-
1956-1961	Juscelino Kubitschek	23
1961-	Jânio Quadros	7
1961-	Ranieri Mazzili	-
1961-1964	João Goulart	33
1964-1966	Castelo Branco	58
1966-1969	Costa e Silva	55
1969-1973	Médici	99
1974-1978	Geisel	50
1978-1984	Figueiredo	12
SUB TOTAL		384
IGNORADAS		198
TOTAL		582

1.6 Algumas Críticas às Empresas Estatais

Geralmente as Empresas Estatais são criadas para atuarem em setores que apresentam uma ou mais das características abaixo:

- nível de investimento imobilizado é muito elevado para ser feito por uma empresa privada;

- a taxa de retorno é baixa, tornando necessário um prazo muito longo para se "pagar o investimento";

- muitas vezes trabalha-se com preço subsidiado, procurando incentivar algum setor ou não aumentar a inflação;

- é área de segurança nacional.

Pelos motivos acima, as empresas privadas não demonstram interesse em investir, já que normalmente elas o fazem visando ao lucro que o investimento irá gerar.

Porém, as Empresas Estatais não respeitam integralmente estas características, já que muitas vezes atuam em setores onde a iniciativa privada está presente, como o transporte aéreo-VASP e o transporte municipal de passageiros-CMTC. A maior parte desses casos é explicada ou pela história, pois o Estado passou a atuar há muito tempo e aí continua, ou pela necessidade de intervenção do governo, visando a evitar a falência e o desemprego conseqüente.

Por outro lado, muitos críticos argumentam que uma empresa é muitas vezes criada com um objetivo. Em seguida, elas

criam empresas subsidiárias com a finalidade de fornecerem insumos ou prestarem serviços, gerando uma cadeia, em que as novas subsidiárias não estão relacionadas às finalidades da empresa inicialmente criada.

Outras críticas se dirigem ao "empreguismo", pois, segundo estes críticos, as empresas estatais possuem um quadro de recursos humanos maior do que o necessário. Isto geraria uma ineficiência e um conseqüente aumento dos custos.

Nos últimos anos a empresa estatal foi intensamente utilizada para inúmeros fins, distantes dos seus propósitos originais. Um dos mais evidentes foi a utilização delas para obter empréstimos no exterior, visando à entrada de dólares e à solução do problema de caixa do país.

Além disso, há alguma dificuldade para se eliminar ou privatizar uma empresa estatal, pois toda vez que se anuncia a eliminação de alguma, há uma mobilização de funcionários, políticos e outros grupos sociais, no sentido de evitar que isto ocorra, o que tem obtido um relativo sucesso. O governo federal há longo tempo tem manifestado interesse na privatização, tendo criado uma comissão com tal finalidade. Porém, raros são os casos de privatização, seja por problemas da própria Comissão, que não tem sabido ou desejado completar o processo, seja por parte dos empresários que não têm conseguido, por falta de recursos ou escrúpulos, "fechar" o negócio.

1.7 Comentários Gerais

Neste capítulo estamos analisando a importância do estudo das Empresas Estatais. Até aqui procuramos mostrar o seu papel na economia nacional. Como conclusão podemos adiantar que:

- o número de empresas estatais é elevado;
- a sua participação na economia nacional é muito importante;
- nos próximos anos elas deverão continuar existindo em grande número e continuarão tendo importante participação na economia nacional.

Essa participação marcante faz necessária a existência de instrumentos gerenciais que facilitam o trabalho dos administradores e que permitam ao governo e à sociedade acompanhar o desempenho das Estatais.

Dentre estes instrumentos destacamos a Avaliação de Desempenho que é pouco desenvolvida conceitualmente, tanto para empresas públicas quanto para empresas privadas, mas que se constitui num conjunto de procedimentos bastante úteis à eficiência e eficácia das empresas.

Considerando a quase inexistência de metodologias de avaliação adequadas ao contexto nacional, viáveis de utilização, que possam trazer benefícios a avaliadores, avaliados e à sociedade, pretendemos, neste estudo, avançar no conhecimento de modo a desenvolver uma metodologia com essas características. Esta metodologia deverá diminuir o peso dos bloqueios à avaliação e tornar

operacionais os conceitos e métodos apresentados.

2. METODOLOGIA DO ESTUDO

Este estudo tem um caráter exploratório e procura conhecer o que é feito nas empresas estatais em termos de avaliação de desempenho. É exploratório pois, como diz Sellitz, ele procura "familiarizar-se com o fenômeno ou conseguir nova compreensão deste, freqüentemente para poder formular um problema mais preciso de pesquisa, ou criar novas hipóteses". (Sellitz, 1974)

Neste ponto, é importante diferenciar estudos que procuram verificar se as Empresas Estatais são avaliadas dos estudos que procuram avaliar as Empresas Estatais. No primeiro grupo estão os estudos que procuram desenvolver e discutir metodologias de avaliação. No segundo grupo estão os estudos que geram avaliação do desempenho das Empresas Estatais e procuram dizer qual o desempenho que tiveram. O estudo aqui proposto enquadra-se nas características do primeiro grupo citado.

Numa primeira fase foi efetuado um amplo levantamento bibliográfico com o objetivo de aprofundar nosso conhecimento sobre Empresa Estatal e sobre avaliação de organizações.

Após esta fase foi elaborada uma revisão das metodologias de Avaliação de Empresas, cujo enfoque básico é mostrar quais as etapas necessárias para se avaliar uma Empresa Estatal. Após esta revisão da literatura, foi possível conhecer o que se passava nas Empresas Estatais, quais as áreas estudadas e quais as lacunas que mereciam um estudo mais aprofundado.

Estas lacunas estão definidas nas seguintes questões básicas a que este estudo se propõe a responder.

2.1 Questões Básicas

1. As empresas estatais são avaliadas?
2. Quem as avalia?
3. Quais as metodologias aplicadas?
4. Quais as metodologias teóricas de avaliação?
5. Qual a metodologia mais adequada para a avaliação das empresas estatais brasileiras?
6. Quais os principais bloqueios à avaliação das empresas estatais?
7. Quais os principais incentivos à avaliação das empresas estatais?

2.2 Amostra da Pesquisa

Após a definição das questões básicas, passamos à fase de estruturação da pesquisa de campo. Inicialmente procuramos definir a amostra. Após uma análise preliminar, constatamos que os custos eliminariam a possibilidade de incluirmos empresas estatais localizadas fora do Estado de São Paulo.

Dessa forma, foram definidas como objeto do estudo as empresas estatais controladas pelo governo do Estado de São Paulo. Desse grupo foram retiradas as empresas financeiras "já que se encontram envolvidas numa realidade de problemas, distintos, em grande parte, daqueles apresentados pelas empresas do se-

tor real". (Monteiro, 1984)

Optou-se também por incluir uma empresa desta área e para tanto foi escolhida a Caixa Econômica. Assim, foi constituí da uma população que conta com 21 empresas.

A seguir passamos à fase de levantamento dos dados. Do total da população objeto do estudo foram entrevistados representantes de 17 empresas, sendo que as outras 4 não o foram por dificuldade na ocasião de marcar entrevista e de obter resposta ao questionário. O Quadro I.2 apresenta a relação das empresas entrevistadas.

QUADRO I.2

EMPRESAS ESTATAIS ENTREVISTADAS

I N S T I T U I Ç Ã O	SIGLA	NATUREZA	SUBORDINAÇÃO
IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO S.A	IMESP	Econ. Mista	Sec. Est. do Governo
CIA DE PROCESSAMENTO DE DADOS DO ESTADO DE SÃO PAULO	PRODESP	Econ. Mista	Sec. Est.Neg. Econ. e Planej.
CIA DE ENTREPOSTOS E ARMAZÉNS GERAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO	CEAGESP	Econ. Mista	Sec. Est.Neg. Agric. e Abast.
COMPANHIA AGRÍCOLA IMOBILIÁRIA E COLONIZADORA	CAIC	Econ. Mista	Sec. Est.Neg. Agric. e Abast.
CAIXA ECONÔMICA DO ESTADO DE SÃO PAULO	CEESP	S.A	Sec. Est.Neg. da Fazenda
CIA DE PROMOÇÃO DE PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA DO EST.S.PAULO	PROMOCET	Econ. Mista	Sec. Est. Ind., Com., C&T
INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO	IPT	Econ. Mista	Sec. Est. Ind., Com., C&T
EMPRESA METROPOLITANA DE PLANEJAMENTO DA GRANDE SÃO PAULO S.A.	EMPLASA	Econ. Mista	Sec. Est. Neg. Metropolitanos
COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO	METRÔ	Econ. Mista	Sec. Est. Neg. Metropolitanos
COMPANHIA DE TECNOLOGIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL	CETESB	Econ. Mista	Sec. Est. Obras e M. Ambiente
COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO	SABESP	Econ. Mista	Sec. Est. Obras e M. Ambiente
COMPANHIA ENERGÉTICA DE SÃO PAULO	CESP	Econ. Mista	Sec. Est. Obras e M. Ambiente
COMPANHIA PAULISTA DE FORÇA E LUZ	CPFL	S.A. Prest. Serv.Públic.	Sec. Est. Obras e M. Ambiente
ELETRICIDADE DE SÃO PAULO S.A.	ELETROPAULO	S.A. Fechada Dir. Privado	Sec. Est. Obras e M. Ambiente
COMPANHIA DE GÁS DE SÃO PAULO	COMGÁS	Econ. Mista	Sec. Est. Obras e M. Ambiente
FERROVIA PAULISTA S.A.	FEPASA	Econ. Mista	Sec. Est. Neg. Transportes
VIAÇÃO AÉREA DE SÃO PAULO	VASP	Econ. Mista	Sec. Est. Neg. Transportes

FONTE: FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS- SEADE, 1985.

Sendo definidas a amostra e as questões básicas, procuramos verificar a melhor forma de respondê-las.

/A literatura disponível, conforme apresentada no Capítulo II, mostra que as empresas se utilizam muito pouco da Avaliação de Desempenho. Além disso poucos estudos procuraram verificar os motivos pelos quais elas não faziam Avaliação de Desempenho. Por isto escolhemos a técnica da entrevista para a coleta dos dados, pois ela "é a técnica mais adequada para a revelação de informações sobre assuntos complexos"./(Selltz, 1974)

Para responder ao questionário satisfatoriamente, deveríamos encontrar no contexto da organização uma pessoa que tivesse uma visão abrangente da mesma, visto que procurávamos saber o que era feito em termos de Avaliação de Desempenho de maneira global, desde a área financeira até os recursos humanos e o ambiente da empresa.

A princípio chegamos a duas funções que se enquadravam nesse perfil: o presidente e a pessoa responsável pela área de planejamento, já que suas funções se caracterizam pela visão global da empresa. Elaboramos, então, um questionário composto de questões fechadas, com alternativas e escalas.(Anexo 1)

Este questionário apresentava algumas vantagens,tais como:

a) facilitava o tratamento estatístico sofisticado;

b) permitia o trabalho de tabulação,organização e análise dos dados;

c) tornava a resposta mais objetiva, rápida e organizada.

Após a elaboração do questionário fizemos três entrevistas como pré-teste. Dois dos entrevistados trabalhavam na área de planejamento e um era presidente de uma estatal.

Estes pré-testes demonstraram que o nível de conhecimento e o nível de utilização de Metodologias de Avaliação de Desempenho não permitiam a utilização de escalas sofisticadas e tampouco detalhadas. Mostrou também que o responsável pela área de planejamento era a pessoa mais adequada para responder ao questionário, por ter uma visão abrangente da empresa e estar ligado aos problemas operacionais, mais do que o presidente.

Após este pré-teste, o questionário foi reformulado chegando-se ao formato apresentado no Anexo 2.

2.3 Perfil dos Entrevistados

A contribuição que uma pesquisa pode oferecer depende grandemente da representatividade e da qualidade dos entrevistados. A seguir iremos apresentar o perfil dos entrevistados, destacando a sua função, formação e o tempo na função, na empresa e no setor público.

Inicialmente vamos apresentar a função que os entrevistados ocupam nas empresas.

TABELA I.9

FUNÇÃO DO ENTREVISTADO

F U N Ç Ã O	FREQ.
- Diretor de Planejamento	2
- Responsável pela área de planejamento	11
- Outras	4

O pré-teste indicou que a pessoa mais adequada deveria atuar na área de planejamento. Em alguns casos esta figura não existia, o que nos levou a entrevistar o diretor administrativo ou alguém responsável por esta área.

TABELA I.10

TEMPO NA FUNÇÃO, NA EMPRESA E NO SETOR PÚBLICO

	TEMPO NA FUNÇÃO	TEMPO NA EMPRESA	TEMPO NO SETOR PÚBLICO
1 - 2 anos	5	4	-
3 - 5 anos	9	3	3
6 - 10 anos	-	4	1
Mais de 10 anos	3	6	13

Estes dados mostram que os entrevistados estão há pelo menos 1 ano na atual função, conseqüentemente já passaram pela fase inicial de contato. Além deste aspecto, deve-se ressaltar que estas pessoas já trabalham no setor público há pelo menos 2 anos, o que indica possuírem um elevado conhecimento sobre o funcionamento das Empresas Estatais.

Com relação à formação, tivemos o seguinte:

TABELA I.11

FORMAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

ÁREA	FREQUÊNCIA
Administração	2
Arquitetura	1
Economia	4
Engenharia	10

É interessante constatar-se que funções de planejamento são exercidas principalmente por engenheiros.

2.4 Comentários Finais

Todos os dados apresentados na pesquisa empírica se referem a estas empresas. Além delas entrevistamos representantes de duas empresas estatais federais e dois especialistas, definidos como aquelas pessoas que tem escrito ou pesquisado o tema em questão. Este material foi muito útil para se efetuar a análise.

3. O CONCEITO JURÍDICO DE EMPRESA ESTATAL

Para uma melhor compreensão de nosso assunto básico, apresentamos a seguir a conceituação jurídica de "Empresa Estatal".

Na discussão sobre o conceito jurídico de Empresa Estatal, Meirelles começa definindo entidades paraestatais que "são pessoas jurídicas de direito privado, cuja criação é autorizada por lei, com patrimônio público ou misto, para realização de atividades,

obras ou serviços de interesse coletivo, sob normas e controle do Estado". (Meirelles, 1980)

Entre as entidades paraestatais o autor destaca:

. empresas públicas;

. sociedades de economia mista;

. fundações instituídas pelo Poder Público e

. serviços sociais autônomos.

Empresas Públicas:"são pessoas jurídicas de direito privado, autorizadas por lei a se constituírem com capital exclusivamente público, para realizar atividades de interesse da administração instituidora nos moldes da iniciativa particular, podendo revestir qualquer forma de organização empresarial." (Meirelles,1980)

Após esta definição, ele diz que a empresa pública é caracterizada "pelo seu capital exclusivamente público, de uma só ou de várias entidades, mas sempre capital público. Sua personalidade é de direito privado e suas atividades se regem pelos preceitos comerciais". Concluindo, ele ressalta que "é uma empresa, mas uma empresa estatal por excelência, constituída, organizada e controlada pelo Poder Público".

Segundo Grau, o Decreto-Lei nº 900, de 29/09/69 dispõe que "empresa pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração da atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito". (Grau, 1980)

No entanto, se analisarmos o conceito de empresa pública do ponto de vista econômico, ele tem um sentido muito mais amplo do que aquele previsto na lei. Conforme salienta Grau, "a empresa pública (em sentido amplo) é gênero no qual se integram as empresas públicas do Decreto-Lei nº 200/75 (em sentido restrito), as sociedades de economia mista e as demais sociedades em cujo capital há participação majoritária da organização estatal".

Sociedade de Economia Mista: são pessoas jurídicas de direito privado, com participação do Poder Público e de particulares no seu capital e na sua administração, para a realização de atividades econômicas ou serviço de interesse coletivo outorgado ou delegado pelo Estado.

"Neste caso concilia-se a estrutura das empresas privadas com objetivos de interesse público. Vivem, portanto, em simbiose, o empreendimento particular com o amparo estatal". (Meirelles, 1980)

Para Wharlich,"de acordo com o Decreto-Lei nº 200, de 25/02/67, e o Decreto-Lei nº 900, de 29/09/69, a "sociedade de economia mista" deve ser formada como uma sociedade anônima, com suas ações com direito a voto, pertencendo, sempre, em sua maioria, à União ou a entidades de administração pública indireta. No caso em que a atividade do Estado se caracterizar como monopolista, somente a União poderá possuir, em caráter permanente, a maioria acionária votante e não votante". (Wharlich, 1980)

Para efeito deste trabalho, consideraremos que a Empresa Pública é um tipo de empresa estatal em que o governo controla a totalidade do seu capital. A Empresa de Economia Mista é um tipo de Empresa Estatal em que o governo controla a maioria do seu

capital, que também conta com a participação de particulares.

Empresas Públicas e de Economia Mista estão consideradas em nossa amostra.

4. LIMITAÇÕES DO ESTUDO

O número relativamente pequeno de empresas poderia indicar uma limitação do estudo, o que, no entanto, não ocorre pelo fato de que este número representa mais da metade da população estudada. Por essa razão, as suas conclusões deverão se limitar ao comportamento das empresas controladas pelo Estado de São Paulo, embora pela análise de alguns estudos já realizados, possamos observar que o comportamento das empresas estatais paulistas se mostra bastante semelhante ao das estatais controladas pelo governo federal.

Todas as questões apresentadas pediam como respostas opiniões do entrevistado, o que poderia induzir à conclusão de que a opinião do entrevistado condiz com a opinião da empresa. Temos que ressalvar que tal vinculação não é necessariamente verdadeira. Este fato pode representar uma limitação ao estudo.

Por último, por tratar-se de um estudo exploratório, buscamos levantar os dados necessários às perguntas propostas anteriormente da forma mais objetiva e simples possível, já que os pré-testes comprovaram a inviabilidade de sofisticação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo básico deste capítulo foi expor os motivos e os caminhos adotados pelo autor para a realização de um estudo

exploratório sobre avaliação de desempenho em empresas estatais no Estado de São Paulo.

Finda esta etapa, trataremos da conceituação da avaliação de desempenho, das metodologias existentes sobre avaliação de empresas, da análise da pesquisa de campo e, por fim, da proposição de um modelo de avaliação de desempenho adequado às empresas estatais do Estado de São Paulo.

CAPÍTULO II

CONCEITOS E METODOLOGIAS DA AVALIAÇÃO DE EMPRESAS ESTATAIS

II. CONCEITOS E METODOLOGIAS DA AVALIAÇÃO DE EMPRESAS ESTATAIS

1. INTRODUÇÃO

As organizações têm apresentado, ao longo dos últimos tempos, grandes modificações, tanto na dimensão quanto nas áreas de atuação, nos métodos e processos de produção e também no limite em relação ao ambiente. Anteriormente o que não integrava as preocupações das empresas, hoje muitas vezes integra e exerce uma real atuação sobre suas decisões.

Estas modificações aumentaram a complexidade das empresas, o que tornou mais difícil a sua administração com a exigência de novas técnicas e o aprimoramento de técnicas antigas. Por outro lado, inovações tecnológicas como a informática puderam trazer algumas facilidades quanto à obtenção e organização das informações.

Na medida em que as organizações passaram por um processo de crescimento com limites menos definidos e se tornaram mais complexas, os administradores deixaram de trabalhar numa situação onde presumivelmente conheciam toda a organização e detinham a tecnologia administrativa necessária para a gestão da empresa. Dessa forma, tornava-se imprescindível a existência não só de instrumentos e de sistemas de informações que permitissem conhecer o que estava ocorrendo nas empresas, como a existência de métodos de avaliação que pudessem mostrar o significado das informações coletadas. Estes dois sistemas serão tratados com uma metodologia de Avaliação de Empresas.

No entanto, observa-se que as teorias sobre Avaliação de

Empresas tem evoluído muito pouco, tanto na quantidade de estudos realizados como na profundidade dos mesmos. Por outro lado, observa-se que a maioria dos estudos concentra-se em alguns temas ou áreas sem preocupação com a organização global.

2. APRESENTAÇÃO DAS METODOLOGIAS

Nos próximos tópicos será apresentada uma revisão da literatura, onde procuraremos mostrar as propostas de diversos autores para a Avaliação de Empresas. Esta revisão bibliográfica está dividida em duas partes: a primeira delas apresenta algumas metodologias de avaliação gerais, que podem ser aplicadas a todos tipos de organizações. Os estudos contidos nesta parte apresentam um desenvolvimento conceitual e alguns mostram operacionalmente como poderia ser feita a avaliação.

A segunda parte inicialmente apresenta três estudos que procuram mostrar operacionalmente como poderia ser feita a avaliação de empresas públicas. Os três estudos caracterizam-se pela divisão das empresas em módulos.

A seguir apresenta estudos que dão um tratamento conceitual à avaliação de empresas estatais. Neste grupo, à exceção do TREBAT que, além de oferecer uma metodologia, faz uma avaliação das empresas estatais brasileiras, os autores adotam uma abordagem mais conceitual, concentrando-se em alguns tópicos mais específicos. Os Quadros II.3 e II.4 apresentados no final do capítulo procuram resumir as idéias dos autores discutidos.

É importante destacar que optamos por uma revisão por autor, enfocando a visão global de cada um, do modo a não descaracterizar seu pensamento teórico, pinçando idéias esparsas. Esta postu

ra mostrou-se correta pelo fato de que a maioria dos autores aborda diferentes aspectos do problema em seus textos.

Destaque-se que os autores selecionados são os que mais contribuem para o desenvolvimento de Metodologias de Avaliação, dando uma visão abrangente sobre o tema. Assim enquanto alguns se aprofundam na questão social, outros discutem a questão do controle pelo governo e outros mostram a operacionalização da avaliação.

A seguir apresentaremos as metodologias gerais e de empresas públicas.

3. METODOLOGIAS GERAIS

3.1 A Metodologia de Martindell

Martindell, quando Presidente do "American Institute of Management" em 1965, editou o livro "The Appraisal of Management" com o objetivo de apresentar um instrumento operacional de Avaliação de Organizações, abrangendo desde a administração geral até questões financeiras e de produção. Para ele, "no complexo campo da administração os problemas são:

- decidir exatamente onde começar;
- decidir exatamente o que observar;
- decidir qual o processo lógico para classificar as observações;
- como resolver a classificação das observações factuais dentro de conceitos definidos, os quais estamos tentando avaliar e;
- finalmente, como selecionar padrões que facilitarão a avaliação dos objetivos".

Tendo em vista estes problemas, ele considera que um Mode

lo de Avaliação deve atender a certos requisitos, expostos a seguir:

- ter flexibilidade, permitindo a aplicação a diversos tipos de administração e em todos os campos do conhecimento;
- assegurar a compreensão na medida em que o analista saberá precisar a pergunta a ser feita para se ter uma visão geral da empresa;
- permitir comparação entre organizações: assim deve-se fazer as mesmas perguntas, na mesma forma e na mesma ordem, de modo a propiciar a comparação entre empresas;
- fornecer medidas de qualidade da administração, refletida nas respostas às perguntas;
- considerar a inter-relação de todas as funções administrativas: uma parte do processo de administração afeta e é afetada por todas as outras.

Após estas considerações é apresentado o Modelo de Martindell, que é composto por 10 variáveis, sendo que cada uma deverá receber uma pontuação de acordo com os valores a que fizerem juz, tendo por base os valores mínimos e máximos apresentados a seguir:

QUADRO II.1

VARIÁVEIS DO MODELO DE MARTINDELL

VARIÁVEIS	MÉDIA MÁXIMA	MÉDIA MÍNIMA
Função econômica	1.000	750
Estrutura organizacional	500	375
Saúde dos lucros	600	450
Serviços para os acionistas	700	525
Pesquisa e desenvolvimento	800	600
Análise da diretoria	800	600
Política fiscal	1.000	750
Eficiência da produção	1.100	825
Vigor das vendas	1.300	975
Avaliação de executivo	2.200	1.650
TOTAL DE PONTOS	10.000	7.500

FONTE: Martindell, "The Appraisal of Management", 1965.

Apesar desta divisão teórica, quando da aplicação do Modelo, algumas atividades são classificadas em mais de uma variável. Além disso, "o peso relativo de cada uma das dez variáveis tem sido alcançado comparativamente, com base na experiência, e representa um guia para a importância dos vários fatores responsáveis pelo sucesso da administração", indicando que o peso de cada uma das variáveis muda ao longo dos anos, em função das características de cada uma das organizações.

Uma parte dos dados necessários são obtidos através de questionários. Os outros dados são obtidos através de entrevistas com os administradores, "coleta de informações e opiniões de fontes externas e exploração de várias facetas do passado e presente da organização e das atividades futuras". Outros dados são obtidos através dos registros históricos, principalmente aqueles liga-

dos à área financeira e às vendas.

No entanto, não se deve imaginar que o Modelo está em condições de aplicação, pois como o próprio Martindell afirma, "estas categorias são subdivisões funcionais do processo administrativo e não coincidem com a estrutura formal de uma única empresa". Além disso "as variáveis diferem de acordo com o propósito fundamental da empresa".

O que foi até aqui discutido está voltado principalmente para organizações com fins lucrativos. No entanto, esta mesma abordagem pode ser utilizada pelas empresas sem fins lucrativos, pois "grande experiência tem mostrado que os princípios básicos deste método de avaliação podem ser aplicados com sucesso e utilidade para qualquer organização, uma vez que se tenha entendido as distintas metas da organização".

Como exemplo, pode-se observar o Quadro II.2 preparado para a Igreja Católica Romana.

QUADRO II.2

AVALIAÇÃO DA IGREJA CATÓLICA ROMANA

VARIÁVEIS	MÉDIA ÓTIMA	ANÁLISE DA MÉDIA 1955	ANÁLISE DA MÉDIA 1960
Função social	1.000	1.000	1.000
Estrutura organizacional	800	700	700
Crescimento das Instalações	500	375	350
Análise dos membros	1.300	1.100	1.100
Programa de desenvolvimento	800	650	650
Política fiscal	800	700	700
Análise do administrador	700	650	650
Eficiência da operação	1.200	1.100	1.160
Avaliação administrativa	1.200	1.100	1.160
Eficácia de liderança	2.100	2.000	2.000
TOTAL	10.000	8.800	9.010

FONTE: Martindell, "The Appraisal of Management", 1965

Além da Igreja Católica Romana, este modelo já foi utilizado para avaliar colégios, países, e outras instituições.

COMENTÁRIOS À METODOLOGIA DE MARTINDELL

O autor apresenta uma metodologia aplicável a qualquer tipo de organização, desde que efetuada a devida adaptação. Baseia-se em padrões quantitativos, utilizando-se de uma escala de pesos atribuídos às diferentes funções organizacionais.

O processo de atribuição de pesos fica um pouco prejudicado pelo grau de subjetividade ali envolvido.

3.2 Metodologia de Buchelle

Este autor, em 1970, escreveu o livro "Diagnóstico de Empresas em Crescimento", em que procura desenvolver uma metodologia para a avaliação de empresas de uma forma global. Ele apresenta três formas de avaliação. A primeira é a Avaliação Financeira, que procura avaliar o desempenho da empresa através da análise dos demonstrativos financeiros passados e presentes. Para o autor, ela apresenta as seguintes vantagens:

- permite focalizar claramente índices vitais, tais como percentagem de lucro sobre as vendas ou sobre o capital investido;
- é facilmente aplicável;
- fornece as informações que mais interessam aos bancos.

Estas vantagens estão mais ligadas à questões momentâneas e específicas, não estando voltadas para o futuro e nem para outros aspectos que não os financeiros. Além disso, o autor

também apresenta algumas desvantagens dessa forma de avaliação, tais como:

- é lenta;
- ressalta mais os fatos passados do que os futuros;
- revela mais os sintomas do que as causas básicas dos problemas;
- as informações não são estáveis.

Além destas desvantagens, podemos citar o conteúdo dos demonstrativos financeiros que, com a inflação brasileira, apresentam inúmeras incorreções.

A segunda forma de avaliação apresentada é a "Análise pelos Departamentos Principais" que procura verificar "quão completos são os departamentos principais e, algumas vezes seus subdepartamentos, bem como o exame de suas deficiências". Esta forma de Avaliação apresenta as seguintes vantagens:

- "é prolixa e portanto ajuda o avaliador a se certificar de que não esqueceu nenhuma consideração importante;
- apresenta muitas idéias, incentivando o dirigente que a utiliza a melhorar suas operações para coincidirem com a melhor classificação".

Nesta forma de avaliação, todos os departamentos da empresa seriam analisados. Apesar disso, o autor não apresenta uma forma de se verificar o desempenho de uma forma global, sem se limitar ao desempenho de cada um dos departamentos.

As desvantagens que ela apresenta são as seguintes:

- dificilmente as empresas apresentarão cada função e subfunção com a perfeição que o livro coloca;
- ao enfatizar as operações atuais, negligencia as ações a longo prazo.

A terceira forma é a "Análise dos Processos Administrativos" em que se verifica "o quão bons ou maus são os desempenhos dos denominados processos administrativos básicos (as funções subdivididas por alguns autores em: planejamento, controle, organização, assessoria e liderança)".

COMENTÁRIOS À METODOLOGIA DE BUCHELLE

Buchelle procura, através dos três diferentes tipos de análise apresentadas, abranger diferentes enfoques da Avaliação de Empresas - o quantitativo e o qualitativo.

Com isso, não á apresentada uma forma de avaliação integrada, não ficando claras as formas de implementação da mesma para os que desejarem adotar sua metodologia.

3.3 A Metodologia de Robbins

Robbins é um dos autores que apresenta um modelo simples e abrangente do que é avaliação. Para ele "A avaliação pode ser entendida como o processo de monitoramento de atividades para determinar se as unidades individuais e a própria organização estão obtendo e utilizando seus recursos eficaz e eficientemente, de modo a atingir seus objetivos, e, quando isto não está sendo conseguido, implementar a ação corretiva". (Robbins, 1978).

Este conceito de Robbins é importante pelo fato de que ele destaca várias palavras ou elementos-chave do conceito de avaliação. Inicialmente, ele apresenta o processo de monitoramento que abrange um conjunto de etapas ou fases que permitem acompanhar e verificar o desenvolvimento das ações necessárias para avaliar. A seguir, ele coloca as unidades individuais e a organização. Neste ponto, estão consideradas a abrangência e a dimensão das unidades avaliadas, que tanto podem ser compostas por uma ou mais pessoas ou a organização em sua totalidade.

Quando se fala em organizações, devemos pensar em recursos e na boa utilização destes recursos. Neste momento, surge o conceito de eficiência e, ligado a este, o de eficácia, que é função da consecução dos objetivos, um dos elementos mais importantes que devem ser considerados na avaliação.

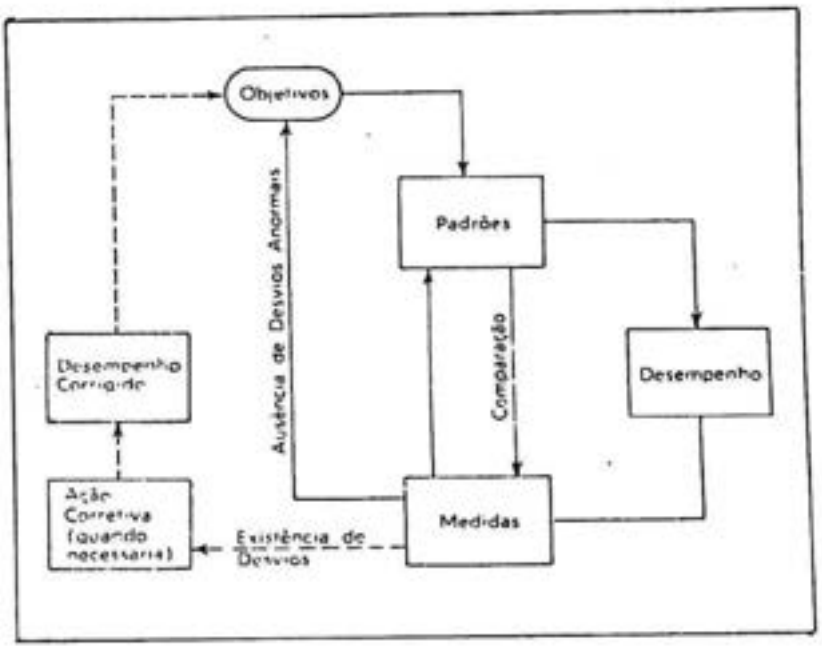
Para Robbins, "avaliação inclui medida, comparação e correção" e, como ele mesmo destaca, "alguns autores têm diferenciado especificamente avaliação de controle, afirmando que a função de avaliação não abrange ação corretiva, mas podemos simplificar o assunto incluindo a correção no processo de avaliação". Concluindo, ele observa que "usaremos o termo avaliação no mesmo contexto que muitos estudiosos da administração usam o termo controle".

3.3.1 O Modelo de Avaliação

Robbins apresenta um modelo do processo de avaliação, em que procura explicitar os elementos contidos no conceito anteriormente mencionado, conforme pode ser observado na figura seguinte:

FIGURA II.1

O PROCESSO DE AVALIAÇÃO



FONTE: Earl P. Strong e Robert D. Smith, Management Control Models, (New York: Holt, Rinchart & Winston, 1968), p. 6. - Com permissão

Segundo Robbins, este modelo compõe-se de três passos distintos e separados:

"- medida de desempenho real;

- comparação do desempenho real com um padrão para determinar se existe alguma diferença;
- correção de quaisquer desvios significativos por meio de ações apropriadas".

No seu entender esta questão está vinculada ao planejamento. "Portanto, é claro que o planejamento deve prece

der a avaliação, pois é nesta primeira função que são estabelecidos os padrões. Entretanto, embora o planejamento influencie a avaliação, o processo funciona também no sentido contrário, pois uma avaliação eficaz fornece retroalimentação para modificação de padrões inadequados".

Dessa forma, podemos dizer que, na opinião de Robbins, a avaliação começa na definição dos objetivos que fornece os dados para os padrões. Como isto deveria ter sido feito no planejamento, ele considera que a avaliação começa na medida, que pode ser efetuada através de quatro formas:

. obervação pessoal;
. relatórios estatísticos;
. relatórios orais e
. relatórios escritos.

Antes de se definir como podemos medir algo, o mais importante é estabelecer o que medir. Segundo Robbins, pode ser:

. eficiência financeira;
. rendimento operacional (renda gerada por empregado);
. desempenho administrativo;
. quantidade do produto;
. qualidade do produto;
. absenteísmo;
. índice de demissão de empregados e
. produção de refugos.

Quando Robbins aponta o que medir, ele está misturando diversos setores de uma organização. O primeiro item

por ele apresentado tradicionalmente é um dos mais avaliados nas empresas, tanto pelo fato de já existir uma metodologia bastante desenvolvida de Análise dos Demonstrativos Financeiros, como pelo fato desta avaliação permitir a utilização de dados aparentemente objetivos.

/ Deixando de lado este fator mais objetivo, podemos discutir outro, como o desempenho administrativo. Diferentemente do anterior, este conceito não é consensual. Para operacionalizar esta avaliação, devemos determinar as variáveis que permitirão a medição, que pode incluir tanto a eficiência financeira como outros fatores apresentados pelo autor./

Segundo Robbins, tendo-se estabelecido os padrões, o que e como medir, deve-se proceder à comparação, que "é a determinação do grau de diferença entre o desempenho real e o desejado".

O quarto e último passo do processo de avaliação é a ação que corrigirá o desvio. "Existem dois tipos distintos de ação corretiva. Um é imediato e trata predominantemente com o sintoma. O outro é básico e se relaciona com as causas", sendo que "a ação imediata corrige algo aqui, agora, e coloca as coisas no bom caminho", enquanto que "as ações básicas perguntam como e por que ocorreram os desvios de desempenho".

3.3.2 Qualidades de um Bom Sistema de Avaliação

Para Robbins, um sistema de avaliação deve conter "certas qualidades em comum, abaixo relacionadas:

Oportunidade: os avaliadores deveriam chamar atenção para des-

vios, a tempo de prevenir sérios prejuízos no desempenho organizacional;

Flexibilidade: avaliadores eficazes devem ser suficientemente flexíveis para ajustar-se a mudanças nas operações internas e no ambiente externo confrontado pela organização;

Economia: qualquer sistema de avaliação deve justificar-se pelos benefícios que fornece em relação aos custos que implica;

Compreensibilidade: às vezes, é necessário substituir dispositivos sofisticados por avaliadores menos complexos, a fim de conseguir compreensibilidade universal;

Disposição Estratégica: avaliação eficiente e eficaz sugere que se dê atenção aos fatores estratégicos para o desempenho organizacional;

Habilidade de ressaltar a exceção: uma vez que não podemos avaliar todas as atividades, colocamos nossos avaliadores estratégicos onde eles possam chamar a atenção a exceções, emitindo alertas quando o sistema funciona nos limites de tolerância".

Concluindo, ele diz que se deve olhar para os seguintes aspectos:

- Grau de descentralização: quanto maior for o grau de descentralização, tanto mais importante será que os administradores superiores tenham informações sobre desempenho dos administradores subordinados;

- Clima organizacional: quando o clima organizacional é amigável

"pode-se esperar encontrar consideravelmente mais auto-avaliação", enquanto que num ambiente repressivo "pode-se encontrar sistemas de avaliação impostos externamente para assegurar que o desempenho esteja dentro dos padrões":

. Custos-benefícios: é importante que os resultados obtidos com a avaliação sejam maiores que os custos gerados por ela. Além disso, a avaliação deve ser efetuada nas atividades mais importantes.

COMENTÁRIOS À METODOLOGIA DE ROBBINS

Este modelo proposto por Robbins nos permite alguns comentários que podem não estar de acordo com a opinião do autor. Por exemplo, no caso de uma empresa centralizada, quem irá avaliar o desempenho da empresa como um todo, e, conseqüentemente, o desempenho dos seus diretores e da presidência? Quanto mais centralizador for o presidente, maior será a quantidade de informações que ele terá em seu poder e, conseqüentemente, maior a possibilidade de sonegar informações e dificultar a avaliação dos elementos externos e internos.

Assim, quanto mais centralizada for a empresa, maior atenção deverá ser dada pelos acionistas, e, no caso das empresas públicas, mais atentamente os legisladores, os fiscais e a sociedade deverão atuar de modo a evitar que os diretores centralizadores escondam informações e levem as empresas por rumos que não estejam acordes com o interesse da sociedade.

3.4 A Abordagem da Eficácia Organizacional

Outra abordagem que pode ser utilizada para a Ava-

liação de Organizações é o Estudo da Eficácia Organizacional. Esta abordagem foi desenvolvida por Marcovitch em 1972 na sua Tese de Doutoramento em Administração, com o título de "Contribuição ao Estudo da Eficácia Organizacional", apresentada na Faculdade de Economia e Administração da USP. Baseando-se no conceito de que "uma organização é eficaz na medida em que atinge seus objetivos sem debilitar seus meios e recursos e sem colocar uma desnecessária tensão nos seus membros", (Tannembaun, 1957), o autor chegou a três conclusões:

. "A noção de eficácia é multidimensional e inclui, entre outras, as noções de produtividade e eficiência;

. esta medida contém uma preocupação no sentido de ver o homem-membro da organização não exclusivamente como um meio de produção que deve ser melhor aproveitado, mas como um fim, isto é, ele deve produzir num ambiente desprovido de excesso de tensões e conflitos, de tal forma que possa ter uma vida psíquica saudável, o que implicará um maior êxito da organização;

. finalmente, esta noção leva em conta tanto a estrutura interna da organização como também o ambiente no qual a organização opera, o que nenhuma das duas outras medidas de êxito organizacional, a produtividade e a eficiência consideravam".

Contudo, para um estudo da organização objetivando conhecer a sua eficácia,faz-se necessário observar a Organização, dividida em dois subsistemas, que são o subsistema de Estratégia, "constituído por um conjunto de elementos que estão primordialmente orientados para a interação entre a organização e o seu ambiente em mudanças", e o subsistema operacional, "constituído por

um conjunto de elementos que estão primordialmente preocupados com o processo interno de transformação de energias a serem recebidas e a serem exportadas, em forma de produtos ou prestações de serviços".

O Subsistema Operacional procura um "equilíbrio estacionário", no qual o sistema se ajusta, voltando à sua estrutura e características anteriores na ocorrência de cada evento; o Subsistema Estratégico busca o "equilíbrio dinâmico", em que o Sistema passa a ter uma nova estrutura e novas características na ocorrência de um evento. O Sistema se locomove de um ponto de equilíbrio a outro.

Finalmente, para a montagem do Modelo de "Eficácia Organizacional", divide-se as variáveis independentes em dois grupos, sendo um deles "referente a relação entre a organização e seu ambiente" e o outro referente à dinâmica interna da organização. As variáveis dependentes serão o "equilíbrio dinâmico" e o "equilíbrio estacionário".

COMENTÁRIOS À ABORDAGEM DA EFICÁCIA ORGANIZACIONAL

Este modelo apresenta a organização de uma maneira global, considerando-a como parte de um ambiente maior.

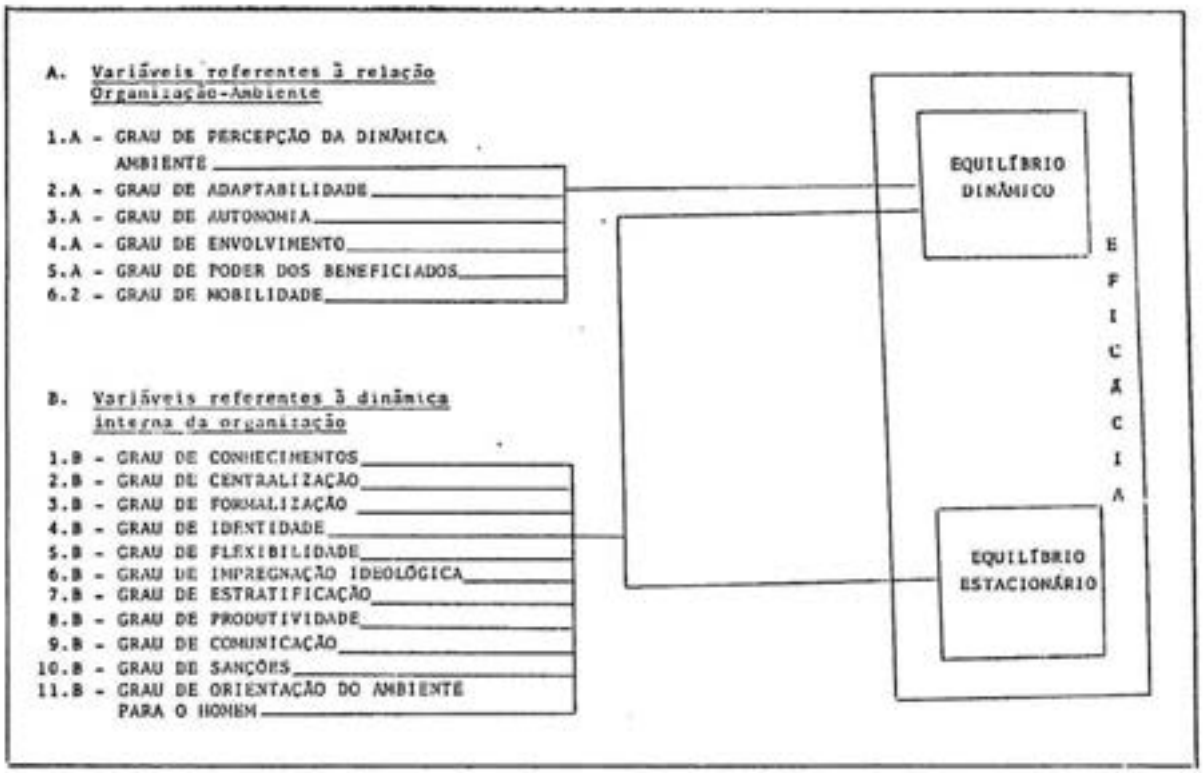
Com isso a medida de eficácia é influenciada pelos fatores externos à organização, colocando essa medida em um contexto real.

Por outro lado, a estrutura apresentada para essa abordagem pressupõe um sistema de planejamento empresarial, fato que na realidade acaba não acontecendo freqüentemente.

A Figura II.2 a seguir apresenta o modelo de Eficácia Organizacional.

FIGURA II.2

MODELO PARA O ESTUDO DA EFICÁCIA ORGANIZACIONAL



FONTE: Marcovitch, Jacques - Contribuição ao Estudo da Eficácia Organizacional, São Paulo, 1972, (Tese de Doutoramento - FEA/USP).

4. METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO DE EMPRESAS ESTATAIS

A Empresa Estatal tem sido objeto de atenção especial desde a década passada. Muito tem-se discutido sobre o que é a empresa estatal, quais os seus objetivos, qual o seu papel. Nos últimos anos têm surgido inúmeros estudos que discutem o controle da empresa estatal e mais recentemente alguns estudos que apresentam metodologias de avaliação. Apresentaremos a seguir algumas delas, sejam modelos estruturados aplicados a empresas brasileiras, sejam revisões de autores que colocam processos comportamentais adequados para avaliação de empresas.

4.1 A Metodologia da SEST

O governo federal criou a Secretaria de Controle das Empresas Estatais - SEST, que tem como finalidade acompanhar e controlar o desempenho das empresas estatais. Atualmente ela está desenvolvendo um modelo com esta finalidade. (SEST, 1985)

Inicialmente este modelo considera as dimensões da avaliação, conforme pode ser obervado na Figura II.3 abaixo:

FIGURA II.3
AS DUAS DIMENSÕES DA AVALIAÇÃO

DIMENSÕES DA AVALIAÇÃO		ATIVIDADE	
		MEIO	FIM
CARACTERÍSTICAS	INTRÍNSECA	EFICIÊNCIA	EFICÁCIA
	EXTRÍNSECA	ESTILO	ADAPTAÇÃO

FONTE: SEST, Relatório de Avaliação do Desempenho das Estatais, 1985

A princípio o modelo propõe duas dimensões:

A - características das Estatais

B - atividade empresarial

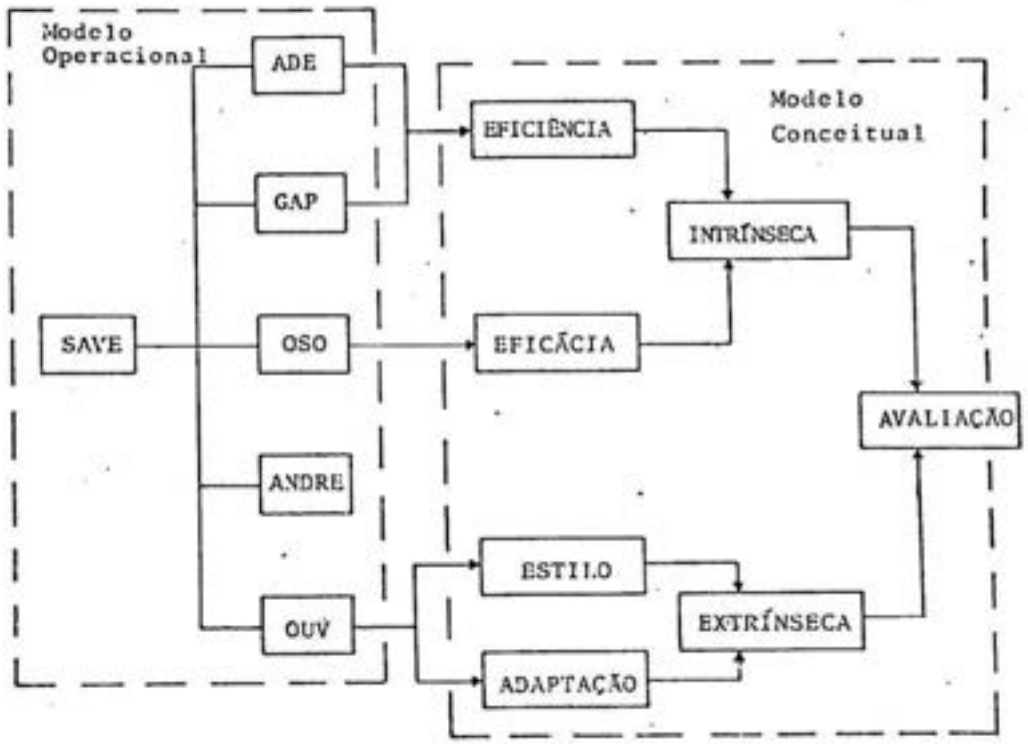
Na dimensão "A" ele considera as variáveis intrínsecas, inerentes à organização, e extrínsecas, exteriores à organização, não pertencentes à sua essência. A dimensão "B" é dividida em três variáveis, meio, apoio e fim, que englobam os resultados.

A atividade-meio, na característica intrínseca, trata da Eficiência, enquanto que a atividade-fim, trata da Eficácia. Na característica extrínseca, a atividade-meio trata do Estilo Empresarial, a atividade-fim trata da Adaptação às mutações ambientais.

Para cada dimensão, há um ou mais módulos que permitem a sua avaliação. Conforme pode ser observado na figura seguinte, o Avaliador do Desempenho Econômico-ADE e o Avaliador dos Ganhos de Produtividade-GAP medem a Eficiência. O Avaliador do Cumprimento do Objetivo Social-OSO mede a Eficácia. O módulo Auscultador da Opinião Pública e Mercado Alvo-OUV mede a dimensão Estilo e Adaptação. Assim, com a utilização destes cinco módulos, temos a Avaliação Global da Organização.

FIGURA II.4

ARTICULAÇÃO ENTRE OS MODELOS CONCEITUAL E OPERACIONAL



FONTE: SEST, Relatório de Avaliação do Desempenho das Estatais, 1985

O próximo passo é operacionalizar a medição de cada um dos módulos. Por exemplo, o Avaliador do Cumprimento do Objetivo Social examina a atividade-fim da empresa. Um primeiro índice é o atendimento da demanda, outra medida é o grau de qualidade dos serviços oferecidos. Como exemplo, podemos utilizar o índice de erros na conta dos usuários ou o índice de demora no atendimento de reclamações e reparos solicitados.

Como afirma o autor, "uma estatal pode ser altamente deficitária mas absolutamente eficaz, no sentido de estar atendendo os reclamos da sociedade que levaram à sua criação".

Com a utilização do "OUV", "passamos a nos preocupar com a característica extrínseca da empresa, olhando-a a partir de seu ambiente, e observando, simultaneamente, suas atividades-meio e fim". Como o próprio nome diz, este módulo deve ouvir a opinião do mercado específico e de toda a sociedade. Aí estão incluídos austeridade, sobriedade, seriedade e honestidade do corpo administrativo da empresa.

No que diz respeito ao componente Adaptação, "deve haver a preocupação em acompanhar o desenvolvimento de novos serviços, desenhados especificamente para o atendimento dessas aspirações".

Para a Avaliação da Eficiência utiliza-se o módulo de Desempenho Econômico e o de Produtividade. A Avaliação do Desempenho Econômico é feita através da utilização dos índices tradicionais utilizados na Análise dos Demonstrativos Financeiros.

Na medição do GAP - Ganhos de Produtividade, inicialmente se compara e quantifica a variação das receitas entre dois períodos. Faz-se o mesmo com as despesas. Para tanto, o custo ou o preço é considerado estável nos dois períodos, enquanto se supõe que as quantidades sejam utilizadas em seu valor real. Com isto se obtém a variação física das quantidades produzidas e das despesas geradas.

Com estes dois dados em mãos, é possível se calcular o Ganho Global (GG), que é a diferença entre o acréscimo real do produto (receita) e o acréscimo real dos fatores (despesas).

Na opinião do autor, o ganho de produtividade pode

ser transferido para três agentes:

a) mercado consumidor;

b) fornecedores dos fatores de produção (mão-de-obra etc.) e

c) acionistas (fornecedores do capital de risco).

O Analisador Dinâmico/Relativo (ANDRE) é um módulo auxiliar que "introduz o aspecto temporal na avaliação".

O autor reconhece não ser possível atuar junto a todas as empresas num primeiro momento, por isto, recomenda que se monte uma curva ABC das empresas, segundo a participação do Imobilizado no total do setor e se inicie os trabalhos pelas empresas área A.

COMENTÁRIOS À METODOLOGIA DA SEST

Os módulos de Avaliação de Desempenho e Ganhos de Produtividade possuem uma operacionalização que permite sua aplicação. Além disso, ela deve sofrer alguns ajustes que permitam adequá-la à realidade dos diferentes tipos de empresa que a SEST controla e para os diferentes tipos de empresas estatais existentes.

4.2 Metodologia de Avaliação das Empresas Energéticas do Estado de São Paulo

O Instituto de Administração da Faculdade de Economia e Administração da USP, em colaboração com as Empresas Energéticas do Estado de São Paulo, desenvolveu uma metodologia que está sendo aplicada a estas empresas. Esta metodologia é constituída de oito(8) módulos que procuram abarcar todas as áreas destas

empresas. Estes módulos são:

a) Atendimento do Consumidor: mede o nível de satisfação do consumidor, a qualidade dos serviços oferecidos e o grau de atendimento do mercado;

b) Eficiência Operacional: mede a produtividade dos recursos da empresa;

c) Econômico-financeiro: mede a situação econômico-financeira da empresa;

d) Recursos Humanos: mede a preocupação da empresa com sua força de trabalho, tanto no aspecto de valorização como sob o ponto de vista do desenvolvimento;

e) Relação com o Setor Privado: mede a interação entre a Empresa e o setor privado;

f) Atuação em Áreas de Baixa Renda: mede a atuação da Empresa em programas específicos para populações de baixa renda;

g) Inovação Tecnológica: mede o esforço da empresa com desenvolvimento tecnológico;

h) Cooperação Nacional e Internacional: mede a contribuição da Empresa a outros Estados e países.

Para cada um destes módulos foi escolhido um conjunto de indicadores que procuram medir o desempenho do módulo. Num segundo momento definiram-se padrões para os módulos, o que permitiu a comparação e a análise.

FIGURA II.5

METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DAS EMPRESAS ENERGÉTICAS

Desempenho Organizacional	1. Atendimento do Consumidor 2. Eficiência Operacional 3. Econômico-Financeiro 4. Recursos Humanos 5. Relação com o Setor Privado 6. Atuação em Áreas de Baixa Renda 7. Inovação Tecnológica 8. Cooperação Nacional e Internacional

COMENTÁRIOS À METODOLOGIA DO INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO/USP

Esta metodologia está sendo aplicada às empresas energéticas do Estado de São Paulo. Para cada um dos módulos foi escolhido um conjunto de indicadores que procura medir os vários aspectos dos módulos.

Neste momento os dados foram levantados e o trabalho está na fase de análise e definição dos padrões.

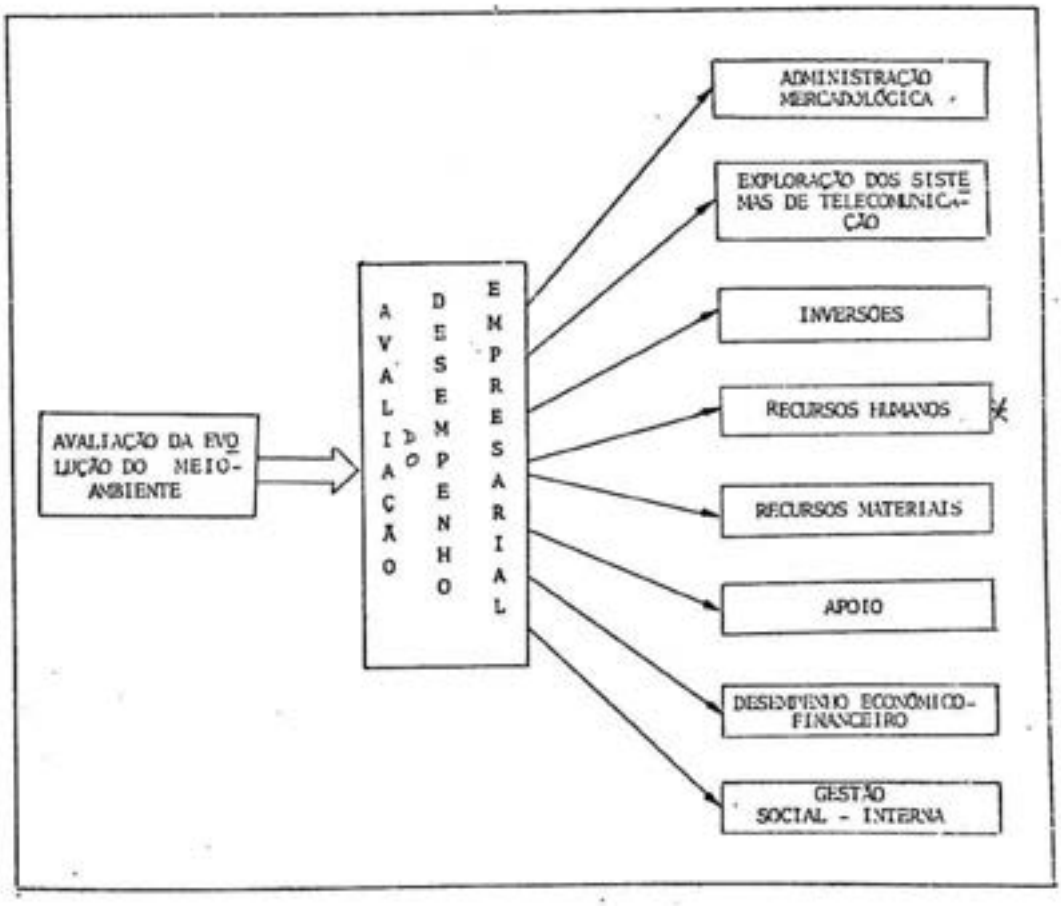
No Capítulo IV serão apresentados os indicadores e serão feitos alguns comentários a respeito de sua aplicação.

4.3 A Metodologia de Avaliação da EMBRATEL

A EMBRATEL - Empresa Brasileira de Telecomunicação S.A. - desenvolveu uma metodologia de avaliação, denominada "Avaliação do Desempenho Empresarial", que se subdivide em oito(8) módulos, conforme a figura abaixo: (EMBRATEL, 1986)

FIGURA II.6

METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DA EMBRATEL



FONTE: EMBRATEL, Boletim de Divulgação do Desempenho Empresarial, 1986

Estes módulos estão discriminados a seguir:

a) Administração Mercadológica: avalia os serviços oferecidos aos clientes, as novas aplicações e a implantação de produtos e serviços e a participação dos grandes clientes da empresa;

b) Exploração do Sistema de Telecomunicações: avalia os sistemas interurbanos, o sistema internacional, o sistema de comunicação de textos, o sistema de comunicação de dados e a programação e controle dos serviços;

c) Avaliação de Inversões: mede o faturamento dos serviços e dos investimentos;

d) Avaliação dos Recursos Humanos: faz a prospecção e dimensionamento da força de trabalho, analisa não só a obtenção e mobilização como a organização, coordenação e avaliação da força de trabalho e o desenvolvimento cultural;

e) Avaliação dos Recursos Materiais: mede o desempenho do setor de suprimentos;

f) Apoio Geral: avalia a implementação de planos emergenciais de segurança;

g) Avaliação do Desempenho Econômico-Financeiro: trata dos aspectos econômico-financeiros da empresa;

h) Avaliação da Gestão Social-Interna: trata principalmente do plano de benefícios da empresa.

COMENTÁRIOS SOBRE A METODOLOGIA DA EMBRATEL

A Avaliação do Desempenho Empresarial engloba aspectos internos da empresa - recursos humanos e materiais, gestão social-interna e aspectos relativos ao relacionamento com o mercado.

Por outro lado a empresa realiza, paralelamente, uma Avaliação da Evolução do Meio-Ambiente (externo à empresa) que compreende uma análise das principais alterações verificadas no Ecossistema, com ênfase a três componentes principais: a) transformações sócio-políticas; b) transformações sócio-econômicas e c) transformações sócio-culturais.

A metodologia atende às características específicas da EMBRATEL. Considerando que ela opera com todas as subsidiárias regionais, podemos inferir que há um campo de aplicação bem definido.

4.4 A Abordagem de TREBAT

Trebat escreveu um artigo chamado "Uma Avalição do Desempenho Econômico de Grandes Empresas Estatais no Brasil", (Trebat, 1980) em que a abrangência das conclusões é muito maior do que o tema a que se refere o título. Além disto, o autor não se limita à apresentação de uma metodologia, pois procura fazer a avaliação de desempenho de Empresas Estatais.

Neste trabalho o autor tenta "identificar alguns dos problemas mais importantes na análise econômica da empresa estatal nos países em desenvolvimento e, em seguida, utilizar critérios sugeridos por esses problemas a fim de examinar alguns as-

pectos da experiência brasileira com empresas públicas no período 1965/75".

Foram discutidos os seguintes aspectos:

a) o controle da empresa estatal:

b) a empresa estatal e o crescimento econômico;

c) o uso de recursos e as taxas de retorno;

d) o financiamento dos investimentos das empresas estatais.

Foram estudadas 40 das grandes empresas estatais, escolhidas com base no tamanho e facilidade de obtenção de informações. As principais fontes de dados foram as seguintes: a) relatórios anuais de empresas estatais, companhias holding, ministérios e órgãos subordinados a ministérios; b) arquivos de dados do Centro de Estudos Fiscais, Fundação Getúlio Vargas; c) publicações diversas, documentos internos de empresas individuais ou documentos similares relativos a determinadas indústrias nas quais são dominantes as empresas estatais; d) estudos anuais da situação financeira das empresas e e) entrevistas com seus diretores e outros empregados.

Este estudo apresenta duas limitações. "Em primeiro lugar, uma vez que o período de observação estendeu-se apenas até 1975, nenhuma referência é feita ao importante impacto das crescentes dificuldades econômicas pelas quais passou o Brasil a partir de 1976, principalmente sobre o desempenho das empresas estatais. Em segundo, certo número de importantes estudos de caso e trabalhos correlatos sobre as empresas públicas brasileiras vieram à luz no período decorrido desde a conclusão desta pesquisa, por isso mesmo, não são levados em conta aqui".

No que se refere ao Controle da Empresa Estatal no Brasil, ele chegou às seguintes conclusões:

. as empresas estatais brasileiras estão relativamente livres de controles formais externos;

. no caso de muitas delas, os lucros e a capacidade de recorrer a mercados de capitais estrangeiros, para fins de financiamento, reduziram de modo geral a dependência financeira em relação ao Governo;

. as "disciplinas de mercado", à semelhança das impostas aos administradores do setor privado, desempenham o papel de combater comportamentos oportunistas, incluindo pressão para apresentar lucros e submeter-se às disciplinas do mercado de capitais;

. as companhias holding atuam como organismos intermediários entre as empresas e o governo. Contribuem essas empresas públicas para um processo decisório mais eficiente e maior controle público, reduzindo, ao mesmo tempo, a necessidade de supervisão do governo central.

Como reconhece o autor, a "autonomia das grandes empresas estatais brasileiras aumentou no período 1965/75". Continuando, ele faz uma afirmação que nos parece bastante relevante: "a vantagem potencial desse progresso institucional é o aumento da flexibilidade empresarial, embora com o prejuízo potencial de que se mostrem menos contidas para agir em nome do interesse público mais amplo quando surgem conflitos entre os objetivos econômicos e sociais da empresa".

Por fim, Trebat fez uma Avaliação Global onde se concentra em "uma visão geral do desempenho das empresas públicas".

Para ele, "as empresas estatais brasileiras nos setores de utilidades públicas e de indústria básica revelaram-se substitutas efetivas da propriedade privada. Criadas para desempenhar papéis no processo de crescimento que, por numerosas razões, as empresas privadas não podiam cumprir, as estatais alteram o curso e o ritmo de industrialização no Brasil. Em vez de concorrer com as empresas privadas, elas de fato criaram condições para que o setor privado estendesse suas operações".

Estas conclusões expostas por Trebat são elementos importantes para os defensores das Empresas Estatais, face aos defensores da iniciativa privada, pois ao invés de concorrerem,elas atuaram abrindo espaços e criando condições para que as empresas privadas pudessem se desenvolver.

No que se refere à orientação das empresas estatais, Trebat afirma que "o desempenho geralmente satisfatório das estatais constitui um reflexo de orientação comercial das firmas de propriedade do Estado". Continuando, ele diz que "o desempenho econômico, no conjunto de empresas examinadas, pareceu depender mais das condições do mercado e de variáveis tecnológicas do que do mero fato de a propriedade ser pública. Neste sentido, a propriedade pode ser irrelevante na determinação do desempenho de empresas intensivas em capital nos setores de transformação e utilidade".

No entanto, apesar ou devido a esta "orientação comercial", "o comportamento dessas empresas pode ter sido 'antipúblico' em certo sentido". No que se refere a esta orientação, o

autor apresenta alguns resultados:

a) as estatais de maneira geral escaparam de estreita supervisão externa ou de responsabilidade pública efetiva;

b) em pelo menos alguns setores, usaram capital em excesso;

c) as empresas estudadas mostraram-se menos preocupados com os objetivos sociais do que com os econômicos mais estreitos, isto é, pouco foi feito para induzi-las a perseguir benefícios sociais que proprietários privados não perseguiriam.

Após afirmar que "o desempenho econômico da empresa pública no Brasil, de modo geral, é julgado satisfatório", Trebat aponta alguns fatores que podem explicar este desempenho:

. o tamanho do mercado permite que estatais intensivas em capital realizem economias de escala que não seriam obtidas em países em desenvolvimento de menor dimensão;

. o governo autoritário limitou o poder dos Sindicatos dentro das estatais e eliminou o poder do congresso de supervisionar suas operações;

. havia uma oferta interna relativamente grande de tecnocratas e administradores educados;

. rápido crescimento do mercado;

. confiança da comunidade financeira internacional que aumentou o fluxo de financiamento externo.

Uma última questão que Trebat discute é a respeito dos benefícios das empresas estatais. Para ele, os principais benefícios sociais ocorrem por ocasião da criação da empresa. Posteriormente, "à medida que essas firmas assumem uma orientação mais comercial, os custos sociais tornam-se mais substanciais, incluindo os de subsídios diretos e indiretos, de supervisão e administração e de uso excessivo de capital". Ele ainda destaca que "no caso de estatais com objetivos estritamente econômicos, os interesses dessas firmas tornam-se mais identificados com os de sua rede de clientes e fornecedores do que com o interesse público mais amplo".

Tais empresas tendem a se tornar "passivas" ou de "baixo rendimento", se atentarmos para os benefícios sociais. Além disso, "essas empresas apresentam a tendência de se tornarem menos progressistas ao longo do tempo, à medida que os objetivos de suas operações sejam crescentemente absorvidos por grupos menos merecedores, tais como - grandes empresas privadas, sob a forma de produção de baixo preço".

Trebat cita como exemplos brasileiros de empresas "passivas" as estradas de ferro, as companhias urbanas de telefone, a maioria das companhias fornecedoras de eletricidade e, talvez, as siderúrgicas do estado. Como exemplos de empresas "ativas" ele cita as empresas mais novas que estão preenchendo os 'espaços vazios' da estrutura produtiva, bem como as tradicionais (EMBRATEL, PETROBRÁS, Vale do Rio Doce e outras).

COMENTÁRIOS SOBRE A ABORDAGEM DE TREBAT

Apesar de destacar os fatores financeiros, as conclusões por ele apresentadas tratam de inúmeros outros aspectos, tais

como objetivos sociais, governo autoritário, beneficiários das estatais etc. Isto deve ser destacado, pois mostra que,numa análise voltada para aspectos econômico-financeiros, pode-se chegar a conclusões que ultrapassam o ambiente desta área.

As conclusões favorecem os defensores das Empresas Estatais face aos defensores da iniciativa privada, pois ao invés de concorrerem, elas atuaram "abrindo espaços e criando condições para que as empresas privadas pudessem se desenvolver".

4.5 Um Sistema de Controle para a Empresa Estatal

Ramanadham propõe um Sistema de Controle para a Empresa Pública. Para ele "há quatro aspectos principais num sistema de controle destinado à empresa pública:

- quem controla;
- quais são os instrumentos de controle;
- quais são os aspectos sob controle;
- quais são os critérios segundo os quais o controle é exercido". (Ramanadham, 1980).

4.5.1 Quem controla

O autor mostra que o Controle em cada país é executado por órgãos diferentes. Estes órgãos podem incluir o Parlamento, o Ministério ao qual a empresa está subordinada, um Ministério da Empresa Pública e órgãos específicos para o controle.

Três observações são importantes:

- em cada país o controle é exercido de modo fragmentado por di-

versas agências, não existindo uma filosofia unificadora;

. os controles, em grande parte, são estritamente reservados aos ministérios do governo;

. "é difícil avaliar a eficácia da utilidade de diversas atividades de agências isoladas de controle, exceto em termos de eficiência em suas limitadas esferas porque não existem quaisquer critérios efetivos sobre os quais tais controles pudessem ter fundamento".

4.5.2 Quais são os Instrumentos de Controle

O autor cita como exemplos de instrumentos de controle a Constituição, instruções ministeriais, regimentos de Conselho de Administração, auditoria oficial, Comitês Parlamentares, inspeções ad hoc ou agências de controle, e faz algumas críticas a estes instrumentos:

a) "os instrumentos são análogos a meios utilizados sem clareza de propósitos e podem, de vez em quando, ter o efeito de confundir as direções das empresas, com valores incompatíveis na tomada de decisão;

b) alguns desses meios de controle não se aplicam a empresas públicas;

c) um dos proclamados méritos intrínsecos de uma lei dessas é que ela pode, inteira e precisamente, abordar todos os aspec-

tos substantivos da entidade e, no entanto, poucas leis desse tipo, seja em países desenvolvidos ou em desenvolvimento, parecem conter determinações razoáveis sobre pontos tais como objetivos, políticas de produção e de preços, subsídios cruzados e obrigações sociais - matérias de interesse fundamental para qualquer sistema de controle".

4.5.3 Quais são os Aspectos do Controle

Apesar de ser um tópico central no sistema de controle, na maioria dos países, "a atenção que tem sido dada a este aspecto assume um sentido de exterioridade". Entre os aspectos mais controlados destacam-se os seguintes:

- orçamento de capital;
- localização;
- negociação salarial;
- correção e honestidade - questões relativas à contratação e promoção de pessoal, contratos, entendimentos concernentes a vendas e à observância das regras de conduta.

Como conclusão tem-se que:

a) A natureza do controle sobre aspectos importantes é de origem administrativa;

b) "o conceito de interesse do consumidor é configurado em termos daquilo que ele deve pagar contra o recebimento do produto de uma dada qualidade. Não é preservado o interesse do contribuinte em geral, em termos daquilo que lhe cabe como resultado das operações de uma determinada empresa, face a obrigações de subsídio ou ingressos de receita".

c) "os aspectos de controle não procuram cobrir as questões ligadas à produção - quantidade, qualidade, ou ambas, ou níveis de eficiência técnica que podem, algumas vezes, ser mais significativos que os lucros financeiros".

d) "considerando a um só tempo quem controla, quais os instrumentos e quais os aspectos, temos razões para duvidar que cada aspecto controlado atraia os adequados instrumentos de controle e o adequado órgão controlador".

4.5.4 Quais são os Critérios Segundo os Quais o Controle é Exercido

"As empresas públicas têm sua razão de ser no fato de que procuram maximizar uma desejada combinação de eficiência empresarial com obrigações sociais e é pela facilitação de seu comportamento no sentido dessa maximização que o sistema de controle deveria orientar seus esforços".

Abaixo estão relacionados os principais aspectos:

a) Preços: o autor separa a questão em dois grupos. No primeiro discute o nível que "reflete a determinação do público, na proporção em que se espera dos consumidores, como um todo, que contribuam para os produtos gerados ou consumidos". Em suma, o autor quer saber se o preço será maior, menor ou igual ao custo, se o produto será subsidiado ou não.

No segundo grupo discute a estrutura de preços, que considera muito importante "se respeitamos o princípio de que um consu-

midor não deveria suportar mais do que a carga do custo imputável àquilo que ele absorve da produção, salvo diante de uma exigência clara do Governo, isto é, como conseqüência de um critério compulsório de política pública".

b) Investimento: aqui o autor destaca que o controle não deve ser feito baseando-se no fato de que uma empresa tem reservas ou possibilidade de levantar recursos no mercado.

É importante a utilização de técnicas que permitam verificar se o lucro produzido não será inferior ao custo de oportunidade do capital. Isto não impede que um "investimento seja aprovado mesmo que os cálculos mostrem que não vão atingir os padrões de lucro", pois o importante é que isto ocorrerá com "o conhecimento da situação e a instância do próprio governo".

c) Metas Financeiras: é importante que estas metas, como por exemplo margem sobre custos sejam estabelecidas. "Quando tais metas são estabelecidas os instrumentos de controle têm que ser configurados de maneira a não impedir que elas sejam atingidas, embora garantindo, ao mesmo tempo, que todas as condições que acompanham a consecução dos propósitos financeiros sejam igualmente atingidos".

d) Produto: neste ponto o autor diz que se deve responder à quatro perguntas:

1ª. Qual deve ser o nível de produção?

2ª. "É considerado desejável, como item de política pública, insistir na maximização de produção no contexto de um

determinado objetivo"?

3ª. Qual é a estrutura de produtos que a empresa vai escolher?

4ª. Vai-se considerar a quantidade ou também a qualidade?

e) Eficiência Técnica: ele aponta dois grandes obstáculos para medi-la. O primeiro refere-se à limitação financeira que muitas vezes impede a utilização da tecnologia mais eficiente; o segundo, é a ação do governo que muitas vezes obriga a não utilização da melhor tecnologia e a utilização de mão-de-obra intensiva.

Assim, é importante "que o sistema de controle não inclua atividades vãs visando um nível de eficiência, por parte das empresas, que determinados elementos das próprias políticas de controle tornam impossível alcançar".

O autor também apresenta algumas limitações inerentes às considerações anteriores:

a) apesar de apresentá-las separadamente, "estas considerações são essencialmente inter-relacionadas". Além disso é necessário que "o sistema de controle preserve o grau necessário de variação substantiva entre grandes categorias de empresas";

b) "há diferenças quanto ao período de tempo necessário para a aplicação de diferentes critérios substantivos". Além disso, "o governo tem, por motivos políticos, uma visão de curto prazo". Assim deve cuidar para que o controle a curto prazo não contrarie os objetivos de longo prazo;

c) "embora a conotação de cada um dos critérios substantivos seja fácil de apreender, há razões para se indagar se a mesma se caracteriza por adequada precisão operacional". Esta dificuldade de operacionalizar os critérios, dificulta a medição;

d) muitos países não possuem tecnologia sofisticada para efetuar cálculos razoavelmente fidedignos.

Por fim, o autor apresenta três grandes conclusões:

1ª. "os critérios substantivos importantes para o controle de determinada empresa pública têm que ser quantificados e identificados, da melhor forma possível, à nação;

2ª. terá que ser tomada pelo governo uma clara decisão quanto à natureza exata de cada um desses critérios, sendo a mesma realmente comunicada à empresa interessada, bem como aos órgãos controladores, de modo que ambos os lados trabalhem no sentido de satisfazer àqueles critérios;

3ª. deveria haver adequada descentralização de controles, no sentido de que os órgãos públicos mais capacitados à formulação de critérios substantivos em termos de exeqüibilidade operacional pudessem ser incumbidos, também do controle das atividades, nas áreas interessadas. Dever-se-ia pensar na criação de uma comissão de empresas públicas, à qual o governo pudesse delegar certas funções de controle, em áreas cujos objetivos fossem investimento, políticas de preços e finanças.

Em função destas conclusões, duas observações são colocadas como comentário final:

. "o ponto fundamental de um sistema de controle na empresa pública não é o do controle dos administradores pelo governo, mas sim o de garantir a consecução, pela empresa controlada, dos desejados propósitos sócio-econômicos".

. apesar de ser importante o estudo de sistemas utilizados em outros países, deve-se pensar num sistema próprio que esteja ajustado às características e necessidades de cada país.

COMENTÁRIOS À ABORDAGEM DE RAMANADHAM

A ênfase desta abordagem é o controle das empresas estatais sob o ponto de vista de quem controla, como se controla e o que deve ser controlado.

O autor preocupa-se com a avaliação extramuros das empresas estatais, utilizando-se dos dados e instrumentos fornecidos por elas. Não é questionada a realização da avaliação extramuros.

4.6 A Metodologia de Heath

Heath afirma que "seja qual for o sistema de controle adotado, o mesmo deveria ser adequado à cultura do país interessado e de suas instituições, e aos propósitos subjacentes para os quais cada empresa pública existe". Em seguida ele diz que "não há método certo ou errado de controle das empresas públicas, apenas meios adequados ou inadequados, na intimidade de cada país e diante de determinados propósitos subjacentes". (Heath, 1980).

4.6.1 Propósito, Fins e Objetivos

Para Heath, o sistema de controle deve começar "por uma exata compreensão dos propósitos subjacentes que justificam a existência da empresa". Portanto, a primeira coisa a ser feita é a definição muito cuidadosa das palavras importantes e o uso de uma analogia simples com um veículo a motor podem ajudar.

Além disso, "a multiplicidade de propósitos pode acarretar inconsistências entre os objetivos, que podem ser econômicos, sociais ou políticos". Assim, "não é razoável esperar-se que um único instrumento de controle atinja muitos propósitos diferentes, e o resultado final bem pode ser confusão, desconfiança e ineficácia na consecução de qualquer deles".

É importante que o propósito subjacente seja articulado de forma que as pessoas incumbidas da gerência da empresa possam saber o que se espera delas nos níveis mais altos do governo. Para tal deveria ser especificado num instrumento legal, os propósitos principais da organização. Isto ajudaria a direção que teria uma melhor compreensão dos propósitos, mas, "pode impedir, indevidamente, que a empresa responda ao mercado ou às mudanças técnicas e pode inibir a geração e a implementação de novas idéias".

Assim, os propósitos são sempre políticos, e os fins, podem ser tanto políticos quanto empresariais. O governo pode ter fins políticos, como ganhar mais divisas trazendo turistas para o país, e os executivos podem ter fins como a participação no mercado e os lucros da empresa. Os fins políticos e empresariais devem harmonizar-se, de alguma forma, e os altos

executivos da empresa têm que saber o que se espera deles. Caso não ocorra esta harmonização, "pode ser difícil motivar os administradores no sentido do uso eficiente dos recursos, da concepção de maneira mais inteligentes de se mostrarem mais capazes no seu trabalho".

A próxima etapa é a definição das estratégias que dizem respeito àquelas políticas que as empresas podem adotar para consecução dos fins que tenham sido determinados. A seguir devem ser elaborados os "planos empresariais, que traduzem as estratégias para um contexto específico de tempo, estabelecendo expectativas sobre a consecução da estratégia num certo período ou num certo tempo no futuro". Após o plano vem o orçamento que representa o primeiro ano do plano e que examina mais detalhadamente as operações e a maneira segundo a qual serão realizadas as atividades.

O autor justifica ésta hierarquia pelo fato de que há governos que podem querer controlar as empresas públicas em qualquer desses níveis ou em todos eles. Havendo uma clara distinção entre as diferentes etapas, na medida em que se definir o nível do controle, este estará mais fácil de ser implementado.

4.6.2 Estrutura Organizacional

Partindo da definição das etapas, Heath apresenta várias alternativas para a estruturação do Sistema de Controle, sem discutir as vantagens ou desvantagens de cada uma delas.

a) Proximidade do Controle: está relacionado ao lugar que a em-

presa ocupa na estrutura governamental, do extremo de um ministério de onde emanam políticas e controle direto, ao extremo oposto onde o interesse de seu controle está apenas no patrimônio.

b) Concentração do Controle: aqui pode-se ter um sistema centralizado de controle, que envolveria a canalização de todos os interesses e de todas as diretrizes políticas desses outros departamentos governamentais para o único órgão a que teria sido atribuída a responsabilidade pela empresa ou um sistema descentralizado, onde cada departamento do governo exerceria seu controle sobre a empresa, na área de política oficial pela qual a mesma fosse responsável.

c) Nível de Controle: neste ponto o governo pode atuar em todos os níveis, a começar dos objetivos. Para o autor, o importante é estabelecer um ponto de equilíbrio que dê aos administradores liberdade suficiente para poderem demonstrar sua capacidade de iniciativa e de empreendimento (o que contribui para mantê-los satisfeitos), enquanto que ao mesmo tempo, se permite aos governos e aos ministros darem expressão às suas políticas.

d) Grau de Formalidade do Sistema de Controle: num extremo tem-se "um sistema muito formal", envolvendo contratos legais que conteriam instruções precisas sobre mercados, critérios de desempenho, metas, concessão de recursos financeiros etc. No outro extremo há um "sistema extremamente informal" em que pouco ou quase nada constaria por escrito. O nível dessa formalização é influenciado por vários motivos:

. quanto menor a confiança do governo em que a empresa será capaz de executar um bom trabalho, mais ele desejará reali-

zar um controle específico;

- é muito provável que os ministros queiram escolher os altos administradores entre pessoas que concordem com aquilo que desejam, a fim de terem certeza de que as diretrizes políticas prevalecerão sobre as políticas empresariais;

- quanto mais próxima a empresa estiver do governo, menos formal precisará ser o sistema de controle;

- o sistema pode ser formalizado quando estiverem compatíveis, por um lado, a experiência, o treinamento e a capacidade do lado governamental (ministros e funcionários) nos assuntos relativos à administração de uma entidade empresarial e por outro lado a compreensão que os altos executivos e os membros do conselho de administração têm do governo e de seus processos;

- quando a empresa operar num mercado com uma estrutura monopolista, o sistema de controle deverá ser mais formalizado do que quando ela opera num mercado concorrencial.

4.6.3 Obrigação de Prestar Contas

A obrigação de prestar contas do desempenho constitui uma parte necessária e fundamental do sistema de controle. Ela tem três traços essenciais:

a) para que uma pessoa seja responsável pela prestação de contas, precisa ter autoridade em relação ao emprego de recursos postos a seu critério para executar tarefas determinadas;

b) o ato de prestação de contas implica apresentação de um relatório ou de demonstrativos referentes às decisões e aos resultados apurados;

c) um sistema de prestação de contas deveria incluir, também, os meios capazes de permitir o exercício da disciplina ou do controle, na eventualidade de que as tarefas determinadas não tenham sido satisfatoriamente desempenhadas.

4.6.4 Comentários Gerais

Por último, Heath faz alguns comentários que merecem ser destacados para melhor compreensão de seu sistema:

a) os relatórios anuais tendem a esconder as imperfeições da administração da empresa, passando por cima de problemas ligados à necessidade de implementação das diretrizes políticas do ministro interessado ou de seu governo. Deve haver, portanto, um exame técnico desses relatórios anuais;

b) uma única unidade de auditoria administrativa, responsável perante o órgão legislativo, encarregada da cobertura de todas as empresas públicas, teria a oportunidade de utilizar, especialistas e adquirir experiência na obtenção da informação necessária.

COMENTÁRIOS À METODOLOGIA DE HEATH

Ele propõe basicamente a implantação de um sistema de planejamento empresarial como forma de avaliar as empresas.

Além disso, é interessante notar seus comentários sobre o grau de formalização que o sistema de avaliação/planejamento deve possuir. Em geral, a vinculação e importância política da empresa condicionam o nível de formalização.

4.7 A Metodologia de Moll

Para Moll, "alguns dos objetivos do setor público envolvem uma distribuição mais equitativa de bens e serviços exatamente àqueles que não dispõem de poder de compra. Outros objetivos envolvem contribuições a uma forma de bem público (tal como melhoria da infra-estrutura ou do sistema educacional), para as quais as forças do mercado já não têm, de há muito, em numerosos países, condições efetivas". (Moll, 1980)

Os esforços de Moll estão voltados para a aplicação do princípio econômico às empresas do setor público, de acordo com o qual sua contribuição para a comunidade seja maior do que aquilo que as empresas custam à mesma comunidade.

Apresenta-se, então, uma proposta para que se possa realizar "a melhor avaliação do desempenho, como base para aperfeiçoar a economicidade da indústria do setor público".

Moll parte da demonstração de lucros e perdas que revela se os recursos que entraram foram maiores que os que saíram ou vice-versa e permite fazer uma comparação com períodos precedentes.

Na indústria privada, este demonstrativo mede o lucro, o que não significa uma avaliação da capacidade gerencial. No setor público "o governo aceitará normalmente os prejuízos dessas

empresas, à luz da orientação das mesmas na direção dos atingimentos de metas de interesse público". Por outro lado, nota-se um pequeno interesse por estes demonstrativos. Uma das principais razões para isso é a freqüente mistura de três elementos das empresas do setor público, difíceis de separar. Estes elementos são:

. o princípio do lucro;
. a dedicação ao bem público;
. a ineficiência inerente (às vezes herdada)

Inicialmente procurar-se-á comparar a receita (excluem-se os subsídios do governo, as subvenções) às despesas (incluem-se despesas incorridas com a consecução de objetivos de interesse público, não compensadas pelas receitas oriundas das operações normais).

Feito isto, a princípio a empresa deverá ser supera-vitária. Caso isto não ocorra, a origem pode estar em elevados custos operacionais que podem ter como causa máquinas sem utilidade, processo de matéria-prima errada, altos custos e mão-de-obra inadequada, resultantes da política de emprego do governo. Estes equipamentos deverão ser desativados para não influenciarem futuras avaliações de desempenho.

A contribuição para o bem público deve ser dividida em duas partes:

. subsídios diretos, em conformidade com a política social expressa;

. melhoria qualitativa das condições de bem-estar público.

Para calcular estes valores "deveriam ser feitas estimativas do prejuízo sofrido pela receita e atribuível a tarifas especiais". O valor do bem público deveria ser pelo menos igual à sua despesa de manutenção perante a sociedade. "Se, de fato, é de acreditar-se que a finalidade pública justifica a despesa, terá que ser exigida a exata definição dos objetivos", afirma Moll.

Uma vez quantificados esses termos, a empresa pública deverá incluí-los em seu demonstrativo de receitas e despesas, relacionando-os às metas empresariais. Esse procedimento possibilitará uma avaliação da carga suportada pela empresa e suas conseqüentes decisões sobre o custo e benefício de cada um dos bens públicos.

ÍNDICES DE DESEMPENHO

Moll apresenta uma outra forma de mensuração de desempenho, igualmente aplicável às indústrias dos setores público e privado, que são os índices de desempenho. Para ele, "os índices, mais ainda que os demonstrativos financeiros, são instrumentos de comparação". Esta comparação permite: avaliar os diferentes períodos operacionais de uma mesma empresa, verificando-se progressos e tendências, e avaliar progresso entre empresas que atuam em campos similares.

Com relação à comparação são colocados alguns pontos a serem considerados:

"a) diferença entre magnitude e mescla dos fatores de produção entre as empresas;

b) diferenças entre a estrutura organizacional;

c) diferenças entre os produtos e os serviços oferecidos;

d) diferenças de natureza nacional, geográfica ou climática;

e) diferença na conceituação dos termos utilizados na preparação dos índices".

Num esquema internacional de comparação de empresas dever-se-ia utilizar um conjunto limitado de índices que poderiam fornecer o máximo de informações sobre o desempenho industrial.

A seguir Moll afirma que "a comparação entre as empresas, em bases internacionais, deveria começar sob a forma de serviço àquelas empresas públicas industriais que desejam participar do esquema fornecendo seus próprios dados numéricos".

Uma alternativa aos índices seria o "exame de situações de trabalho", conforme conclusão de um encontro da UNIDO*. Porém, segundo a opinião do autor, "embora esse processo seja útil, normalmente é feito por especialistas estranhos às empresas e, por isto, seria extremamente ambicioso aplicar o processo a todas as empresas do setor público em países em desenvolvimento".

Finalizando, ele justifica a necessidade da empresa pública prestar contas e sugere alguns estímulos para isso:

(*) United Nations Industrial Development Organization

. órgãos superiores de controle financeiro e auditoria têm sido utilizados como instrumentos de prestação de contas. Além disto, uma contabilidade interna adequada também é um instrumento de controle eficiente, auxiliando no processo de tomada de decisão.

. A auditoria deveria ser encarada como um instrumento de administração e não só de verificação de irregularidades. Assim a Auditoria não seria vista como um instrumento de controle e, sim, como algo positivo.

COMENTÁRIOS À METODOLOGIA DE MOLL

Moll procura medir o benefício social da empresa pública através da aplicação do princípio econômico, ou seja, busca por meios quantitativos avaliar a qualidade da empresa pública.

O autor considera que empresas superavitárias provavelmente estariam cumprindo com seus objetivos sociais, já que estariam reduzindo suas ineficiências. Esta posição é discutível, já que o lucro muitas vezes pode não refletir o cumprimento de objetivos.

Outra forma de avaliação apresentada por Moll é através da utilização de índices de desempenho. A utilização de índices permite avaliar não só a própria empresa em termos temporais e evolutivos, como compará-la a empresas similares do mesmo país ou de países diferentes.

4.8 A Metodologia de Wharlich

O trabalho apresentado por Beatriz Wharlich discute os seguintes aspectos: o quadro econômico-político do país no fim da década de 70; o papel e a importância das empresas do Estado, no Brasil; o controle interno; e o controle externo.

Buscamos extrair nesta revisão os aspectos de controle interno e externo das empresas estatais que descrevemos a seguir.

4.8.1 Controle Interno

a) Exercido pelas próprias empresas: legalmente compete ao Conselho Fiscal a fiscalização dos atos dos administradores da entidade e a verificação de cumprimento dos deveres legais e estatutários dessas autoridades. O Conselho de Administração é um órgão de orientação e direção superior normativo, que se manifesta através do estabelecimento de diretrizes e normas gerais de organização, operação e administração e pelo acompanhamento e supervisão dos resultados atingidos;

b) controle programático e auditoria de desempenho, exercidos pelo Poder Executivo sobre as empresas estatais:

O controle programático das empresas do Estado significa a verificação, pelo Poder Executivo, das seguintes condições:

. "fidelidade aos seus objetivos, tais como definidos na respectiva lei de criação e nos estatutos de organização;

. atuação, por parte dessas empresas, dentro dos parâmetros

da política econômica e fiscal, de um modo geral, bem como dos planos, programas e projetos de desenvolvimento, nacionais e setoriais, em particular".

O controle programático só se completa, porém, com a auditoria do desempenho, ou seja, com o acompanhamento e a avaliação dos planos, programas e projetos de cada empresa, durante e após sua implementação. O controle programático, a auditoria de desempenho e o controle financeiro estão englobados sob a denominação de "supervisão ministerial nos respectivos ministérios".

Na administração indireta, a supervisão ministerial procura assegurar: a realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade; a harmonia com a política e a programação do Governo, no setor de atuação da entidade; a eficiência administrativa e a autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade. É, portanto, uma supervisão basicamente programática e coordenadora, por setor, dos órgãos da administração indireta. Essa supervisão é exercida pelo respectivo ministro de Estado com base no sistema nacional de planejamento e nos órgãos normativos e/ou coordenadores existentes em cada ministério.

"Os órgãos da administração direta que exercem, setorialmente, função normativa e/ou coordenadora da ação empresarial do Estado, são organizados, na sua grande maioria, sob forma colegiada (deliberação coletiva)" e se subordinam ao ministro de Estado do respectivo setor.

Apesar de existirem instrumentos e estrutura, nota-se uma in

satisfação geral com os resultados obtidos.

c) Implementação do controle programático e da auditoria do desempenho pelo Poder Executivo. Uma avaliação da "supervisão ministerial".

As leis existentes são bem específicas, porém a qualidade e a intensidade da supervisão ministerial das entidades empresariais não atingem níveis satisfatórios. Um painel realizado em 1978 com a participação de sete representantes da administração direta (órgãos normativos) e sete representantes da administração indireta (órgãos supervisionados) chegou às seguintes conclusões:

". Há carência de informações, tanto quantitativa como qualitativa, sobre o papel que a administração direta espera que a entidade supervisionada desempenhe. Daí resulta um clima de incerteza, prejudicial tanto ao desempenho das empresas como à supervisão ministerial.

. Os recursos humanos disponíveis para exercício da supervisão ministerial são insuficientes, quantitativamente (e às vezes qualitativamente), o que dificulta o diálogo com as entidades supervisionadas.

. Nem sempre há unidade de direção na supervisão ministerial, existindo casos de duplicação dos mecanismos de controle, com a montagem de assessoria especializada junto ao ministro de Estado do setor, e o conseqüente *by pass* dos órgãos normativos setoriais e da secretaria-geral do ministério, na qual estão integrados os órgãos de planejamento.

. A característica fundamental e dominante da supervisão ministerial tem sido sua preocupação com o controle dos meios, ao invés de com o controle dos fins, prevalecendo, normalmente os aspectos legais-formais sobre os aspectos substantitovs. Em outras palavras, a supervisão é orientada para processos de execução do trabalho ao invés de para as metas a serem atingidas.

. A supervisão ministerial raramente recorre aos elos com o meio-ambiente, em geral, e com a clientela da entidade supervisionada, em particular. Processa-se como num sistema fechado, sem o indispensável *feedback* da clientela e da sociedade.

. A magnitude da entidade supervisionada influencia inversamente a ação de controle que sobre ela se exerce a título de supervisão ministerial. Em outras palavras, quanto maior a empresa, menos controle sobre ela é exercido, a nível ministerial, havendo inclusive a tendência à sua articulação direta com a presidência da república".

d) Controle financeiro e auditoria financeira exercidos pelo Poder Executivo.

Existe um bem definido sistema de controle financeiro e de auditoria financeira do Poder Executivo sobre as entidades do Estado. O exercício desse controle, entretanto, vem sofrendo o mesmo tipo de críticas mencionadas anteriormente, pois trata-se de um controle formal e legal, orientado para o exame dos meios, mais do que para o exame dos fins.

e) Novos e recentes tipos e instrumentos de controle sobre as empre

sas estatais, estabelecidos pelo Poder Executivo.

Há uma centralização do controle programático e da auditoria de desempenho e do controle financeiro das empresas estatais pela SEPLAN*. Porém, como não foi eliminado o controle exercido através do respectivo ministério, há conseqüentemente duplo controle, com enfraquecimento da autoridade ministerial, o que possivelmente causa confusão às empresas.

4.8.2 Controle Externo

a) O papel do Tribunal de Contas, assessor do Congresso, no controle financeiro e político.

O Tribunal de Contas é um órgão autônomo, assessor do Congresso Nacional, constituído de nove membros (ministros), vitalícios e inamovíveis, nomeados pelo Presidente da República com a aprovação do Senado e sujeitos a aposentadoria compulsória aos 70 anos de idade.

Ele julga a regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, com base nos documentos enviados pelos administradores cujas contas estejam sujeitas a exame, tais como:relatório anual e balanços da entidade, parecer dos órgãos internos que devam dar seu pronunciamento sobre as contas e certificado de auditoria externa à entidade sobre a exatidão do balanço.

"Em casos, por exemplo, onde o Poder Público é partícipe do

(*) Secretaria de Planejamento da Presidência da República

capital das empresas privadas, como acionista igualitário ou minoritário em termos de ações ordinárias, não há controle real, por esta corte, sobre os dinheiros públicos investidos. Aos poderes Executivo e Legislativo, assistidcs pelo TCU* ca be sanar e prevenir situações dessa natureza".

Wharlich cita Ira Sharkansky: "quando os auditores vão além do estrito exame da legalidade da despesa, para focalizar também a eficiência dos resultados decorrentes, surgem novas oportunidades para envolvimento com a formulação de políticas. Os auditores do Governo Federal não possuem autoridade para suspender a efetivação de despesa pública quando constatam resultados ineficientes. Acontece, porém, que eles informam os administradores, o Congresso e a imprensa sobre os principais casos dessa natureza e, assim, adquirem um poder de persuação que não pode ser ignorado pelos administradores".

b) Controle pelo Poder Legislativo:

Citando Ramón Martín Mateo, a autora diz que "o caráter técnico das matérias envolvidas, o volume da documentação produzida, a própria estrutura parlamentar e a formação de seus membros fazem surgir sérios obstáculos à efetiva atuação do Poder Legislativo no controle sobre as atividades públicas de natureza econômica... O controle efetivo, contudo, está longe de ser atingido. Sobre tais comissões acumulam-se tarefas que excedem suas possibilidades reais, o que provoca um excessivo atraso ou falta de precisão em suas informações ou

---

(*) Tribunal de Contas da União

relatórios, tornando o controle muito mais aparente do que real".

É óbvio, porém, que a eficácia dessa fiscalização está grandemente condicionada pela atuação que o próprio Poder Executivo tiver sobre os órgãos da administração. Se a administração descentralizada escapa, no todo ou em parte, ao controle do Poder Executivo, essa deficiência terá naturalmente reflexos negativos sobre a ação fiscalizadora a cargo do Poder Legislativo.

"A limitação maior à eficácia do controle pelo Legislativo encontra-se, porém, no atual desequilíbrio de forças entre os dois poderes, Executivo e Legislativo, decorrente da predominância que o primeiro obteve sobre o segundo, com base tanto na Constituição de 1967, reforçada pela Emenda Constitucional Nº 1, de 1969...".

c) Controle, através dos partidos políticos, sindicatos, universidades, empresariado nacional, imprensa, e outras entidades:

Um regime autoritário do tipo que vigorou no país nos últimos 15 anos, funciona normalmente como um "sistema fechado", pouco propenso a articulações com a ambiência, ignorando a necessidade do *feedback* indispensável ao "sistema aberto" democrático.

Nestas condições, era de se esperar o que de fato tem ocorrido: o retraimento das autoridados públicas no fortalecimento de informações, exceto as expressamente determinadas pela lei. No caso das empresas do Estado, a semelhança dos seus métodos operacionais com os das empresas privadas - normalmente re-

fratárias à prestação de informações sobre sua vida interna - ainda mais estimulou a tendência à omissão, no tocante aos esclarecimentos sobre suas operações e resultados.

"... O Poder Legislativo, cuja competência está severamente reduzida em matérias econômica, financeira e orçamentária e cujo principal assessor, para o controle financeiro, é o Tribunal de Contas, acaba - como o Tribunal - exercendo um controle meramente formal e superficial, que não atinge os aspectos substantivos da questão".

Os partidos políticos evidentemente sofreram na sua capacidade de controle, dado o papel secundário que lhes foi reservado pelo regime instalado em 1964.

Os sindicatos estão, por sua vez, emergindo de total obscuridade, e parece prematuro tentar vislumbrar que conseqüência terá sobre o controle da administração pública a atuação que desenvolvem em defesa dos interesses de seus membros.

As universidades e outras entidades privadas de pesquisa e ensino, mesmo desfavorecidas no acesso direto às informações, têm realizado pesquisas e publicado numerosos e úteis trabalhos sobre as empresas estatais, embora predominantemente do ângulo jurídico.

O empresariado nacional apresenta acentuada dose de ambigüidade no que se refere à vigilância do comportamento do Estado na economia do país. De um lado, surge como seu aliado natural e atuante, sempre que se trata de fortalecer os incentivos fiscais ou outros estímulos da política econômica ao setor priva

do nacional, ou de lhe conceder novos benefícios desse tipo. De outro lado, quando se anuncia qualquer novo ato governamental que implique o estabelecimento ou fortalecimento da empresa estatal, manifesta sua apreensão e oposição, por considerá-lo mais um passo em direção à maior e indesejável estatização da economia.

A imprensa tem desempenhado papel relevante no conhecimento real da situação das empresas do Estado, especialmente nos últimos dois ou três anos, quando foi gradualmente levantada a censura que sobre ela pesava.

Importantes reportagens têm sido publicadas, fornecendo informações preciosas mas nem sempre totalmente confiáveis, pois a imprensa também enfrenta dificuldades na obtenção de dados.

4.8.3 Conclusões e Perspectivas

No entender da autora o controle não era adequado e, tampouco seria possível aprimorá-lo, devido ao regime político autoritário. Além disto, este controle é complexo, pois a empresa estatal deve atuar como um agente econômico e concorrer com outras empresas, ao mesmo tempo em que deve atender aos interesses coletivos, "curvando-se face aos impulsos políticos".

"É de se esperar, no caso brasileiro, que na medida em que prossiga a abertura política e o Poder Executivo efetivamente utilize a estrutura organizacional e os mecanismos de controle programático e financeiro já existentes, ou em processo de instalação, venha o próprio Poder Legislativo a melhor capacitar-se a um controle político orientado mais para a verifi

cação dos resultados obtidos do que para formalismos burocráticos".

COMENTÁRIOS À ABORDAGEM DE WHARLICH

A autora analisa a estrutura e os instrumentos atualmente utilizados para avaliar e controlar as empresas públicas federais. Destacam-se suas observações acerca da má utilização desta estrutura, uma vez que os organismos existentes, por exemplo, assessorias ministeriais e poder legislativo, não possuem capacitação, em pessoal e recursos, para exercer o papel de avaliador. Além disso esta estrutura está mais preocupada com o controle dos meios do que com o controle dos fins.

4.9 A Metodologia de Motta

Paulo Roberto Motta apresentou, em 1981, num encontro de especialistas realizado na Iugoslávia, o trabalho "Avaliação de Empresas Públicas; a dimensão pública e a questão da efetividade", do qual extraímos os aspectos mais relevantes ao tema de nosso estudo.

Inicialmente Motta discute os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade face à responsabilidade social da empresa pública.

Para ele o compromisso entre uma boa administração e a eqüidade social deve ser o valor fundamental no planejamento da moderna empresa pública. Nesse contexto "eficiência refere-se à redução dos custos internos e à boa execução dos procedimentos administrativos; eficácia relaciona-se ao alcance dos objetivos empresariais; e a efetividade refere-se à eqüidade social - uma

justa distribuição dos recursos públicos entre os clientes potenciais".

Considerando esses conceitos, a empresa pública deverá adotar novas formas de avaliação e definição de objetivos, entendendo a avaliação "como um juízo de valor sobre as formas que a empresa pública se adequa ao ambiente. Consiste em um exame crítico do quanto os valores internos da empresa pública estão adequados aos externos, em termos de eficiência, eficácia e efetividade".

Para o autor, "a avaliação da eficácia e de efetividade é uma tarefa bastante complexa que envolve avançados conhecimentos do ambiente social, econômico e político onde a empresa atua".

Assim, os critérios de avaliação tradicionais, como análise quantitativa e microssistêmica ou eficiência empresarial apresentam algumas limitações quando se quer medir o impacto social da empresa pública.

O autor justifica essas limitações pelo fato de que "normalmente a avaliação da empresa pública tem enfatizado a dimensão 'empresarial' em função da análise quantitativa. Isto, na verdade, é uma avaliação por analogia à empresa privada. Por outro lado, uma adequada avaliação da empresa pública é produto de uma adequada definição dos objetivos. Esta definição nas sociedades em desenvolvimento é mais difícil de quantificar devido ao elevado grau de incerteza, o que resulta na inadequação dos métodos comuns de eficiência empresarial".

Em função da inviabilidade de se comparar a avalia-

ção de uma empresa pública com a da empresa privada, justamente pela inclusão da variável social inerente à atividade pública, e em função da dificuldade de se definirem parâmetros de eficiência para ambientes onde o grau de incerteza é alto (dificultando o estabelecimento de objetivos, processos administrativos e até mesmo o planejamento), Motta apresenta algumas sugestões para avaliação da empresa pública considerando a variável social.

O autor divide a sua proposta em três grandes etapas: como avaliar, o que avaliar e quais os aspectos a serem considerados na avaliação, apresentadas a seguir.

1. Procedimentos Metodológicos: como avaliar

a) A avaliação deve ser um processo contínuo e sistemático, já que sua função é fornecer informações para a ação administrativa. Deve-se evitar avaliações ocasionais ou rotativas.

b) A avaliação deve partir de uma perspectiva global e histórica. Avaliações setoriais ou fragmentadas comprometem o estabelecimento de prioridades globais.

c) O processo de avaliação deve envolver os avaliadores, os administradores e os usuários dos resultados da avaliação, de forma a incluir as diferentes percepções no estabelecimento das prioridades.

d) A avaliação deve envolver analistas externos, de forma a neutralizar prováveis viezes dos dados internos, e a incluir novos pontos de vista na resolução dos problemas internos.

e) A avaliação deve proporcionar informações atualizadas de forma a adaptarem-se às mudanças e inovações. Esta consideração pode gerar resistência ao processo já que ela torna pública também as informações negativas.

2. Procedimentos Substantivos: o que avaliar

a) Missão sócio-econômica: refere-se à legitimidade sócio-econômica da empresa pública.

b) Estabelecimento de objetivos e metas: permite verificar se os objetivos e metas têm um valor positivo na missão social da empresa, o que justifica a sua existência.

c) Apoios recebidos: avaliar se os mesmos foram buscados ou ganhos, se foram necessários e suficientes para o alcance dos objetivos. Avalia as entradas dos recursos materiais e financeiros.

d) Identificação e escolha de alternativas: avalia se o processo de tomada de decisão baseou-se nos valores, recursos, oportunidades e desafios existentes na sociedade. Em suma, mede a capacidade de resposta da empresa às variações de seu ambiente.

e) Resultados Obtidos: avalia a extensão do alcance dos objetivos. Esta avaliação é realizada em duas etapas - a primeira é o método simples e tradicional de verificação dos resultados produtivos comparados aos padrões. A segunda avalia o impacto social, ou seja, quais as mudanças do sistema sócio-econômico que podem estar associadas à

ação da empresa pública.

f) Potencialidade para sobrevivência: avalia a capacidade futura da empresa pública em cumprir a sua missão social. É a sua capacidade de inovação e adequação às mudanças.

3. Procedimentos Contextuais: o que a avaliação deve considerar

a) O contexto sócio-econômico no qual a empresa opera. Uma empresa pública é um subsistema de uma política mais ampla de um sistema sócio-econômico. Ela não pode caminhar contra esse sistema.

A empresa pública é um instrumento do governo para atingir seus objetivos sociais. A sua autonomia administrativa não deve ultrapassar os limites das orientações setoriais e nacionais.

b) O tipo de negócio da empresa. Empresas industriais e comerciais são marcadamente diferentes das operações de utilidade pública, da mesma forma que o mercado concorrencial é diferente do monopolístico. Geralmente, nos países em desenvolvimento, em função da baixa condições econômico-social, a aplicação dos critérios de eficiência e eficácia é diferente conforme o tipo de negócio.

c) A multiplicidade de critérios e de objetivos sociais da empresa pública. Os valores implícitos e explícitos na formulação das ações políticas da empresa pública em geral diferem dos valores implícitos e explícitos no impacto social desta política.

Os valores de impacto social devem ser comparados aos da política, de forma a se produzir um *feedback*.

COMENTÁRIOS À ABORDAGEM DE MOTTA

Dentre as metodologias/abordagens até aqui apresentadas, esta de Paulo Roberto Motta é a que analisa com maior profundidade a questão da avaliação dos objetivos sociais.

Nos diversos autores fica evidenciada a parcela social da empresa pública como um fator de diferenciação nos seus processos de avaliação. Para medir o impacto social requerem-se juízos de valor com poucas referências quantitativas e pouco envolvimento dos avaliadores com a empresa avaliada.

O autor levanta com propriedade os aspectos que devem ser considerados neste tipo de avaliação e as formas mais adequadas de se trabalhar com a subjetividade, resultando numa avaliação proveitosa. Introduz o fator efetividade como a medida mais adequada para se avaliar a empresa pública.

Consideramos que o processo apresentado faz da avaliação da empresa pública uma atividade rotineira e contínua, fato que exigirá uma sensibilização dos que ali trabalham, se nos basearmos no atual contexto das empresas públicas nacionais.

5. ALGUNS COMENTÁRIOS SOBRE AS METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO DE EMPRESAS

O item anterior teve como enfoque a apresentação de diferentes teorias, modelos, metodologias e contribuições voltadas para a avaliação de empresas, abarcando desde uma aplicação genérica até aplicação de modelos específicos a determinadas empresas públicas brasileiras.

Optamos por apresentá-las separadamente, por autor ou instituição, de forma a não descaracterizar a unidade de cada uma delas.

Buscando uma análise comparativa, apresentamos a seguir os Quadro II.3 e II.4, que reúnem alguns dados que nos permitem as considerações que se seguem:

Estes Quadros contêm as seguintes informações: título/autor da metodologia; características: breve discussão da metodologia; instrumentos: fontes de dados utilizadas no processo de avaliação; comentários; participantes: quais os elementos que devem compor o processo de avaliação; facilidades: fatores que favorecem o processo de avaliação; dificuldades: fatores que bloqueiam o processo de avaliação; motivos: porque o processo de avaliação deve ser realizado; diferenças: no que difere a avaliação de uma empresa pública de uma empresa privada.

Inicialmente podemos notar a diversidade das características de cada abordagem, pois aquelas aplicáveis a qualquer tipo de empresas em geral apresentam modelos estruturados, baseados em dados quantitativos (relatórios, balanços etc.).

À medida que analisamos abordagens mais específicas, no caso, voltadas às empresas públicas, podemos notar que, embora alguns autores apresentem modelos estruturados, estes trazem no seu conteúdo uma parcela de subjetividade, como se pode notar, por exemplo, na definição de indicadores e padrões.

Ainda de maneira geral, podemos notar que os autores buscam como instrumentos, ou seja, fonte de dados para a avaliação, informações já existentes na organização, especialmente aquelas referentes a dados econômico-financeiros. Isto pode caracterizar o processo de avaliação das organizações como um processo passivo, onde o envolvimento das pessoas não vai além do fornecimento de dados para uma entrevista inserida no modelo.

Com relação a esse fraco envolvimento das pessoas, podemos ainda acrescentar o fato de que, em nenhuma das abordagens apresentadas, o processo de avaliação de empresas é colocado como uma atividade normal e inerente a qualquer tipo de organização. Nem mesmo sugerem formas de integração ou mobilização das pessoas da organização para implantarem esse processo.

Quanto às abordagens específicas de empresas públicas, consideramos relevantes os comentários arrolados a seguir:

São apresentados tanto modelos específicos, aplicados à características de empresas particulares, como abordagens mais genéricas onde se destacam contribuições acerca do processo de avaliação de empresas públicas de forma global, a postura de avaliação e as entidades que deveriam promovê-la.

De qualquer forma, podemos perceber que respostas objeti

vas a questões como: "quando" avaliar, "como" fazer a avaliação de uma empresa pública e "quem" deve fazer, não são apresentadas, refletindo o atual estado deste tema no panorama da administração pública brasileira.

Também devemos destacar que a maioria dos autores define avaliação de empresas públicas como controle do poder central a da entidade governamental à qual a empresa está vinculada.

É claro que não se podem deixar de considerar na avaliação da empresa pública as questões políticas inerentes a um determinado período de governo, mas o que não aparece com destaque nesta revisão da literatura é a concepção de que a empresa pública, apesar de suas vinculações, é uma empresa que tem um fim em si mesmo e que pode ser administrada e avaliada como tal.

Por último e, talvez como conseqüência das considerações anteriores, podemos notar a baixa participação da sociedade como avaliador nato do bem público. A maioria das abordagens apresentadas resume-se na estruturação de modelos e posturas internas à empresa pública ou, no máximo, à estrutura governamental à qual ela se vincula. O Poder Legislativo, como representante da sociedade, é lembrado, mas no processo de avaliação é encarado com conotações políticas.

Motta, que se preocupa em operacionalizar a avaliação do objetivo social da empresa estatal, através de uma medida de efetividade e Moll, que propõe avaliar a contribuição social da empresa através da quantificação de seus resultados, são os únicos autores que apresentam alguma definição no campo social.

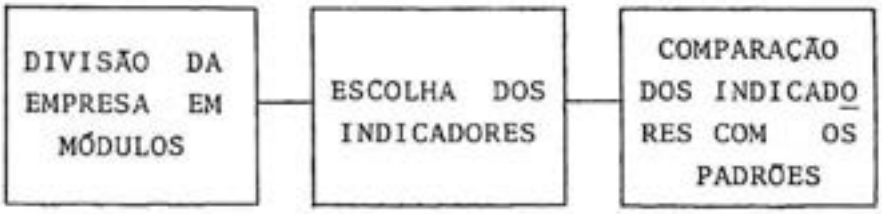
Face à revisão apresentada, podemos considerara ainda que

o processo de avaliação de empresas públicas tem muito a caminhar. Definições sobre quem participa do processo, motivos que facilitam/dificultam sua implantação nas empresas e, especialmente as formas de sua interação com a sociedade ainda devem ser desenvolvidos.

Dessa forma, acreditamos que o modelo abaixo pode representar uma síntese dos autores estudados.

FIGURA II.7

MODELO TEÓRICO DE AVALIAÇÃO DE EMPRESAS ESTATAIS



A seguir é apresentado um conjunto de quadros que procura sintetizar os aspectos mais relevantes de cada um dos autores anteriormente citados:

QUADRO II. 3

RESUMO DAS METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO DE EMPRESAS - (GERAL)

TÍTULO/AUTOR	APLICAÇÃO	CARACTERÍSTICAS	INSTRUMENTOS	COMENTÁRIOS	PARTICIPANTES
MARTINDELL	GERAL	Utiliza-se de 10 variáveis cada uma com uma pontuação baseada em valores máximos e mínimos estabelecidos previamente	Questionários Entrevistas informais Dados históricos	A definição das variáveis depende de uma correta avaliação das características da empresa e a sua valoração baseia-se em fatores empíricos e bastante influenciáveis por contingências	Não especificado
BUCHELLE	GERAL	Procura avaliar a empresa de forma global, abordando três aspectos: Avaliação Financeira, Análise dos Departamentos Principais, Análise dos Processos Administrativos	Não especificado	O autor não apresenta claramente a forma de aplicação de seu modelo não havendo padrões de comparação para cada etapa	Não especificado
ROBBINS	GERAL	Composto de três passos: Medida do desempenho real; sua comparação com padrões e operações de diferenças; correção dos desvios significativos por meio de ações apropriadas Este modelo pressupõe a existência de um processo de PLANEJAMENTO na organização	Observação pessoal Relatórios estatísticos, orais e escritos	Este modelo beneficia-se da definição clara de conceitos necessários à definição dos objetivos; os itens a serem medidos envolvem toda a empresa considerando a adequação do modelo à empresa, a participação das pessoas e condições de contingencialidade	Não especificado

QUADRO II. 3

RESUMO DAS METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO DE EMPRESAS - (GERAL)

(continuação)

TÍTULO/AUTOR	APLICAÇÃO	CARACTERÍSTICAS	INSTRUMENTOS	COMENTÁRIOS	PARTICIPANTES
EFICÁCIA ORGANIZACIONAL - MARCOVITCH	GERAL	A eficácia é multidimensional, incluindo a produtividade e a eficiência O homem é visto como um fim na organização, interagindo interna e externamente a ela A organização compõe-se de subsistema estratégico, voltado para a interação com o ambiente, e um subsistema operacional voltado à dinâmica "interna da organização"	Não especificado	Este modelo apresenta a organização global, considerando-a como parte de um ambiente maior. Os fatores externos passam a ter peso na medida de eficácia, e portanto na avaliação da empresa	Não especificado

QUADRO II. 4

RESUMO DAS METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO DE EMPRESAS ESTATAIS

TÍTULO/AUTOR	APLICAÇÃO	CARACTERÍSTICAS	INSTRUMENTOS	COMENTÁRIOS	PARTICIPANTES
SEST	EMPRESAS ESTATAIS	Este modelo considera duas dimensões: a de característica intrínseca e extrínseca, e a de atividades meio e fim A combinação destas duas dimensões permite avaliar a eficiência, a eficácia, o estilo empresarial e a adaptação às mutações ambientais A avaliação é feita em 5 módulos	Não especificado	Este modelo ainda está em fase de desenvolvimento, por módulos A metodologia de sua aplicação está sendo elaborada	Não especificado
IA/USP	EMPRESAS ESTATAIS DE ENERGIA	O modelo reúne 8 módulos que retratam os setores mais importantes da empresa, com respectivos indicadores de desempenho e padrões de comparação	Não especificado	Não fica claro na definição do modelo qual a sua metodologia de aplicação	Não especificado
EMBRATEL	EMPRESAS ESTATAIS DE TELECOMUNICAÇÕES	Este modelo agrupa nove módulos que vão desde a evolução do meio ambiente até a alocação dos recursos internos. Cada módulo tem subáreas, de forma a cobrir todas as atividades da empresa e o seu relacionamento com o meio externo	Não especificado	Não fica claro no modelo qual a sua metodologia de aplicação, embora os indicadores sejam bastante definidos	Não especificado

QUADRO II.4

RESUMO DAS METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO DE EMPRESAS ESTATAIS

(continuação)

TÍTULO/AUTOR	APLICAÇÃO	CARACTERÍSTICAS	INSTRUMENTOS	COMENTÁRIOS	PARTICIPANTES
TREBAT	EMPRESAS ESTATAIS	Partindo de uma avaliação de desempenho econômico: controle, crescimento econômico, uso de recursos e taxa de retorno, e financiamento dos investimentos, TREBAT realiza uma avaliação qualitativa do desempenho global de uma empresa estatal	- Relatórios anuais - Arquivos de dados - Publicações diversas de documentos individuais - Entrevistas com diretores	A forma apresentada por TREBAT chega a uma avaliação qualitativa da empresa estatal, sua sensibilidade ao ambiente onde se insere as questões políticas,etc Não existe um modelo estruturado	Não especificado
RAMANADHAM	EMPRESAS ESTATAIS	O enfoque maior está no controle da empresa pública analisando: quem, quais os instrumentos de controle, o que se controla e sob quais critérios	Os instrumentos são confundidos aos meios de controle: - constituição - instruções ministeriais - auditorias	Neste caso a avaliação é uma conseqüência de todo um processo de controle da empresa, partindo dos mais altos escalões governamentais, até o ambiente interno	Não especificado
HEATH	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	O sistema de controle de HEATH segue as etapas: - definição clara dos propósitos fins e objetivos - definição de estratégias - elaboração de planos empresariais - orçamento anual - sistema de prestação de contas	São decorrentes (produtos) de cada uma das etapas de planejamento Em geral, documentos formais	O autor enfatiza o governo central como no maior interessado no controle de seus órgãos de administração direta e empresas	O governo sugere uma unidade centralizada de auditoria administrativa, com responsabilidade perante o legislativo

QUADRO II.4

RESUMO DAS METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO DE EMPRESAS ESTATAIS

(continuação)

TÍTULO/AUTOR	APLICAÇÃO	CARACTERÍSTICAS	INSTRUMENTOS	COMENTÁRIOS	PARTICIPANTES
MOLL	EMPRESAS ESTATAIS	Seu sistema de avaliação de desempenho baseia-se na aplicação do princípio econômico do setor público	Demonstração de lucros e perdas, com respectiva análise e definição de índices de desempenho	O autor busca adaptar os conceitos de lucro na empresa (prejuízo é lucro se os objetivos sociais foram atingidos), introduzindo questões como dedicação ao bem público e ineficiência inerente na análise dos resultados financeiros Propõe uma comparação de empresas através de índices	Não especificado
WHARLICH	EMPRESAS ESTATAIS	O sistema de controle estruturado para as estatais federais brasileiras resume-se em: Controle interno - próprias empresas (Conselho Fiscal, e Conselho de Administração) - pelo Poder executivo: controle programático e auditoria de desempenho, controle e audutoria financeira Controle externo - Tribunal de Contas - Poder Legislativo - Sociedade	Não especificado Cada órgão envolvido possui uma enorme gama de documentos específicos, e formas de acesso às empresas	Não é descrito um modelo propriamente dito mas a autora organiza de forma esclarecedora quais as entidades da administração federal que deveriam estar envolvidas no controle das empresas A análise crítica da situação real caracteriza bem qual a postura desses órgãos com relação à avaliação e controle Ressalta-se o baixo índice de participação	- conselhos das empresas - supervisão ministerial (assessorias) - tribunal de contas

QUADRO II.4

RESUMO DAS METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO DE EMPRESAS ESTATAIS.

(continuação)

TÍTULO/AUTOR	APLICAÇÃO	CARACTERÍSTICAS	INSTRUMENTOS	COMENTÁRIOS	PARTICIPANTES
WHARLICH (continuação)	EMPRESAS ESTATAIS			efetiva da sociedade no sistema, embora isto seja previsto na estrutura Na verdade, quem exerce o controle é a administração direta	
MOTTA	EMPRESAS ESTATAIS	O autor preocupa-se em analisar o objetivo social através de uma medida da efetividade empresarial, considerando: - o risco sócio-econômico - o estabelecimento dos objetivos - apoios recebidos - processo de tomada de decisão - resultados obtidos - potencialidade de sobrevivência	Não especificado	É bastante interessante a preocupação do autor em metodizar uma medida de efetividade	Administradores Usuários da avaliação Consultores externos

CAPÍTULO III

PESQUISA EXPLORATÓRIA SOBRE AVALIAÇÃO DE EMPRESAS ESTATAIS

III. PESQUISA EXPLORATÓRIA SOBRE AVALIAÇÃO DE EMPRESAS ESTATAIS

O capítulo anterior preocupou-se em apresentar a teoria de avaliação que existe atualmente.

Seguindo a metodologia de estudo proposta, apresentaremos neste Capítulo os dados obtidos na pesquisa de campo exploratória e sua respectiva análise.

Esta apresentação está dividida em quatro (4) partes. A primeira delas mostra as áreas, a freqüência e os participantes da Avaliação. A segunda mostra como deveria ser feita a avaliação em termos de metodologia, participantes e apresenta também os principais facilitadores e barreiras à avaliação. A terceira parte discorre sobre a opinião do entrevistado a respeito de um método de avaliação proposto e mostra este método com as suas sugestões incorporadas. Na última mostramos a opinião dos entrevistados sobre inúmeros atributos das empresas e a sua influência sobre o processo de avaliação.

1. ESTADO ATUAL DA AVALIAÇÃO NAS EMPRESAS ESTATAIS

Inicialmente a nossa preocupação foi detectar o que é avaliado e como é feita a avaliação nas empresas entrevistadas, de forma a apresentarmos um panorama geral. Para tanto, três questões foram aplicadas buscando saber como, em quais áreas e com que frequência a empresa é avaliada atualmente, e quais os participantes desse processo de avaliação.

A Tabela III.1 apresenta as áreas e a freqüência com que é feita a avaliação.

TABELA III.1

ÁREAS/FREQUÊNCIA AVALIADAS NA EMPRESA ESTATAL

FREQUÊNCIA / ÁREAS	TOTAL	DIÁRIA/ SEMANAL	MENSAL	BIMESTRAL/ TRIMESTRAL	SEMES-TRAL	ANUAL	SEM RESPOSTA
Operacional	9	3	5	3	-	2	-
Econômico/ Financeira	8	-	5	2	-	-	1
Distribuição/ Vendas	3	-	1	2	-	-	-
Projetos/ Engenharia	2	1	1	1	-	-	-
Administrativa	1	-	-	1	-	-	-
Atendimento/ Consumidor	1	-	1	-	-	-	-
Econômico/ Administrativa	1	-	-	-	-	1	-
Recursos Humanos	1	-	-	1	-	-	-
Global	1	-	-	-	1	-	-
Não há avaliação	6	-	-	-	-	-	-

Das 17 empresas entrevistadas, 4 afirmaram que não fazem avaliação e apenas 1 faz avaliação global. Por outro lado, observa-se que as áreas mais avaliadas são a econômico-financeira e a operacional, com 8 e 9 respondentes, respectivamente, em cada categoria. Isto mostra que a área-fim (operacional) que garante os recursos da empresa e a área-meio (econômico-financeira) que gerencia em última instância esses recursos são constantemente acompanhadas. As outras áreas recebem menor atenção enquanto objeto de avaliação, embora a tabela apresente respostas múltiplas, ou seja, situações em que uma empresa avalia mais de uma área.

Relacionando estes dados à freqüência com que estas áreas são avaliadas, a maior incidência ocorre nas duas áreas mais avaliadas, pois o processo é mensal e, em segundo lugar, bimestral/trimestral nessas mesmas áreas.

Era de se esperar que a avaliação fosse feita em intervalos pequenos de tempo, já que as áreas financeira e operacional precisam ser acompanhadas constantemente para poderem garantir a qualidade dos produtos/serviços oferecidos e a liqüidez financeira.

Quanto aos participantes no processo de avaliação para todas as áreas, são diretores e gerentes da área os que analisam os dados. A diferença que surge é que, na área financeira, diretores e gerentes avaliam conjuntamente e, na área operacional, diretores e gerentes avaliam paralelamente.

Há que se destacar o fato de nenhuma das empresas terem definido claramente como a empresa é avaliada, ou seja, os processos, os passos adotados para se fazer, por exemplo, uma avaliação econômico-financeira. Isto pode significar que estes procedimentos não estão consolidados ou formalizados.

Considerando que avaliações econômico-financeiras e operacionais são, em geral, baseadas em dados quantitativos obtidos nas operações rotineiras da empresa, podemos dizer que o processo de avaliação, na prática, não é entendido como uma atividade marcante dentro de uma empresa pública, pois normalmente utilizam-se dados que são mais facilmente gerados.

Resumindo, podemos dizer que, com base nas empresas entrevistadas, o processo de avaliação das empresas públicas do Estado de São Paulo não está absorvido como uma atividade inerente a elas, como fonte de informações para a direção e para o governo.

2. PERCEPÇÕES DO ENTREVISTADO SOBRE A AVALIAÇÃO DE EMPRESAS ESTATAIS

Neste segundo grupo de questões, nossa preocupação concentrou-se na opinião pessoal do entrevistado com relação à avaliação de empresas públicas em geral. Preocupamo-nos em retirar o entrevistado do contexto de sua própria empresa onde talvez não fizesse avaliação por questões alheias à sua vontade, para detectar a sua opinião sobre vários aspectos da avaliação. No final de cada item será realizada uma comparação do resultado obtido com a teoria apresentada no Capítulo II.

2.1 Metodologia de Avaliação

Inicialmente perguntamos aos entrevistados como e que metodologia deveria ser adotada para avaliação de empresas públicas.

Obtivemos dois conjuntos de respostas. O primeiro refere-se à metodologia proposta como adequada e o segundo reflete diversos aspectos que deveriam ser avaliados.

O primeiro conjunto de respostas apresentou as seguintes formas de avaliação:

EMPRESA A

a) Criar um plano estratégico;
b) Manter um registro formal das atividades;
c) Acompanhar (centralizadamente) a execução das atividades;
d) Organizar um cronograma de "feedback" de informações;
e) Realizar uma auto-avaliação;
f) A Diretoria, por fim, realizará uma avaliação geral da empresa com a participação da Secretaria controladora.

EMPRESA B

a) Combinar indicadores de caráter gerencial ajustados para elementos de natureza política a que a empresa está submetida;
b) Formar grupos que avaliem a estratégia da empresa, subjetivamente e através dos indicadores.

EMPRESA C

a) Definir claramente a missão e os objetivos dos programas, em termos concretos e mensuráveis;
b) Comparar os objetivos definidos com os alcançados.

EMPRESA D

a) Construir um conjunto de indicadores para medir a consecução dos objetivos e verificar se estão sendo atingidos;

b) Conferir a rentabilidade econômica e social esperada pelo acionista;

c) Realizar um contrato entre a empresa e o poder concedente que defina os serviços necessários para a sociedade e os indicadores que irão avaliar o contrato.

EMPRESA E

a) A Administração deve identificar qual é o âmbito de atuação da empresa;

b) Definir quais são os valores da empresa;

c) A Diretoria deve definir o que deseja avaliar;

d) A avaliação do desvio e a cobrança deve ser feita pelo diretor.

EMPRESA F

a) Deve-se reunir pessoas envolvidas nas atividades-fins para avaliar o que foi feito e o que se queria fazer; verificar se os objetivos estão sendo alcançados.

EMPRESA G

a) A Direção define grandes linhas;

b) Os funcionários criam os programas de trabalho que resultam num orçamento-programa;

c) Dado o orçamento-programa, definem-se as metas que serão os parâmetros da avaliação de desempenho. (É fundamental o envolvimento de todos os funcionários).

EMPRESA H

a) Divisão das empresas públicas em dois grupos: produtivas e sociais;

b) As empresas públicas produtivas devem ter basicamente uma avaliação financeira - a rentabilidade;

c) As sociais seriam avaliadas pela satisfação do usuário.

EMPRESA I

a) Diagnóstico da empresa;

b) Elaboração de programas de trabalho;

c) Avaliação dos programas.

O segundo conjunto apresenta os aspectos relacionados na tabela abaixo:

TABELA III.2

ASPECTOS RELEVANTES NA AVALIAÇÃO DE EMPRESAS ESTATAIS

ASPECTOS RELEVANTES	FREQUÊNCIA
- Objetivos sociais/contribuição social	5
- Desempenho operacional	2
- Conjuntura político/social onde a empresa está inserida	2
- Eficiência/eficácia	1
- Concessão recebida do Estado para operar	1
- Objetivos dos acionistas	1
- Produtividade	1
- Desempenho financeiro	1

Resumindo-se os dois conjuntos de respostas apresentadas, podemos fazer algumas constatações importantes:

1. Para os respondentes existe uma relação direta entre processo de avaliação e estabelecimento de objetivos, sejam eles gerais, sociais, políticos ou específicos a setores da empresa.

2. Todas as metodologias propostas apresentam como característica uma atitude de comparação entre o pretendido e o realizado, novamente enfatizando os objetivos.

3. Algumas empresas já têm metodologias desenvolvidas, porém parte delas está "na prateleira" por falta de disposição da direção em utilizá-las.

4. Metodologias de avaliação já existentes para o setor, como por exemplo a da SEST, que já vêm sendo divulgadas há algum tempo, não foram citadas uma única vez pelos entrevistados.

5. A grande maioria das empresas não se preocupa com a sua avaliação global, já que os aspectos relevantes lembrados referem-se especialmente a áreas da empresa.

Complementando nossas constatações, observamos que a maioria das formas de avaliação propostas pelos entrevistados baseia-se na existência e/ou estabelecimento de uma atividade de planejamento empresarial. Exemplificando: criação de um plano estratégico, grupos avaliadores da estratégia, definição da missão, objetivos, programas, metas, análise do ambiente, diagnóstico etc.

Estas sugestões encontram respaldo em alguns autores, apresentados no capítulo anterior, como por exemplo Robbins, para quem "o Planejamento deve preceder a avaliação, pois é nesta primeira função que são estabelecidos os padrões, funcionando também no sentido contrário, pois uma avaliação eficaz fornece retroalimentação para modificações de padrões inadequados".

Heath também inicia o processo de avaliação da em-

presa pública pela via do planejamento, partindo de questões mais amplas como a definição dos propósitos políticos subjacentes e, a partir daí, define os planos estratégicos, os empresariais e o orçamento. Para Heath, a utilização deste processo facilita a definição dos níveis de controle. No caso, a própria implementação do plano se constitui no processo de avaliação.

Atividades futuras que venham contribuir para o estabelecimento de um processo de avaliação de desempenho de empresas públicas devem considerar como parte importante o planejamento, seja introduzindo-o nas empresas que não o praticam, seja em empresas que o utilizam, aproveitando sua sistemática como fonte de dados e de instrumentos para o processo de avaliação de desempenho global.

As respostas apresentadas já caminham nesta direção, pois a característica comparativa, planejado-realizado, pressupõe no mínimo uma atitude planejadora.

2.2 Nível de Participação

Após a indagação sobre a metodologia adequada de avaliação, nosso interesse centrou-se na definição dos participantes do processo de avaliação.

Quanto aos participantes internos, tivemos as seguintes sugestões:

TABELA III.3

PARTICIPANTES DA AVALIAÇÃO - INTERNOS

PARTICIPANTES	FREQUÊNCIA
- Alta direção	5
- Média gerência em conjunto com a Alta Direção	2
- Deve-se incluir até o terceiro nível da estrutura, com tratamentos setorizados e outros mais amplos	2
- Todos os níveis da gerência	2
- Apenas o Conselho de Administração	1
- Apenas o Conselho de Orientação	1
- Setor específico de staff ligado à Presidência	1
- Todos os funcionários devem participar através de mecanismo institucional pré-estabelecido	1
- Comitê formado pela Alta Direção	1

Com relação aos participantes ideais para a avaliação das empresas públicas, podemos notar que, a nível interno, existe uma maior concentração da participação dos níveis intermediários em conjunto com a Alta Direção, perfazendo um total de 9 sugestões. Apenas uma sugestão destaca o envolvimento de todos os funcionários no processo de avaliação.

Com base nestes resultados poderíamos concluir que há uma relação entre o poder de decisão e a competência para a avaliação da empresa. Isto reafirma a estrutura de poder, dando o direito a quem já o tem. Essa situação assegura que os respondentes participem do processo de avaliação.

É interessante notar duas sugestões para a empresa ser avaliada apenas pelos Conselhos de Administração. Geralmente, nas empresas estatais, esses Conselhos são compostos por pessoas de fora da empresa que deveriam representar a sociedade onde ela atua, mas na realidade representam o governo. Em muitos casos estes Conselhos têm uma atuação passiva, dispondo de pouco tempo e disposição para desempenhar uma tarefa que exige fôlego e envolvimento e, consequentemente, acabam por executar um trabalho inócuo.

Para que esta avaliação fosse válida, o Conselho deveria de fato representar a comunidade e atuar ativamente.

TABELA III.4

PARTICIPANTES EXTERNOS DA AVALIAÇÃO

PARTICIPANTES	FREQUÊNCIA
- Usuários/clientes	8
- Secretaria do Planejamento/Fazenda	7
- Secretaria ao qual a empresa está ligada	6
- Poder Legislativo	5
- O Estado	4
- Representantes do Judiciário	3
- Institutos especializados/consultores	2
- Representantes de entidades do ambiente que mantêm contato com a empresa	2
- Poder Concedente	1
- Comissão de Controle das Estatais	1
- Sociedade de Bairro	1
- Entidades ambientalistas	1
- Conselho Administrativo representando a sociedade	1
- Auditores	1
- Usuários representados pelos prefeitos e Câmara de Vereadores	1
- Representantes escolhidos por entidades, participando do Conselho de Administração que deve ser profissionalizado	1
- Ninguém	1

Já a nível externo à empresa, analisando-se a Tabela III.4, podemos notar três grupos de sugestões: participação dos órgãos que contemplam diretamente a empresa (secretarias), sugerindo para estes um papel de "avaliação operacional"; participação dos poderes Legislativo e Executivo, sugerindo para estes um papel de "controle do bem público" e participação do público beneficiado pelas atividades da empresa (usuários e clientes), sugerindo para estes o papel de "controlador social".

O maior número de sugestões (8) recai sobre os usuários/clientes, demonstrando uma preocupação com a qualidade dos serviços ou produtos oferecidos e com o adequado retorno dos recursos aplicados pela população através dos impostos.

Por outro lado, nota-se uma certa dificuldade para definir quem é o representante dos usuários que vai participar desta avaliação. Alguns entrevistados sugeriram representantes da FIESP e Associação dos Citricultores que são entidades que representam grande número de usuários. Para algumas empresas existem associações de usuários/clientes. Outras empresas têm-se utilizado da técnica de pesquisa de opinião pública.

O segundo maior número de sugestões está nas Secretarias do Planejamento e da Fazenda (detentoras da alocação e controle dos recursos financeiros do Estado). Novamente surge a relação avaliação/desempenho financeiro, frequentemente destacada até este ponto de nossa análise, pois as Secretarias atualmente têm feito principalmente um acompanhamento do desempenho econômico-financeiro das empresas.

Destaca-se também a freqüência com que apareceram

as Secretarias às quais as empresas estão subordinadas. Porém, muitas das empresas sugeriram como participantes as Secretarias do Planejamento e Fazenda, não citando suas próprias controladoras, como seria de se esperar. Acreditamos que isto ocorra porque estas duas secretarias têm controle maior sobre as empresas do que as controladoras, pois são elas que alocam, liberam e controlam os recursos.

Por último, com relação aos participantes, gostaríamos de fazer referência aos modelos teóricos citados no capítulo anterior. Nenhum deles define claramente os participantes internos no processo de avaliação, fato que também ocorreu nos resultados aqui obtidos.

Por outro lado, quanto aos participantes externos, alguns autores, especialmente Beatriz Wharlich, apresentam a estrutura de poder governamental - ministérios, secretarias, poder legislativo - como participantes natos do processo de avaliação da empresa pública. O que Wharlich destaca, na prática, é a inadequação de alguns órgãos da estrutura de governo para cumprir seu papel avaliador. Essa percepção não se reflete intensamente no processo das entrevistas, merecendo maior atenção em proposições futuras para o tema.

2.3 Diferenciação da Empresa Privada

A seguir perguntamos a opinião dos entrevistados acerca dos aspectos que diferenciam a avaliação de uma empresa pública da avaliação de uma empresa privada, buscando verificar a generalização de modelos de avaliação para os dois tipos de empresa.

Os resultados obtidos foram:

TABELA III.5

DIFERENCIAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE

EMPRESAS PÚBLICAS E EMPRESAS PRIVADAS

ASPECTOS DIFERENCIAIS	FREQUÊNCIA
- A empresa pública deve medir os benefícios sociais	10
- A empresa pública deve ser avaliada pela eficiência/eficácia, a empresa privada pelo lucro	2
- Se a empresa pública é uma sociedade anônima, não deve diferir da empresa privada	2
- Parâmetros de avaliação rígidos quanto aos objetivos sociais, especialmente se a empresa for concessionária dos serviços públicos	1
- Reconhecimento público	1
- Na empresa pública deve-se ter a participação da comunidade	1
- Na empresa privada a aplicação de modelos é mais fácil	1
- A empresa pública não deve incluir a parte política	1

No tema da diferenciação surge destacadamente o fato da empresa pública ser avaliada em primeiro lugar pelo seu papel social, já que o bem público atinge toda população, enquanto que os resultados de uma empresa privada beneficiam grupos bem menores, às vezes apenas o seu proprietário.

Parece-nos que a opinião dos respondentes reflete extremos que na realidade não são tão rígidos. Por exemplo, como

seria avaliada uma empresa pública inserida no mercado concorrencial - bancos, transporte aéreo e coletivo - e que pode, portanto, dar lucro ? Ou, como seria avaliada uma empresa privada que, mesmo tendo lucro, beneficia seus consumidores ou usuários com produtos e serviços de que eles verdadeiramente necessitam ?

É bastante justa a diferenciação pelo social embora, reportando-nos à teoria e aos resultados obtidos na primeira parte do questionário, possamos verificar que o setor mais avaliado atualmente na empresa privada é o econômico-financeiro, sendo um dos assuntos mais ricos em referência de modelos de avaliação, definição de indicadores e de padrões.

Surge aqui outra questão a ser explorada em futuras proposições de modelos de avaliação de empresas públicas, ou seja, o peso e a forma de avaliação do "social".

Com relação à generalização de modelos, os resultados empíricos nos permitem afirmar que existe um diferencial social característico da empresa pública que deve ser considerado em qualquer forma de avaliação deste tipo de empresa.

Alguns autores confirmam esta especificidade, como Heath para quem, "seja qual for o sistema de controle adotado o mesmo deveria ser adequado à cultura do país interessado e de suas instituições, e aos propósitos subjacentes para os quais cada empresa pública existe".

Beatriz Warlich tem uma opinião diferente pois indiretamente nos sugere a generalização de modelos, uma vez que, para a autora, a avaliação das empresas públicas no país está vincu-

lada a uma estrutura governamental, na qual ministérios e agências montam esquemas próprios, impossibilitando a generalização.

Motta é o autor que mais fortemente ressalta a diferença que se deve ter entre a avaliação de uma empresa pública e uma empresa privada. Isto se deve, principalmente, ao fato de que a empresa pública tem entre os seus objetivos, o componente social que é de difícil quantificação.

2.4 Freqüência e Periodicidade

De posse das opiniões sobre como e o que avaliar, quem avalia e qual a diferenciação deste processo para a empresa, procuramos verificar a opinião dos entrevistados sobre o momento adequado de se avaliar.

Verificou-se que:

TABELA III.6

PERIODICIDADE DE AVALIAÇÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS

PERIODICIDADE	FREQÜÊNCIA
- Semestral	9
- Anual	6
- Mensal	5
- Trimestral	3
- Em função do tipo de produto/serviço	3
- Ao final dos projetos/programas	2
- Semanal	1
- Quadrienal	1

A avaliação semestral, seguida das anuais e mensais, recebeu a maior incidência de opiniões. Avalisando-se de forma genérica, ano e semestre são tradicionalmente períodos em que as empresas apresentam dados financeiros consolidados e relatórios de atividades, realizam assembléias de acionistas, planejam os próximos períodos etc. O processo de avaliação parece inserido nesse contexto, talvez como fonte de dados para a elaboração deste material.

Com relação à periodicidade da avaliação,nenhum dos autores define claramente o momento adequado. Inferimos de autores como Moll, Martindell, Heath, Robbins, que se utilizam de dados quantitativos, relatórios financeiros, relatórios anuais como fonte para a avaliação, que esta deve seguir a periodiciade destes dados.

Ramanadham associa a periodicidade à questão de prazos políticos de governo que, em geral, são curtos. Para ele "deve-se cuidar para que o controle de curto prazo não contrarie objetivos de longo prazo".

2.5 Dificuldades/Facilidades de Avaliar a Empresa Estatal

Consideramos importante verificar a opinião dos respondentes com relação aos bloqueios e as facilidades com as quais se deparam na empresa e no ambiente.

Em função do grande número de opiniões, especialmento quanto aos bloqueios à avaliação, buscamos agrupá-las nas seguintes categorias: PESSOAL, GERENCIAL, AMBIENTE POLÍTICO-SOCIAL,

METODOLÓGICA E OUTROS.

As opiniões foram as seguintes:

TABELA III.7

FATORES QUE DIFICULTAM A AVALIAÇÃO DE EMPRESAS ESTATAIS

F A T O R E S	FREQUÊNCIA
PESSOAIS	
- A postura - os funcionários não gostam de ser avaliados	3
- O fato de saber que os dados não são posteriormente utilizados	2
- Os funcionários estão vinculados a grupos políticos ou de interesse externo	2
- Não integração das pessoas aos objetivos da empresa	1
- Interesse em omitir informações para o ambiente	1
- Comportamento dos funcionários despreocupados com a eficiência e bom atendimento do horário	1
- Funcionários não qualificados para o desenvolvimento de sistemas e metodologias	1
- Funcionários com visão intra-muros	1
- Corporativismo (auto-defesa do aparelho burocrático)	1
GERENCIAIS	
- Inexistência de um sistema de informação orientado para análise e ação	5
- Excesso de burocracia interna	3
- Falta de atualização em relação aos princípios da administração moderna	1
- Definição da responsabilidade	1
- Ausência de planejamento estratégico sistemático	1
- Ambiguidade dos objetivos e metas	1
- Conduta subjetiva dos administradores que não têm uma preocupação técnica na gestão	1
- Ausência de política de desenvolvimento gerencial	1
- Falta de incentivo à eficiência	1
- Promoção por critérios políticos e não de eficiência	1

F A T O R E S	FREQUÊNCIA
AMBIENTE POLÍTICO-SOCIAL	
- Mudança na alta direção da empresa em função das mudanças dos governantes	5
- Variação e imprevisibilidade das orientações do governo	4
- Descontinuidade administrativa	3
- Indefinição do papel de empresa pública	2
- Ausência de padrões aceitos pela sociedade	2
- A natureza das empresas, que é instrumento de alianças políticas	2
- Receio de privatização face a resultados positivos	1
- Dificuldades de demitir funcionários	1
- Dificuldade de definir o nível de envolvimento político da empresa (admissão de funcionários porpolítica ou por competência)	1
- Falta de pressão da comunidade	1
- Falta de vontade política do governo	1
- Patrulhamento ideológico	1
- Não cumprimento das leis	1
METODOLÓGICAS	
- Dificuldade de mensurar objetivos/benefícios sociais	4
- Dificuldade de medir o grau de atualização tecnológica	1
- Dificuldade em encontrar indicadores	1
- Complexidade dos produtos e do mercado atendido	1
OUTROS	
- A instituição não deseja ser avaliada para não se mostrar	1
- Tendência à ampliação do escopo da empresa	1

Com relação aos fatores facilitadores à avaliação, os resultados obtidos foram:

TABELA III.8

FATORES QUE FACILITAM A AVALIAÇÃO DE EMPRESAS PÚBLICAS

F A T O R E S	FREQUÊNCIA
PESSOAIS	
- Os funcionários de carreira conhecem bem a empresa	1
GERENCIAIS	
- Registros detalhados e perenidade dos dados	2
- Cultura gerencial voltada para a eficácia	1
- A maioria dos funcionários quer aumentar a eficiência	1
AMBIENTE POLÍTICO-SOCIAL	
- Pressão da sociedade/consumidor/imprensa	4
- Alternância de partidos políticos no poder	1
- Cobrança dos ministérios públicos	1
- A empresa é aberta à sociedade (caráter público)	1
- Frequente mudança de diretores (todos querem fazer alguma coisa)	1
- Atual abertura política	1
- A crise e a crítica que se faz ao setor público	1

Pelo conteúdo das respostas apresentadas nas Tabelas III.7 e III.8 podemos notar que poucas facilidades foram citadas e uma grande quantidade de bloqueios foi apresentada.

A maior incidência de bloqueios merece uma análise mais detalhada.

2.5.1 Com Relação aos Fatores de Ordem Pessoal:

Dentre eles destacam-se questões do tipo: postura negativa à avaliação, pouca integração aos objetivos da empresa, desinteresse, vinculação com grupos políticos externos à empresa.

Essas questões podem caracterizar o clima da empresa pública onde os funcionários talvez não estejam preocupados com uma boa administração do bem público e, por isto, uma avaliação poderia expor um mau desempenho, o que sem dúvida exigiria mudanças e cobranças.

Esta postura pode ser também explicada por experiências anteriores, nas quais coletaram-se dados e não se chegou a conclusões e ações.

O segundo item mais citado diz respeito a não utilização da informação. Isto ocorre pelo fato de que a maioria dos dirigentes solicitam informações que muitas vezes não estão dentro dos sistemas normais de processamento. Isto gera necessidades de trabalhos adicionais, que não frutificam, na medida em que os problemas diagnosticados continuam sem receber tratamento e os funcionários sem receberem "feed-back" sobre a utilização dos dados.

Outro dificultador se prende à vinculação de elementos das empresas a grupos políticos externos. Na medida em que isso ocorre, priorizam-se os interesses destes grupos em detrimento dos da própria empresa, além de existir receio de que uma má avaliação prejudique os interesses desses grupos.

Acreditamos que estes fatores mereceriam uma nova pesquisa, feita com maior aprofundamento, na qual se poderia conhecer a fundo a incidência destes fatores nas empresas e nas suas diversas áreas.

2.5.2 Com Relação aos Fatores Gerenciais

Os maiores bloqueios aqui apresentados dizem respeito à não utilização de práticas gerenciais adequadas como, por exemplo, um sistema de informações gerenciais que não tenha somente um caráter legal e burocrático. Por outro lado constata-se que há um excesso de informações que são desnecessárias e inúteis e que caracterizam uma "burocracia", no sentido popular do termo.

Alguns obstáculos apresentados mostram que estão a exigir das empresas públicas um virtuosismo que não é encontrado nem nas empresas privadas. Isto se evidenciou quando foi dito que a administração tem uma conduta subjetiva e não técnica. É natural que o trabalho do administrador muitas vezes exija que ele decida sobre algo a respeito do qual não tem muitas informações e, muito menos, dados objetivos. Assim, esperar que ele seja técnico e objetivo é algo que a realidade gerencial muitas vezes não permite. Aqui, mais uma vez, se apresenta a crítica daqueles que desejam que as empresas tenham uma autonomia muito maior, não sofrendo a influência do seu ambiente político.

2.5.3 Com Relação ao Ambiente Político-Social

É característica da cultura política brasileira a vinculação dos dirigentes da empresa pública aos governantes no poder. Desta forma, em condições consideradas normais, a

administração das empresas públicas muda a cada quatro anos, junto com a mudança do governo.

Assim, muitas vezes, administradores competentes são preteridos por "homens de confiança", programas e atividades devem ter a duração máxima de quatro anos e a descontinuidade administrativa torna-se inevitável.

Dentro deste contexto os princípios de uma administração eficiente passam para o segundo plano, ficando muito difícil a definição de uma linha de atuação a longo prazo para a empresa estatal.

A pesquisa realizada constatou que o maior obstáculo é a mudança da alta direção da empresa e a descontinuidade administrativa que é natural, como foi discutido acima. Este obstáculo é um dos aspectos mais complexos na gestão da empresa estatal. Para responder a ele, devemos refletir sobre questões como:

- o fato de um governo ter sido eleito lhe dá o direito de mudar a direção das empresas e as suas orientações ?

Esta questão merece estudos aprofundados de especialistas que devem oferecer subsídios para dirimir esta dúvida.

Do ponto de vista da administração, acreditamos que a Metodologia de Avaliação da Empresa Pública é uma técnica que pode contribuir grandemente para a solução deste dilema, o que significa que a própria aplicação é uma forma de eliminar um bloqueio à sua utilização. Os motivos estão abaixo relacionados:

1º em se fazendo a Avaliação de Desempenho da empresa, poderemos saber se as administrações estão obtendo sucesso ou não;

2º conhecendo o resultado da avaliação, ficaria muito mais fácil identificar a ligação entre o desempenho da empresa e as políticas e técnicas administrativas que estão sendo utilizadas;

3º é evidente que a empresa que estiver tendo um mau desempenho aceitará facilmente mudanças na direção e nas políticas organizacionais. Assim, a própria realização da avaliação eliminaria um bloqueio;

4º as empresas que estivessem tendo um bom desempenho teriam mais facilmente assegurada a sua continuidade administrativa.

Estes procedimentos também contribuiriam para eliminar o segundo obstáculo que é a variação e a imprevisibilidade das orientações do governo, pois um bom desempenho poderia mais facilmente assegurar a continuidade do trabalho de uma empresa. Se ocorresse o contrário, o governo não só poderia mudar as orientações, como deveria fazê-lo.

2.5.4 Com Relação à Metodologia

O fator mais apontado é a dificuldade de se medir os benefícios sociais. Esta dificuldade mereceria uma atenção especial e um tratamento metodológico para a sua eliminação. Isto quer dizer que não adianta continuarmos a dizer que é difícil medi-la; é necessário passarmos à ação e estudarmos o assunto, através da criação de grupos de estudos nas universidades, nas próprias empresas e nos organismos do governo que cuidam do acompanha

mento e controle destas empresas.

É importante lembrar que, conforme foi discutido anteriormente, o desconhecimento de metodologias de avaliação e a pouca maturidade que se observa nas empresas com relação a este assunto representam um bloqueio muito forte que está a merecer um tratamento intensivo e urgente.

2.5.5 Com Relação aos Facilitadores

Inicialmente é importante lembrar que não foi destacado um único facilitador que pudesse ser alocado dentro do bloco de facilitadores metodológicos, conforme pode ser observado na Tabela III.8.

Um dos fatores facilitadores à avaliação mais citado refere-se ao poder de pressão que a sociedade, os usuários e os meios de comunicação têm sobre a empresa estatal.

O peso da opinião pública, que geralmente se manifesta mais incisivamente em situações negativas, atua como facilitador à avaliação, já que a cobrança do ambiente deixa a empresa mais transparente com relação às suas informações e desempenho. Isto leva a empresa estatal a atuar visando a melhoria de seus resultados, deixando transparecer um melhor desempenho perante a opinião pública.

Outro fator destacado como facilitador é a existência, na empresa pública, de registros detalhados que garantem a perenidade dos dados. Essa rotina de registros, embora genericamente encarada como excesso de burocracia, acaba como fator fa

cilitador à avaliação.

Analisando-se o contexto de todos os fatores citados, podemos dizer que, em geral, eles estão relacionados a situações e/ou constatações que na realidade são visões negativas que o ambiente tem da empresa.

Nos parece que a avaliação, na opinião dos entrevistados, acaba sendo favorecida apenas quando a empresa sofre pressão do ambiente em função de um mau desempenho, esquecendo-se da importância do processo de avaliação ao longo de todas as etapas de vida da empresa, como um instrumento de gerência.

O procedimento de avaliação contínua evitaria futuras ocorrências de situações negativas no desempenho da empresa pública, neutralizando, por consequência, as pressões do ambiente, ora citadas como facilitadores. Provavelmente, um novo conjunto de facilitadores decorreria da adoção da avaliação contínua.

2.5.6 Comentários Gerais

Os quadros resumo II.3 e II.4 apresentados ao final do Capítulo II demonstram que nenhum dos autores lista objetivamente as facilidades e as dificuldades que surgem quando da implantação ou utilização de um processo de avaliação. Mas, ao longo de suas colocações, podemos extrair algumas que vêm respaldar as opiniões apresentadas pelos entrevistados, especialmente no que se refere aos bloqueios à avaliação.

Beatriz Wharlich diz que "uma das dificuldades à avaliação é a excessiva preocupação dos avaliadores com o controle dos meios e não dos fins da empresa pública".

Uma outra questão que se destaca no levantamento das respostas é a indefinição do papel da empresa pública. Diversos autores têm discutido o papel social da empresa pública, e a complexidade da questão tem impedido um consenso. De toda forma, a indefinição deste papel traz como conseqüência o pouco envolvimento da sociedade na avaliação da empresa pública.

Novamente é Beatriz Wharlich quem analisa a questão, afirmando que o próprio sistema existente para funcionamento e controle das empresas estatais não inclui um espaço para a manifestação direta da sociedade. A avaliação (e controle) é, em última instância, feita pela administração direta, controladora da empresa, devendo passar pelo Poder Legislativo como avalista da sociedade que, por sua vez, não tem estrutura para tanto.

Moll discute justamente esse aspecto, já que ele pretende avaliar a empresa pública através da aplicação de princípios econômicos, encontrando como barreiras a não dedicação dos funcionários ao bem público, a ineficiência inerente à empresa pública, especialmente quanto à alocação e uso dos recursos.

Podemos concluir que a empresa estatal teria condições de estabelecer um processo de avaliação, mas atualmente encontra-se numa espécie de encruzilhada, não tendo ainda descoberto o caminho do entendimento de si mesma, de seu gerenciamento e da compreensão de seu papel.

Assim, qualquer proposição de um sistema de avaliação adequado à realidade da empresa pública nacional deve ser precedido de um diagnóstico sobre essa empresa, abordando suas questões gerenciais, com sugestões para a sua melhoria, de forma que o sistema a ser proposto não parta de uma base fragilizada.

2.6 Motivos para se Avaliar a Empresa Pública

Por último, indagamos a opinião dos entrevistados sobre a necessidade ou não de se avaliar a empresa pública e os respectivos motivos para tal procedimento.

A totalidade dos entrevistados (17) declarou que as empresas públicas devem ser avaliadas, pelos seguintes motivos:

TABELA III.9

AS EMPRESAS PÚBLICAS DEVEM SER AVALIADAS ?

M O T I V O S	FREQÜÊNCIA
- Transparência do patrimônio público	7
- Para avaliar os objetivos que não são tão explícitos como o lucro	2
- Possui acionistas e trabalha com recursos de terceiros	2
- Criação de um substituto ao equilíbrio de mercado	1
- Para definir prioridades com relação ao orçamento do Estado	1
- Verificação do grau de eficiência e avaliação da sua existência propriamente dita	1
- Correção das distorções decorrentes da rotatividade dos diretores e interrupções dos trabalhos	1
- A empresa tem objetivos a atingir	1
- Há aplicação de recursos a atingir	1
- Para que a sociedade tenha informações para julgar a empresa pública	1

É interessante compararmos as respostas apresentadas com as opiniões dos especialistas sobre o tema.

Ramanadham ressalta que a empresa pública deve ser avaliada como uma garantia da consecução dos seus propósitos sócio econômicos subjacentes.

Heath destaca que a estrutura legal vigente no país obriga a formalização do controle do bem público e, portanto, a sua avaliação.

Os respondentes, novamente, destacaram a questão social, fato que parece relacionado com as colocações teóricas acima.

3. TESTE DO MODELO

Esta parte do questionário utilizado preocupou-se em propor de forma mais objetiva uma metodologia, visando a conhecer as opiniões dos entrevistados.

3.1 Avaliação da Metodologia

Apresentou-se aos respondentes uma metodologia de avaliação, estruturada com base nos modelos teóricos apresentados no Capítulo II. Dos 17 entrevistados, 13 consideram adequada a seguinte metodologia:

FIGURA III.1

As seguintes sugestões foram apresentadas para enriquecer este modelo:

TABELA III.10

CONTRIBUIÇÕES AO MODELO DE AVALIAÇÃO

S U G E S T Õ E S	FREQÜÊNCIA
- Considerar que as variações do desempenho são influenciadas pela política	2
- Inclusão de um módulo de desempenho estratégico para neutralizar a interferência política	1
- Em primeiro lugar estruturar a empresa e paralelamente modificar os seus sistemas, de forma a uniformizar os dados históricos	1
- Não considerar os módulos como áreas estanques, estimulando a formação de feudos	1
- O modelo não olha a integração entre as partes e o objetivo final; é um controle administrativo	1
- É preciso caracterizar a empresa antes de definir os padrões de avaliação e, posteriormente, comunicar o resultado da avaliação aos participantes	1
- Cada área deverá ter um grupo de planejamento e controle responsável pela avaliação	1
- Nos aspectos em que não há indicadores, a análise deve ser qualitativa	1

Podemos notar que as sugestões acrescentaram etapas ou destacaram influências no modelo que deverão ser consideradas no momento da avaliação.

Experimentalmente, redesenhamos o modelo inicial da seguinte forma:

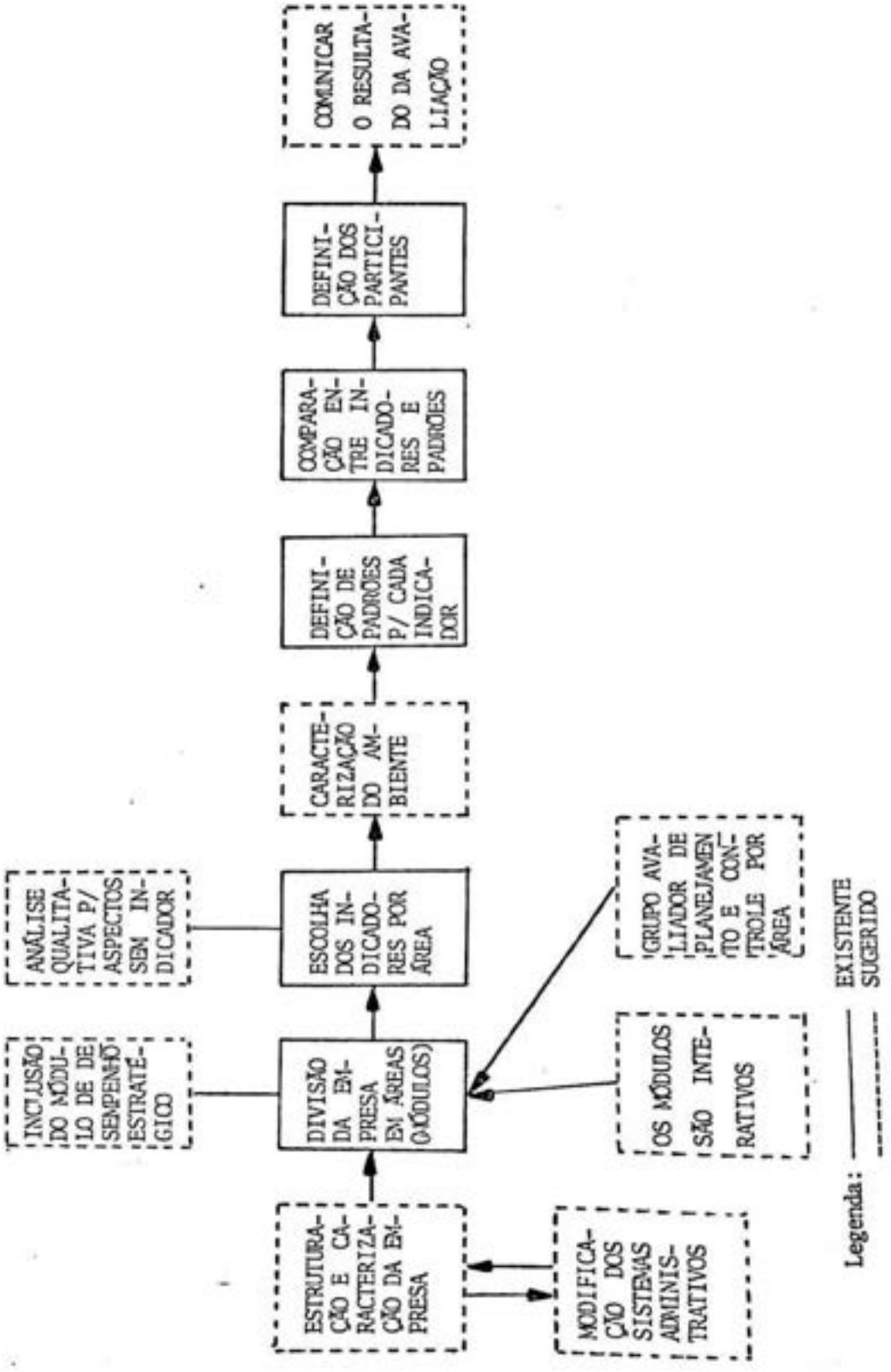


FIGURA III.2

Com relação aos participantes desse modelo de avaliação, temos:

TABELA III.11

PARTICIPANTES IDEAIS PARA SE AVALIAR A EMPRESA

P A R T I C I P A N T E S	FREQUÊNCIA
- Grupo de planejamento e controle de cada área	2
- Representantes de todos os setores da empresa	2
- Grupo de representantes das áreas fins e meio	1
- Em etapas subseqüentes: diretoria; diretoria e áreas operacionais; áreas operacionais e técnicos	1
- Apenas pessoal interno sem interferências externas	1
- Todos os níveis gerenciais	1
- Até o terceiro escalão	1
- Sem resposta	8

Destaca-se o elevado número de respondentes (8) que não forneceram uma resposta definida. Porém, esses mesmos entrevistados opinaram no item 2.2, sugerindo que a alta administração e o nível intermediário deveriam participar da avaliação. Além disso, listaram os participantes a nível externo. Esse conjunto não foi lembrado face a um modelo estruturado.

Gostaríamos de comentar, neste ponto, alguns aspectos que relacionam a metodologia sugerida "estruturadamente" pelos entrevistados aos seus comentários acerca de metodologias de avaliação (sem estruturação) apresentadas no item 2 desta análise e à teoria do Capítulo II.

As sugestões acrescidas ao modelo estruturado vêm reforçar as opiniões de que o planejamento é uma atividade da maior importância na avaliação de empresas públicas, fato também ressaltado teoricamente.

A Figura III.2 nos permite verificar que as sugestões apresentadas concentram-se nas etapas iniciais do processo de avaliação, ou seja, na sua "preparação" através da realização de diagnóstico, caracterização do ambiente e estruturação de um sistema de planejamento. Deve-se ressaltar que não houve sugestões no sentido de utilizar o sistema de avaliação como um retro-alimentador de todo o processo, fato que fica pelo menos implícito na maioria dos autores citados.

Analisando-se globalmente a segunda e a terceira partes dos questionários, verificou-se que nas questões abertas, devido ao espaço oferecido, os respondentes opinaram mais explicitamente, o que não ficou refletido no modelo estruturado.

Este fato pode levar à conclusão de que o processo de avaliação de uma empresa pública deve ser resultante de consenso interno, reunir as sugestões e contribuições de todos os envolvidos, de forma que a metodologia adotada por uma dada empresa reflita claramente as suas características.

4. PERCEPÇÃO DOS ENTREVISTADOS SOBRE ATRIBUTOS DAS EMPRESAS

Nesta parte do questionário procuramos verificar a opinião dos entrevistados sobre inúmeros atributos das empresas, significativos para a avaliação. Para cada um dos fatores era oferecida a possibilidade de se dar uma nota de 1 a 5, com a seguinte

escala de valores:

1 muito baixo
2 baixo
3 médio
4 alto
5 muito alto

Em seguida perguntava-se sobre a influência deste atributo sobre a avaliação da empresa. Aí eram oferecidas três alternativas excludentes entre si:

- facilitador
- neutro
- barreira

4.1 Nível de Conhecimento sobre Metodologia, Padrões e Indicadores

Para 58% dos entrevistados, o nível de conhecimento foi considerado como baixo ou muito baixo. Somente 11% dos respondentes consideraram-no alto, enquanto 29% consideravam-no médio, conforme pode ser observado na Tabela abaixo:

TABELA III.12

NIVEL DO CONHECIMENTO DE METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

NÍVEL	MUITO BAIXO	BAIXO	MÉDIO	ALTO	MUITO ALTO	NÃO RESPONDEU	TOTAL
FREQUÊNCIA	5 29%	5 29%	5 29%	2 11%	-	-	17

Média - 2,2

TABELA III.13

INFLUÊNCIA DO NÍVEL DE CONHECIMENTO SOBRE A AVALIAÇÃO

INFLUÊNCIA / NÍVEL	FACILITADOR	NEUTRO	BARREIRA	NÃO RESPONDEU
Muito baixo	-	1	4	-
Baixo	-	-	5	-
Médio	1	1	3	-
Alto	2	-	-	-
Muito alto	-	-	-	-
Não respondeu	-	-	-	-

Pode-se concluir que as empresas não conhecem metodologia de avaliação. Esta constatação não deve ser vista como crítica às empresas estatais, pois algumas observações empíricas revelam que mesmo as empresas privadas não fazem avaliação global, limitando-se a avaliar o desempenho financeiro.

Entretanto pode-se argumentar que o lucro é um indicador que sintetiza o desempenho da empresa e, assim, não seria necessário despender recursos para efetuar uma avaliação mais abrangente. Não concordamos com esta visão, pois uma empresa com bom lucro pode estar utilizando uma tecnologia que está em vias de se tornar obsoleta e, portanto, pode estar perdendo ao não desenvolver recursos humanos e, conseqüentemente, o lucro atual pode dar indicações de prejuízo no futuro.

Cabe lembrar que os dois conjuntos de empresas têm características diferentes na medida em que uma empresa privada é mais dinâmica e, com uma decisão dos acionistas ou diretores, pode,

rapidamente, adquirir outras tecnologias, contratar, adotar política de inovação de produtos e de marketing bastante agressivas, fato que não ocorre na empresa pública.

Além disso, a empresa pública necessita de um tempo muito maior para implementar qualquer ação, por vários motivos, como os seguintes:

1º a tomada de decisão é mais lenta porque muitas vezes não há coesão na direção que pertence a grupos políticos distintos e posições ideológicas distintas, além de precisar obter apoio/autorização do governo e dos seus órgãos;

2º o diagnóstico muitas vezes é mais lento, pois pode haver boicote interno ou dificuldade na obtenção das informações, o que também pode ocorrer numa empresa privada, mas com intensidade bem menor;

3º constatados os problemas, há alguma dificuldade na implementação de ações, pois os salários são limitados e muitas vezes não permitem contratar as pessoas que são necessárias; os investimentos precisam ser autorizados pelos órgãos controladores do governo;

4º além disso, em muitos casos, os investimentos que as empresas fazem terão reflexos muitos anos depois, o que torna mais insegura a decisão quanto à sua efetivação.

Por esses motivos, mesmo que a empresa privada, que se costuma dizer melhor administrada, não seja avaliada, ela possui mecanismos para verificar seu desempenho e fazer ajustes muito

mais simples e agilmente do que as estatais.

Dessa forma acreditamos ser a avaliação de desempenho numa empresa estatal muito mais importante do que numa empresa privada, pois ela permite que a empresa constate os problemas nas fases iniciais, tendo tempo necessário para reverter o processo negativo e efetuar as mudanças e ajustes necessários.

TABELA III.14

NÍVEL DO CONHECIMENTO DE INDICADORES DE AVALIAÇÃO

NÍVEL	MUITO BAIXO	BAIXO	MÉDIO	ALTO	MUITO ALTO	NÃO RESPONDEU	TOTAL
FREQUÊNCIA	3 17%	4 23%	5 29%	3 17%	1 5%	1 5%	17

Média - 2,6

TABELA III.15

INFLUÊNCIA DO NÍVEL DE CONHECIMENTO DOS INDICADORES SOBRE A AVALIAÇÃO

INFLUÊNCIA / NÍVEL	FACILITADOR	NEUTRO	BARREIRA	NÃO RESPONDEU
Muito baixo	-	1	2	-
Baixo	-	1	3	-
Médio	1	1	3	-
Alto	2	1	-	-
Muito alto	-	-	-	-
Não respondeu	-	-	-	2

TABELA III.16

NÍVEL DE CONHECIMENTO DOS PADRÕES

NÍVEL	MUITO BAIXO	BAIXO	MÉDIO	ALTO	MUITO ALTO	NÃO RESPONDEU	TOTAL
FREQUÊNCIA	3 17%	10 58%	1 5%	2 11%	-	1 5%	17

Média - 2,1

TABELA III.17

INFLUÊNCIA DO NÍVEL DE CONHECIMENTO DOS PADRÕES SOBRE A AVALIAÇÃO

NÍVEL \ INFLUÊNCIA	FACILITADOR	NEUTRO	BARREIRA	NÃO RESPONDEU
Muito baixo	-	-	3	-
Baixo	-	3	7	-
Médio	-	1	-	-
Alto	2	-	-	-
Muito alto	-	-	-	-
Não respondeu	-	-	-	1

4.2 Grau de Dificuldade na Escolha dos Indicadores, dos Padrões e da Fixação de Pesos para os Indicadores

Nas três situações o grau é, em sua maioria, alto ou muito alto. Aqui também há uma relação direta entre o grau de dificuldade e a influência sobre a avaliação, pois na maioria dos casos, quando o grau mencionado era alto ou muito alto, significava que era um facilitador e, quando era baixo ou muito baixo, representava uma barreira.

Neste ponto é importante tentar responder a uma pergunta: por que este grau de dificuldade é, na maioria dos casos, alto ou muito alto ?

Na pesquisa não se procurou responder a esta pergunta; tampouco a literatua trata deste assunto. Porém é possível fazer algumas ilações tentando entender um pouco melhor a questão. Inicialmente é preciso lembrar que o nível de conhecimento de metodologias é baixo e, conseqüentemente, torna-se difícil escolher e ponderar algo que não se conhece. Além disso, pudemos constatar ao longo das entrevistas que é muito difícil chegar-se a um consenso com respeito a estes atributos, pois as opiniões nas empresas são diferentes e, então, no momento de se escolher, há choques e conflitos de interesse entre os participantes.

A climinação destas dificuldades está, em parte, ligada ao aumento do conhecimento de metodologias de avaliação. Para o conflito de interesses, considerando que a mentalidade das pessoas não irá se alterar, acreditamos que a estrutura montada para fazer a avaliação poderia minorar este problema. Isto seria possível na medida em que houvesse alguém com apoio da direção com poder decisório em caso de dúvida.

TABELA III.18

GRAU DE DIFICULDADE NA ESCOLHA DE INDICADORES

NÍVEL	MUITO BAIXO	BAIXO	MÉDIO	ALTO	MUITO ALTO	NÃO RESPONDEU	TOTAL
FREQUÊNCIA	-	2 11%	3 17%	6 35%	4 23%	2 11%	17

Média - 3,8

TABELA III.19

A INFLUÊNCIA DO GRAU DE DIFICULDADE NA

ESCOLHA DOS INDICADORES SOBRE A AVALIAÇÃO

INFLUÊNCIA / NÍVEL	FACILITADOR	NEUTRO	BARREIRA	NÃO RESPONDEU
Muito baixo	-	-	-	-
Baixo	2	-	-	-
Médio	-	3	-	-
Alto	-	-	6	-
Muito alto	-	-	4	-
Não respondeu	-	-	-	2

TABELA III.20

GRAU DE DIFICULDADE NA ESCOLHA DE PADRÕES

NÍVEL	MUITO BAIXO	BAIXO	MÉDIO	ALTO	MUITO ALTO	NÃO RESPONDEU	TOTAL
FREQUÊNCIA	-	3 17%	3 17%	7 41%	2 11%	2 11%	17

Média - 3,5

TABELA III.21

A INFLUÊNCIA DO GRAU DE DIFICULDADE NA ESCOLHA DOS PADRÕES SOBRE A AVALIAÇÃO

INFLUÊNCIA / NÍVEL	FACILITADOR	NEUTRO	BARREIRA	NÃO RESPONDEU
Muito baixo	-	-	-	-
Baixo	3	-	-	-
Médio	-	3	-	-
Alto	-	1	6	-
Muito alto	-	-	2	-
Não respondeu	-	-	-	2

TABELA III.22

GRAU DE DIFICULDADE NA FIXAÇÃO DE PESOS NOS INDICADORES DE AVALIAÇÃO

NÍVEL	MUITO BAIXO	BAIXO	MÉDIO	ALTO	MUITO ALTO	NÃO RESPONDEU	TOTAL
FREQUÊNCIA	2 11%	-	3 17%	3 17%	6 35%	3 17%	17

Média - 3,7

TABELA III.23

A INFLUÊNCIA DO GRAU DE DIFICULDADE NA ESCOLHA DOS PADRÕES SOBRE A AVALIAÇÃO

INFLUÊNCIA / NÍVEL	FACILITADOR	NEUTRO	BARREIRA	NÃO RESPONDEU
Muito baixo	2	-	-	-
Baixo	-	-	-	-
Médio	-	3	-	-
Alto	-	1	2	-
Muito alto	-	1	5	-
Não respondeu	-	-	-	3

Os comentários feitos para a metodologia se aplicam igualmente aos indicadores e aos padrões. É necessário destacar que, para algumas áreas como a econômica-financeira, há um conhecimento de metodologias, de indicadores e de padrões que, no entanto, muitas vezes precisam sofrer ajustes para cada tipo de empresa. Todavia, em outras áreas como a Inovação Tecnológica, não se conhece praticamente nada sobre metodologia, indicadores e padrões.

Pelos dados apresentados nas Tabelas II.11, III.13, e III.15, nota-se que há uma ligação direta entre o nível de conhecimento e a influência sobre a avaliação. No conhecimento da metodologia, por exemplo, 59% dos respondentes afirmaram que o nível de conhecimento era baixo ou muito baixo e 90% destes consideraram que esse fato era uma barreira à avaliação.

Esta correspondência foi igualmente observada para os indicadores e os padrões. Com isto, baseando-se na opinião dos

entrevistados, podemos chegar a duas conclusões:

1ª o nível de conhecimento baixo ou muito baixo é uma barreira à avaliação;

2ª o nível de conhecimento alto é um facilitador à avaliação.

4.3 Grau de Dificuldade na Obtenção de Dados

47% dos entrevistados acreditam que o grau de dificuldade é baixo ou muito baixo e 29% acreditam que é alto ou muito alto. Quando a dificuldade é baixa, vemo-nos diante de um facilitador; quando a dificuldade é alta, temos uma barreira.

Neste caso há uma evidente diversidade de situações, pois as empresas assumem comportamentos diferentes, em função de vários motivos como, por exemplo, a sua experiência em levantamento e fornecimento de dados, já que em muitas delas os funcionários são freqüentemente solicitados a fornecerem dados que não são, muitas vezes, utilizados. Além disso, após o fornecimento dos dados, eles não recebem nenhum "feedback" e tampouco "agradecimento pelos serviços prestados". É natural que, sendo funcionários, devam desempenhar o seu papel; porém não é motivador trabalhar sem ver os resultados e sem participar efetivamente das ações. Questões como esta são discutidas nas Escolas de Relações Humanas e em Desenvolvimento Organizacional.

Além disso, muitas vezes estas informações não chegam na velocidade necessária e a sua qualidade merece reparos. Isto pode ter como origem um boicote explícito ou implícito ou falta de sistemas que permitam gerar os dados solicitados.

Na medida em que a Avaliação se tornar uma atividade normal, estes possíveis problemas serão eliminados, pois deverão ser montados sistemas que permitam o levantamento dos dados de uma forma permanente e sistemática. Este fato evitará muitos dos problemas atuais, decorrentes do levantamento esporádico de dados. Com a existência de um sistema formal, os empregados não deverão "deixar de lado" temporariamente as suas tarefas de rotina para coletar os dados solicitados.

TABELA III.24

GRAU DE DIFICULDADE NA OBTENÇÃO DE DADOS

NÍVEL	MUITO BAIXO	BAIXO	MÉDIO	ALTO	MUITO ALTO	NÃO RESPONDEU	TOTAL
FREQUÊNCIA	4 23%	4 23%	4 23%	4 23%	1 5%	-	17

Média - 2,6

TABELA III.25

A INFLUÊNCIA DO GRAU DE DIFICULDADE NA OBTENÇÃO DE DADOS SOBRE A AVALIAÇÃO

INFLUÊNCIA / NÍVEL	FACILITADOR	NEUTRO	BARREIRA	NÃO RESPONDEU
Muito baixo	4	-	-	-
Baixo	4	-	-	-
Médio	-	1	2	-
Alto	-	-	4	-
Muito alto	-	-	1	-
Não respondeu	-	-	-	1

4.4 Grau de Dificuldade na Escolha dos Participantes

Neste caso também há um certo equilíbrio entre os que acreditam que o grau seja alto e aqueles que acreditam que seja baixo. Aqui também, quando o grau de dificuldade é baixo, indica um facilitador e, quando é alto, significa uma barreira.

Novamente podemos associar esta situação ao nível de conhecimento que se tem das metodologias de avaliação e do quanto a organização está engajada no processo de avaliação.

A dificuldade apontada decorre, em parte, da inexperiência de montagens de equipe e de atuação nesta área. No entanto, a partir da existência de equipe montada, esta dificuldade deixará de surgir, pois passará a fazer parte da rotina das empresas. Neste ponto acreditamos ser importante reunir uma equipe com participantes dos diversos setores da empresa.

Uma parcela da dificuldade na escolha dos participantes se deve ao grande interesse de muitos empregados em participar, pois este grupo terá, diretamente, contato com todos os setores das empresas e conhecerá, antes dos demais funcionários, o desempenho da empresa. Além disso eles terão uma participação importante na definição dos módulos e indicadores que irão medir o desempenho.

TABELA III.26

GRAU DE DIFICULDADE NA ESCOLHA DOS PARTICIPANTES

NÍVEL	MUITO BAIXO	BAIXO	MÉDIO	ALTO	MUITO ALTO	NÃO RESPONDEU	TOTAL
FREQUÊNCIA	5 29%	3 17%	3 17%	3 17%	3 17%	-	17

Média - 2,7

TABELA III.27

A INFLUÊNCIA DO GRAU DE DIFICULDADE NA ESCOLHA DOS PARTICIPANTES SOBRE A AVALIAÇÃO

INFLUÊNCIA / NÍVEL	FACILITADOR	NEUTRO	BARREIRA	NÃO RESPONDEU
Muito baixo	5	-	-	-
Baixo	2	1	-	-
Médio	1	1	1	-
Alto	-	-	3	-
Muito alto	-	-	3	-
Não respondeu	-	-	-	-

4.5 Grau de Resistência da Direção à Avaliação

41% dos respondentes acham que o grau é baixo e 35% acham que o grau é alto. Quando o grau de resistência é alto, ele representa uma barreira e, quando é baixo, um facilitador.

Este é um dos pontos mais sensíveis para a avaliação das empresas públicas, pois, ao se fazer a Avaliação, pode-se

chegar a diversos resultados que oscilam de excelente a péssimo desempenho. Naturalmente, todos anseiam destacar e divulgar um ótimo desempenho como resultado. No entanto, um resultado que represente um mau desempenho pode apresentar diversos problemas para a carreira e as aspirações presentes e futuras dos dirigentes destas empresas.

Assim, todos os dirigentes se vêem diante de duas estratégias de gerenciamento. Na primeira eles se preocupariam exclusivamente em melhorar o desempenho da empresa. Na segunda eles gerenciariam a empresa, vendo-a como um instrumento do governo ou de grupos políticos a que pertence.

Assim, se um dirigente pode trabalhar sem a necessidade de sofrer o desconforto de ser avaliado, ele preferirá esta situação, pois não será jamais colocado em xeque; tampouco terá alguém a cobrá-lo. Ele certamente preferirá uma certa ambigüidade, pois não precisará definir os objetivos e metas da empresa, o que permitirá, em caso de um mau desempenho, "mascarar" o resultado pela utilização de dados que sejam convenientes e não dos que, de fato, ressaltem os aspectos mais importantes.

TABELA III.28

GRAU DE RESISTÊNCIA DA DIREÇÃO À AVALIAÇÃO DA EMPRESA

NÍVEL	MUITO BAIXO	BAIXO	MÉDIO	ALTO	MUITO ALTO	NÃO RESPONDEU	TOTAL
FREQUÊNCIA	2 11%	7 41%	2 11%	6 35%	-	-	17

Média - 2,7

TABELA III.29

A INFLUÊNCIA DA RESISTÊNCIA DA DIREÇÃO SOBRE A AVALIAÇÃO

INFLUÊNCIA / NÍVEL	FACILITADOR	NEUTRO	BARREIRA	NÃO RESPONDEU
Muito baixo	2	-	-	-
Baixo	5	2	-	-
Médio	-	1	1	-
Alto	-	-	6	-
Muito alto	-	-	-	-
Não respondeu	-	-	-	-

4.6 Grau de Resistência dos Funcionários à Avaliação

41% dos entrevistados acham que o nível de resistência é baixo e 47% consideram o nível alto. Os que acham baixo, enxergam-no como um facilitador, e os que o consideram alto, acham que é um dificultador.

Há várias explicações para justificar a posição daqueles que opõem dificuldades. A primeira delas está ligada a utilização das informações, pois, a princípio, este trabalho representa uma sobrecarga às atividades que muitas vezes não trará resultado algum.

Outra justificativa muito importante decorre do fato de que os funcionários vêem este instrumento como um controle à sua atuação e não como um instrumento de aperfeiçoamento da administração.

Por último, a resistência à avaliação parece natural, pois, se pudermos escolher, optaremos por trabalhar sem avaliação do nosso desempenho pelo conforto desta situação que não gera angústias e frustrações.

TABELA III.30

GRAU DE RESISTÊNCIA DOS FUNCIONÁRIOS NA AVALIAÇÃO DA EMPRESA

NÍVEL	MUITO BAIXO	BAIXO	MÉDIO	ALTO	MUITO ALTO	NÃO RESPONDEU	TOTAL
FREQUÊNCIA	2 11%	5 39%	2 11%	6 35%	2 11%	-	17

Média - 3,0

TABELA III.31

A INFLUÊNCIA DO GRAU DE RESISTÊNCIA DOS FUNCIONÁRIOS SOBRE A AVALIAÇÃO

INFLUÊNCIA / NÍVEL	FACILITADOR	NEUTRO	BARREIRA	NÃO RESPONDEU
Muito baixo	2	-	-	-
Baixo	5	-	-	-
Médio	-	1	1	-
Alto	-	-	6	-
Muito alto	-	-	2	-
Não respondeu	-	-	-	-

4.7 Grau de Receio de que os Concorrentes Conheçam o Resultado da Avaliação

Os dados mostram que as empresas não têm receio de que os concorrentes conheçam o resultado da avaliação. Quatro dos entrevistados não responderam, pois consideram não possuir concorrentes.

Para a maioria dos que responderam à questão, a falta de receio é um elemento que facilita a avaliação da empresa.

Podemos concluir que a ausência de receio de que os concorrentes tomem conhecimento do resultado de avaliação funciona como um facilitador.

Por outro lado, nos setores concorrenciais, o conhecimento de diversas informações sobre a empresa pode auxiliar os concorrentes na definição de suas ações e estratégias. Na medida em que isto ocorra e possibilite benefícios aos concorrentes, poderão advir dificuldades à realização das avaliações.

TABELA III.32

GRAU DE RECEIO DE QUE OS CONCORRENTES CONHEÇAM O RESULTADO DA AVALIAÇÃO

NÍVEL	MUITO BAIXO	BAIXO	MÉDIO	ALTO	MUITO ALTO	NÃO RESPONDEU	TOTAL
FREQUÊNCIA	5 29%	4 23%	2 11%	1 5%	-	5 29%	17

Média - 1,9

TABELA III.33

INFLUÊNCIA SOBRE A AVALIAÇÃO

INFLUÊNCIA / NÍVEL	FACILITADOR	NEUTRO	BARREIRA	NÃO RESPONDEU
Muito baixo	5	-	-	-
Baixo	2	2	-	-
Médio	-	1	1	-
Alto	-	1	-	-
Muito alto	-	-	-	-
Não respondeu	-	-	-	5

4.8 Grau de Receio de que os Consumidores Conheçam o Resultado da Avaliação

No caso dos consumidores há uma reação diferente, pois 35% acham que o receio é alto e 35% acham que o receio é baixo. Isto representa algo que merece uma atenção especial de nossa parte, pois as empresas estatais prestam serviços aos consumidores, para isto são criadas e pertencem a este mesmo consumidor. Além disso, a princípio, todo organismo público deve ser transparente. Porém, esta organização tem mais receio de os consumidores conhecerem a avaliação do que os concorrentes o fazerem.

Em algumas empresas este receio se deve ao fato de que o funcionário tem consciência de que as empresas não vêm tendo um bom desempenho, muitas vezes por fatores externos à empresa e, em instância final, toda a responsabilidade seria atribuída a eles.

Pelas ocorrências habituais é compreensível que as atitudes sejam essas. Porém, uma Avaliação de Desempenho deve considerar quais variáveis e quais decisões tomadas externamente tiveram influência sobre o desempenho da empresa.

TABELA III.34

GRAU DE RECEIO DE QUE OS CONSUMIDORES CONHEÇAM O RESULTADO DA AVALIAÇÃO

NÍVEL	MUITO BAIXO	BAIXO	MÉDIO	ALTO	MUITO ALTO	NÃO RESPONDEU	TOTAL
FREQUÊNCIA	4 23%	2 11%	3 17%	5 29%	1 5%	2 11%	17

Média - 2,8

TABELA III.35

INFLUÊNCIA SOBRE A AVALIAÇÃO

NÍVEL \ INFLUÊNCIA	FACILITADOR	NEUTRO	BARREIRA	NÃO RESPONDEU
Muito baixo	4	-	-	-
Baixo	1	1	-	-
Médio	-	2	1	-
Alto	-	1	4	-
Muito alto	-	-	1	-
Não respondeu	-	-	-	2

4.9 Grau de Receio de que a Sociedade Conheça o Resultado da Avaliação

Esta questão apresentou resultado bastante próximo do item anterior.

Isto se explica pelo fato de que os respondentes, muitas vezes, não distinguem a sociedade dos seus consumidores, enquanto que em outros casos os consumidores e a sociedade formam o mesmo conjunto.

Alguns entrevistados manifestaram o receio de que, se a sociedade e/ou os consumidores conhecerem o resultado da avaliação, automaticamente os concorrentes estarão de posse desses dados. Por outro lado cumpre observar que uma única empresa tem receio de que os concorrentes conheçam a avaliação, embora não acredite que isto possa ter influência sobre a avaliação.

Fica evidente que as empresas têm mais receio da sociedade e dos consumidores do que dos concorrentes.

TABELA III.36

GRAU DE RECEIO DE QUE A SOCIEDADE CONHEÇA OS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

NÍVEL	MUITO BAIXO	BAIXO	MÉDIO	ALTO	MUITO ALTO	NÃO RESPONDEU	TOTAL
FREQUÊNCIA	5 29%	1 5%	3 17%	6 35%	1 5%	1 5%	17

Média - 2,8

TABELA III.37

INFLUÊNCIA SOBRE A AVALIAÇÃO

NÍVEL \ INFLUÊNCIA	FACILITADOR	NEUTRO	BARREIRA	NÃO RESPONDEU
Muito baixo	5	-	-	-
Baixo	-	1	-	-
Médio	-	2	1	-
Alto	-	1	5	-
Muito alto	-	-	1	-
Não respondeu	-	-	-	1

4.10 Grau de Definição dos Objetivos e Metas

Pode-se dizer que para 1/3 ele é baixo, para 1/3 é alto e para 1/3 é médio. Verifica-se também uma tendência para considerar o grau alto um facilitador, o grau baixo uma barreira e o grau médio neutro.

Reforça-se aqui algo que foi discutido anteriormente. Para se fazer avaliação é necessário que se faça planejamento. Também importa que o planejamento seja bem feito e que os objetivos e metas sejam bem definidos.

Facilita-se assim o próprio processo de administração das empresas, visto ser mais fácil tomar decisões quando se sabe para onde a empresa está indo.

Em contrapartida, isto traz um complicador, já que, para definição de objetivos e metas, a empresa precisa de orienta-

ções claras e estáveis por parte do governo, o que nem sempre é possível.

TABELA III.38

GRAU DE DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS DA EMPRESA

NÍVEL	MUITO BAIXO	BAIXO	MÉDIO	ALTO	MUITO ALTO	NÃO RESPONDEU	TOTAL
FREQUÊNCIA	4 23%	2 11%	5 29%	5 29%	-	1 5%	17

Média - 2,6

TABELA III.39

INFLUÊNCIA DO GRAU DE DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS SOBRE A AVALIAÇÃO DA EMPRESA

NÍVEL \ INFLUÊNCIA	FACILITADOR	NEUTRO	BARREIRA	NÃO RESPONDEU
Muito baixo	-	-	4	-
Baixo	-	1	1	-
Médio	1	4	-	-
Alto	4	1	-	-
Muito alto	-	-	-	-
Não respondeu	-	-	-	1

4.11 Grau de Concordância entre as Políticas e Diretrizes Fixadas pelo Governo e as Fixadas pela Empresa

Para 52% das empresas este grau é alto e para 17% é baixo. Das 8 empresas em que ele é alto, 6 acham que é um facilitador e 2 acham que é uma barreira à avaliação.

Evidentemente uma determinada empresa pública tem, a curto prazo, suas políticas definidas em concordância com as do governo ao qual está vinculada. Contudo, não devemos deixar de lembrar que os objetivos da empresa pública devem ser primordialmente estabelecidos a partir de uma visão a longo prazo, em consonância com os anseios da sociedade.

TABELA III.40

GRAU DE CONCORDÂNCIA ENTRE AS

DIRETRIZES DO GOVERNO E AS DA EMPRESA

NÍVEL	MUITO BAIXO	BAIXO	MÉDIO	ALTO	MUITO ALTO	NÃO RESPONDEU	TOTAL
FREQUÊNCIA	-	3 17%	4 23%	5 29%	4 23%	1 5%	17

Média - 3,6

TABELA III.41

A INFLUÊNCIA DO GRAU DE CONCORDÂNCIA ENTRE POLÍTICA DO GOVERNO E DA EMPRESA SOBRE AVALIAÇÃO

INFLUÊNCIA / NÍVEL	FACILITADOR	NEUTRO	BARREIRA	NÃO RESPONDEU
Muito baixo	-	-	-	-
Baixo	-	-	2	-
Médio	2	2	-	-
Alto	4	-	1	-
Muito alto	2	-	1	-
Não respondeu	-	-	-	3

4.12 Grau de Independência Financeira

82% dos entrevistados acreditam que as empresas são dependentes financeiramente, sendo que 65% delas acham que isto é uma barreira à avaliação.

Isto revela que as empresas dependem dos recursos do governo, já que os recursos por elas gerados não são suficientes para mantê-las operando e para pagar seus compromissos. Tal fato se dá, muitas vezes, porque elas trabalham com preços subsidiados.

O governo normalmente libera os recursos convenientes para sua programação financeira, não permitindo que as empresas façam seu próprio planejamento, o que resulta na dificuldade de fixar objetivos e implementar ações que elas julgam corretas. Esta situação lhes confere o direito de não serem cobradas pelo seu desempenho.

TABELA III.42

GRAU DE INDEPENDÊNCIA FINANCEIRA DA EMPRESA

NÍVEL	MUITO BAIXO	BAIXO	MÉDIO	ALTO	MUITO ALTO	NÃO RESPONDEU	TOTAL
FREQUÊNCIA	8 47%	6 35%	2 11%	-	1 5%	-	17

Média - 1,8

TABELA III.43

A INFLUÊNCIA DA INDEPENDÊNCIA FINANCEIRA

SOBRE A AVALIAÇÃO DA EMPRESA

INFLUÊNCIA / NÍVEL	FACILITADOR	NEUTRO	BARREIRA	NÃO RESPONDEU
Muito baixo	-	1	7	-
Baixo	1	3	2	-
Médio	-	2	-	-
Alto	-	-	-	-
Muito alto	1	-	-	-
Não respondeu	-	-	-	-

4.13 Grau em que a Empresa Emprega Pessoas por Necessidades Políticas

Segundo a opinião de 58% dos entrevistados isto ocorre em grau baixo. 28% dos entrevistados afirmaram que o grau de emprego por necessidades políticas é alto. Significa que, na opinião dos entrevistados, as empresas não são utilizadas para empregar aliados políticos.

No que se refere à influência do grau do emprego sobre a avaliação, não dá para se extrair conclusões. Acreditamos ser necessário um exame mais aprofundado para se conhecer melhor esta situação.

TABELA III.44

GRAU DE EMPREGO DE PESSOAL POR NECESSIDADE POLÍTICA

NÍVEL	MUITO BAIXO	BAIXO	MÉDIO	ALTO	MUITO ALTO	NÃO RESPONDEU	TOTAL
FREQUÊNCIA	3 17%	7 41%	2 11%	3 17%	2 11%	-	17

Média - 2,6

TABELA III.45

A INFLUÊNCIA DO GRAU EM QUE A EMPRESA EMPREGA PESSOAS POR NECESSIDADES POLÍTICAS SOBRE A AVALIAÇÃO

INFLUÊNCIA / NÍVEL	FACILITADOR	NEUTRO	BARREIRA	NÃO RESPONDEU
Muito baixo	2	-	1	-
Baixo	2	3	2	-
Médio	-	1	1	-
Alto	-	-	3	-
Muito alto	-	-	2	-
Não respondeu	-	-	-	-

4.14 Grau de Comprometimento Político-Partidário dos Dirigentes no Desempenho de suas Tarefas

Pelos dados levantados fica evidente que o dirigente, em geral, tem um baixo nível de comprometimento partidário. Durante sua gestão percebe-se também uma tendência a considerar o baixo grau como facilitador, enquanto que o alto grau significa uma barreira.

Esta postura mostra que os dirigentes estão,em sua maioria, comprometidos principalmente com seus interesses e com uma boa administração da empresa, o que pode facilitar a implantação de um processo de avaliação. Por outro lado, como foi discutido no item 2.5 deste capítulo, a vinculação dos dirigentes e dos funcionários a grupos externos é um bloqueador à realização da avaliação. Porém, os dados acima mostram que isto não ocorre na maioria das empresas.

TABELA III.46

GRAU DE COMPROMETIMENTO POLÍTICO-PARTIDÁRIO DOS DIRIGENTES NO DESEMPENHO DE SUAS TAREFAS

NÍVEL	MUITO BAIXO	BAIXO	MÉDIO	ALTO	MUITO ALTO	NÃO RESPONDEU	TOTAL
FREQUÊNCIA	2 11%	8 47%	3 17%	1 5%	2 11%	1 5%	17

Média - 2,5

TABELA III.47

A INFLUÊNCIA DO GRAU DE COMPROMETIMENTO

POLÍTICO-PARTIDÁRIO DOS DIRIGENTES SOBRE A AVALIAÇÃO

INFLUÊNCIA / NÍVEL	FACILITADOR	NEUTRO	BARREIRA	NÃO RESPONDEU
Muito baixo	1	-	-	-
Baixo	6	2	-	-
Médio	-	3	-	-
Alto	-	1	-	-
Muito alto	-	-	2	-
Não respondeu	-	-	-	2

4.15 Grau de Controle Exercido pelo Poder Legislativo

Este é um dos poucos atributos em torno do qual encontramos unanimidade, pois 100% dos entrevistados disseram que o grau de controle é baixo. Destes, 42% acreditam que o baixo grau de controle significa uma barreira à avaliação e 41% acreditam que esta situação é indiferente, não facilita nem ajuda a avaliação.

De acordo com estes dados, caso o Poder Legislativo aumentasse o seu controle, tal fato facilitaria a avaliação, pois as empresas deveriam se tornar mais transparentes e, dessa forma, seria necessário assegurar um bom desempenho.

Por outro lado, segundo 2 respondentes, um maior controle tornaria mais difícil a avaliação, pois poderia existir maior interferência e maior barganha para favorecimentos, criando mais bloqueios à avaliação.

TABELA III.48

GRAU DE CONTROLE EXERCIDO PELO PODER LEGISLATIVO

NÍVEL	MUITO BAIXO	BAIXO	MÉDIO	ALTO	MUITO ALTO	NÃO RESPONDEU	TOTAL
FREQUÊNCIA	13 76%	4 23%	-	-	-	-	17

Média - 1,2

TABELA III.49

A INFLUÊNCIA DO GRAU DE CONTROLE TÉCNICO PELO PODER LEGISLATIVO SOBRE A AVALIAÇÃO

INFLUÊNCIA / NÍVEL	FACILITADOR	NEUTRO	BARREIRA	NÃO RESPONDEU
Muito baixo	2	5	5	-
Baixo	-	2	2	-
Médio	-	-	-	-
Alto	-	-	-	-
Muito alto	-	-	-	-
Não respondeu	-	-	-	1

4.16 Grau de Dificuldade na Implementação de Ações Corretivas

64% dos respondentes afirmaram que o grau de dificuldade é elevado e somente 11% afirmaram que o grau é baixo. Os que consideraram o grau elevado, vêem-no como uma barreira à avaliação. Esta situação inicialmente caracteriza uma atitude conservadora, tanto dos funcionários, quanto da direção das empresas es-

tatais. Caracteriza também uma oposição às mudanças. Tal fato pode ter várias interpretações. Os membros da organização poderiam estar cansados de mudanças, visto que no mínimo a cada 4 anos assumem novas diretorias desejando implantar suas filosofias e suas propostas de trabalho. Para tanto fazem diagnósticos, levantam dados e muitas vezes esses dados não são utilizados, as mudanças não são propostas e tudo continua como antes.

Pode-se pensar também na resistência normal que toda organização tem à mudança. Toda vez que algo novo é implementado, cria-se um clima de incerteza e insegurança, visto que, de modo geral, os participantes das organizações não sabem a amplitude e a profundidade das mudanças. Assim, a primeira reação dos membros é de se posicionar contra as mudanças, a favor do "Statu-quo".

Outras vezes esta dificuldade é em função da diferença político-ideológica entre os dirigentes e os funcionários das empresas. Na medida em que os dirigentes pertencem a um partido ou a um grupo político, os funcionários que pertençam a outro grupo ou partido político tentarão evitar ao máximo que as propostas da direção sejam implementadas.

Acreditamos que este atributo mereça atenção no momento em que se pretenda efetuar a Avaliação de uma Empresa Estatal. Caso ele continue a significar uma barreira, dificilmente a avaliação será efetuada e as mudanças necessárias continuarão a nível de intenção.

TABELA III.50

GRAU DE DIFICULDADE NA IMPLEMENTAÇÃO DE AÇÕES CORRETIVAS

NÍVEL	MUITO BAIXO	BAIXO	MÉDIO	ALTO	MUITO ALTO	NÃO RESPONDEU	TOTAL
FREQUÊNCIA	-	2 11%	4 23%	7 41%	4 23%	-	17

Média - 3,7

TABELA III.51

A INFLUÊNCIA DO GRAU DE DIFICULDADE NA IMPLEMENTAÇÃO DE AÇÕES CORRETIVAS SOBRE A AVALIAÇÃO

INFLUÊNCIA / NÍVEL	FACILITADOR	NEUTRO	BARREIRA	NÃO RESPONDEU
Muito baixo	-	-	-	-
Baixo	2	-	-	-
Médio	1	2	1	-
Alto	-	-	7	-
Muito alto	-	-	3	-
Não respondeu	-	-	-	1

5. ALGUNS COMENTÁRIOS SOBRE A PESQUISA EXPLORATÓRIA

O conteúdo deste Capítulo analisa os resultados obtidos na pesquisa exploratória realizada junto a 17 empresas estatais do Estado de São Paulo, tomando por base o questionário apresentado no Anexo 2 deste trabalho.

Um primeiro conjunto de dados deu ensejo à análise do estado atual da avaliação nas empresas estatais em termos de áreas avaliadas, freqüência e participantes da avaliação.

As empresas analisadas não fazem avaliação de forma global, priorizam as áreas econômico-financeira e operacional, sendo que a alta e média administração funcionam como avaliadores.

Após este retrato da avaliação nas estatais paulistas, buscamos saber, num segundo cojunto de questões, a opinião dos entrevistados sobre o tema "avaliação de empresas estatais".

Pelos resultados apresentados podemos dizer que a questão da Avaliação é considerada importante pelos entrevistados, embora não se tenha ainda consenso sobre as formas mais adequadas de se avaliar uma empresa estatal.

Essas mesmas considerações podem ser estendidas ao terceiro conjunto de resultados, onde os entrevistados, solicitados a delinear um modelo de avaliação, não apresentaram opinião estruturadas.

Por último, analisamos a percepção dos entrevistados sobre um conjunto de atributos da empresa. Foram avaliados 21 atri

butos que refletiram os graus de conhecimento, dificuldades, receios e influências externas com que os participantes do processo de avaliação se defrontariam caso avaliassem suas empresas.

É interessante notar que os resultados aqui obtidos vieram ao encontro de questões já levantadas nas questões abertas.

Por fim, apesar de seu caráter exploratório, podemos considerar que os resultados desta pesquisa nos permitiram ter um quadro bastante real e bem consolidado das estatais com relação à Avaliação de Desempenho. Da mesma forma acreditamos que os dados aqui obtidos são extremamente importantes para servirem como subsídios ao avanço do conhecimento da área e a consolidação de uma Metodologia de Avaliação.

CAPÍTULO IV

CONSIDERAÇÕES FINAIS

IV. CONSIDERAÇOES FINAIS

Neste capítulo pretendemos fazer reflexões a respeito do trabalho realizado com o intuito de oferecer algumas contribuições para o desenvolvimento e aprimoramento da Avaliação de Desempenho em Empresas Estatais.

Inicialmente apresentaremos uma síntese do trabalho desenvolvido. Após serem discutidas as principais conclusões, serão feitas algumas recomendações para eliminar as barreiras e aumentar a utilização da técnica de Avaliação de Desempenho. A terceira parte proporá uma metodologia geral que consideramos adequada para utilização nas empresas. Ela certamente deve sofrer ajustes em função das peculiaridades de cada organização. Em seguida, apresenta-se uma experiência de desenvolvimento do metodologia para aplicação a empresas do setor energético. Concluindo, serão sugeridas algumas pesquisas a serem realizadas, com o objetivo de ampliar o conhecimento disponível e preencher lacunas constatadas durante o estudo.

1. RESUMO

O capítulo I discorre sobre a importância do estudo, destacando o nível de participação da empresa estatal em diversos setores da economia e a metodologia utilizada, que inclui as 7 Questões Básicas, o universo e a amostragem da pesquisa, o questionário utilizado, além do perfil dos entrevistados.

A seguir discute-se juridicamente a Empresa Estatal, um conceito que abrange Empresas Públicas entendidas como pessoas jurídicas de direito privado controladas na integra pelo governo,e Sociedades de Economia Mista que também são pessoas jurídicas de

direito privado e capital com participação do poder público e privado. Concluindo este capítulo, apresentamos algumas das limitações do estudo.

O Capítulo II mostra uma revisão da literatura disponível sobre Avaliação de Desempenho. Inicialmente discute-se um conjunto de autores que oferece metodologias de Avaliação gerais, aplicadas a qualquer espécie de organização.

Em seguida são apresentadas as metodologias aplicáveis às empresas públicas. Alguns dos autores propõem metodologias operacionais que podem ser utilizadas em determinados setores da atividade empresarial estatal. No entanto, a maioria dos trabalhos procedem a uma revisão conceitual, abordando diversos aspectos do tema estudado. Esta revisão da literatura expõe a proposta de cada autor, evitando pinçar e discutir tópicos específicos dissociados do conjunto das idéias dos autores.

O Capítulo III expôs o resultado da pesquisa empírica. Inicialmente mostrou o que se faz em termos de avaliação nas empresas estatais do Estado de São Paulo. Constatou-se que não há avaliação global. Metade das empresas avaliam a área econômica-financeira e a área operacional. De um modo geral esta avaliação é feita mensal ou bimensalmente pelos responsáveis da área juntamente com os seus gerentes.

A seguir, procurou-se saber a opinião dos entrevistados sobre vários aspectos da Avaliação de Empresas. Inicialmente, indagamos sobre qual a metodologia mais adequada para a avaliação da empresa estatal. Observamos não haver uma metodologia que todos gostariam de ver aplicada. Foram apresentadas várias suges

tões quanto à forma de se avaliar as empresas estatais e quanto aos aspectos que mereceriam ser destacados.

Quanto aos participantes internos, as sugestões se referem principalmente às diretorias, juntamente com as suas gerências. Como participantes externos sugeriram-se os usuários/clientes, as Secretarias de Planejamento, da Fazenda, a Secretaria à qual as empresas estão ligadas e o Poder Legislativo.

A maioria dos entrevistados acredita que a Avaliação na Empresa Estatal deve diferir da avaliação das Empresas Privadas pela inclusão dos aspectos sociais. Para alguns poucos respondentes, se a empresa é uma Sociedade Anônima, ela não deve receber tratamento diferenciado.

A freqüência da avaliação pode ser mensal, trimestral ou anual e, dependendo da área, pode e deve ser até diária.

Verificou-se uma grande quantidade de bloqueios e poucos facilitadores à Avaliação. Os fatores que dificultam a Avaliação foram divididos em 4 grupos. O primeiro grupo refere-se a bloqueios ligados ao comportamento dos funcionários; o segundo grupo abarca bloqueios originários de características gerenciais; o terceiro os fatores que estão ligados ao ambiente político-social das empresas, o último grupo refere-se aos bloqueios existentes devido a limitações metodológicas.

Os facilitadores existem em número bem menor do que os bloqueios. Dentre estes destaca-se principalmente a pressão do meio ambiente da empresa, sociedade, consumidor e imprensa. Num plano secundário foi lembrada a perenidade dos dados em empresas estatais.

A totalidade dos entrevistados acha que a Empresa Estatal deve ser avaliada, com a justificativa de que é necessário se dar transparência ao patrimônio público.

Foi mostrada aos entrevistados uma metodologia de Avaliação, com a qual todos concordaram. Esta metodologia está representada na Figura abaixo.

FIGURA IV.1

MODELO TEÓRICO DE AVALIAÇÃO

Encerrando este capítulo, expusemos o resultado de um conjunto de questões que apresentavam 20 atributos, com o pedido aos entrevistados de que atribuissem o grau com o que eles se manifestavam e a sua influência sobre a avaliação. Foi possível, com isso, chegar a inúmeras conclusões, das quais podemos destacar, como exemplos:

- o nível de conhecimento sobre metodologia de Avaliação é baixo e isto representa como barreira à avaliação;

- o grau de receio de que os concorrentes conheçam o resultado da avaliação é baixo e isto é um facilitador para se realizar a avaliação.

2. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Antes de apresentarmos as Conclusões e as Recomendações, iremos responder sinteticamente às questões básicas que foram objeto desta pesquisa, conforme exposto no Capítulo I.

É importante lembrar que estas perguntas foram respondidas com maior profundidade nos capítulos II e III e no ítem 3 deste Capítulo.

RESPOSTA ÀS QUESTÕES BÁSICAS

1. As Empresas Públicas são avaliadas ?

Elas não são avaliadas de uma forma global. Somente duas áreas, a econômico-financeira e a operacional, são avaliadas em aproximadamente 50% das empresas.

2. Quem as avalia ?

Nas áreas que são avaliadas, a própria diretoria e gerência da área fazem a avaliação. A avaliação da área econômico-financeira é acompanhada pela Secretaria de Planejamento/Fazenda.

3. Quais as metodologias utilizadas ?

As empresas que efetuam avaliação utilizam-se dos indicadores tradicionais disponíveis para as áreas avaliadas.

4. Qual a metodologia mais adequada para a avaliação das Empresas Estatais ?

O ítem 3 deste Capítulo apresentará a metodologia que julgamos ser a mais adequada para a Avaliação das Empresas Estatais. Ressalte-se que devem se realizar os ajustes necessários para que ela esteja adequada às características e realidade de cada empresa.

5. Quais as Metodologias Teóricas de Avaliação ?

O Capítulo II apresentou um conjunto de metodologias de avaliação. Acreditamos que este conjunto revela o que existe de mais avançado em termos de metodologia de Avaliação.

6. Quais os principais bloqueios à Avaliação das Empresas Estatais ?

Como resultado da pesquisa pudemos encontrar diversos bloqueios. Para efeito de análise dividimos estes bloqueios em 4 grupos. O primeiro deles foi denominado de BLOQUEIOS DO PESSOAL, que inclui as características e o comportamento dos funcionários das empresas. Neste grupo destacaram-se 3 fatores:

a. postura (os funcionários não gostam de ser avaliados);

b. não utilização dos dados;

c. vinculação a grupos políticos ou de interesses de origem externa.

O segundo grupo abrange os BLOQUEIOS GERENCIAIS, no qual estão incluídas políticas e ações gerenciais. Neste grupo destacaram-se:

a. inexistência de um sistema de informação;

b. excesso de burocracia interna.

O terceiro grupo abrange o AMBIENTE POLÍTICO-SOCIAL e diz respeito aos fatores que ocorrem em função das ações e orientações do ambiente da empresa. Entre estes bloqueios destacaram-se:

a. mudança na alta direção da empresa em função das mudanças dos governantes;

b. variação e imprevisibilidade das orientações do governo.

O quarto grupo é formado pelos fatores METODOLÓGICOS e apresenta as dificuldades originadas das metodologias utilizadas na Avaliação. Mereceu destaque a dificuldade de mensurar os objetivos e os benefícios sociais.

7. Quais os principais facilitadores à Avaliação ?

Antes de apresentar os facilitadores, é necessário ressaltar que eles existem em pequeno número. Quando das entrevistas, quase todos os respondentes tiveram alguma dificuldade para citar os facilitadores. Além do pequeno número, a freqüência destes também é baixa. A seguir apresentaremos estes facilitadores, seguindo a mesma forma de apresentação utilizada para os bloqueios.

Nos facilitadores do PESSOAL, tivemos uma única resposta: o conhecimento que os funcionários de carreira têm da

empresa.

Nos facilitadores GERENCIAIS foram destacados por duas empresas: os registros detalhados e perenes dos dados.

No AMBIENTE POLÍTICO-SOCIAL foi destacada a pressão da sociedade.

Não foram levantados fatores de ordem metodológica.

A seguir apresentaremos as conclusões e recomendações.

Buscando relacionar os resultados obtidos na pesquisa empírica (analisada no Capítulo III) aos aspectos teóricos apresentados no Capítulo II, trataremos a seguir de destacar os aspectos mais importantes ao objeto de nosso estudo e oferecer algumas sugestões que venham a contribuir para o avanço do tema.

Estruturamos este ítem de acordo com aqueles aspectos organizacionais levantados na pesquisa como relevantes à implantação de uma metodologia de avaliação:

- aspectos gerenciais e de pessoal;

- aspectos metodológicos;

- aspectos do ambiente político-social.

Em função dos resultados obtidos em nosso levantamento de campo, chegamos a algumas conclusões importantes quanto

aos aspectos gerenciais e do pessoal das empresas estatais que interferem na sua avaliação.

Uma das conclusões mais importantes é a constatação de que as empresas não fazem Avaliação de Desempenho de uma forma global, permanente e sistematizada. Além disso, o pouco que é feito está condicionado ao Presidente ou Diretor que, de acordo com suas convicções e interesses, pode ou não apoiar estas atividades.

Além disso, as empresas não conhecem um Modelo ou uma Metodologia de Avaliação Global. Apesar da SEST ter realizado vários Seminários junto às empresas estatais, o modelo que ela está desenvolvendo não é conhecido pelas empresas. Se uma empresa pretende adotar este procedimento, será necessário que os seus funcionários tomem contato e estudem as diferentes metodologias existentes, de modo a poderem contribuir com a implantação da Avaliação de Desempenho.

Acreditamos que estas duas constatações estão ligadas e, se, adicionarmos a este fato o receio das direções de se submeterem à avaliação de desempenho e o receio dos funcionários de que a avaliação seja feita para punir e aumentar o controle sobre eles, teremos uma fotografia das dificuldades para se fazer a avaliação de desempenho. Na realidade poucos vêem a avaliação como um instrumento gerencial voltado para a melhoria do desempenho.

Estas constatações nos levam a algumas reflexões quanto:

- à ação dos dirigentes das empresas;

- à ação dos órgãos controladores;

- ao desenvolvimento de uma metodologia de avaliação.

Sabe-se, através de fontes primárias e secundárias que o conjunto de pessoas que trabalham em estatais, em geral, se enquadram nos seguintes grupos: funcionários de carreira com um tempo considerável de experiência no serviço público; funcionários de carreira ou temporários que vieram à empresa estatal exercer uma função especializada decorrente das linhas de atuação estabelecidas pela empresa e os funcionários vinculados a "cargos de confiança" cuja atuação está relacionada a gestões políticas transitórias.

Não nos cabe neste trabalho discorrer sobre a gestão dos recursos humanos alocados na administração pública brasileira. Mas é com base nesse cenário genérico de características do quadro pessoal que apresentamos nossas conclusões.

Aos dirigentes das Empresas Estatais cabe levá-las à consecução dos objetivos e missões definidos internamente ou pelo governo. Na medida em que os funcionários se opõem à Avaliação, o dirigente terá dificuldade para conhecer o real desempenho da organização e de suas partes. Esta dificuldade pode manifestar-se através de uma ação explícita dos funcionários, organizando ações contra a Avaliação ou, implicitamente, através do boicote ao processo, sonegando informações, transmitindo informações incorretas ou ainda através de outras atitudes.

As constatações apresentadas no início deste tópico são muito importantes e mostram que deve ser realizado algum trabalho para eliminação destas dificuldades. Inicialmente seriapreciso realizar alguns estudos para conhecer com maior profundidade o motivo destas restrições.

Entretanto acreditamos que estas restrições existem principalmente em virtude do receio de que a avaliação seja utilizada contra os próprios empregados. À medida que se mostrar a avaliação como um instrumento para melhorar a administração e não para perseguir funcionários, estas barreiras poderiam diminuir grandemente.

Ainda visando eliminar estes bloqueios, um outroconjunto de ações sugeridas é mostrar aos funcionários as técnicasdisponíveis para se avaliar o desempenho. Em seguida, cabe criar um clima organizacional que ofereça aos empregados a confiança de que a avaliação não será utilizada para demiti-los. Porém isto deve ser encarado com cuidado, pois o fato de não se pretender demitir funcionários não deve assegurar o privilégio do mau desempenho.

Aos órgãos controladores cabe a função de disseminar a necessidade de Avaliação com um instrumento valioso a uma definição/redefinição das políticas governamentais e a priorização da alocação dos recursos que, em última instância, são provenientes dos cidadãos.

Assim, os órgãos controladores devem se utilizar dos meios de comunicação de que dispõem para sensibilizar avaliadores e avaliados quanto à importância do engajamento no proces-

so de avaliação.

Sob esse aspecto, nossas sugestões convergem para um trabalho de base similar àquele a ser realizado junto ao pessoal, cuja tônica seria a quebra de resistência dos envolvidos, aumento do grau de informações sobre avaliação e a transparência de propósitos.

Com relação ao desenvolvimento de uma metodologia de avaliação que considerasse os aspectos gerenciais e pessoais, gostaríamos, antes da apresentação de nossas considerações, de acrescentar algumas outras conclusões relacionadas aos aspectos gerenciais detectados neste trabalho.

No que se refere às avaliações parciais, as áreas privilegiadas são as áreas operacionais e a econômico-financeira. Porém, esta é uma avaliação imediatista, pois a última está muito mais preocupada com o fluxo de caixa do que com o futuro da empresa e a boa utilização dos recursos disponíveis. Contudo, a direção das empresas não pode ser responsabilizada por tal imediatismo, já que muitas vezes elas trabalham com preços subsidiados e interferências externas, não restando alternativa que não seja manter a liqüidez.

Além disso, as empresas não possuem um sistema de informações adequado às necessidades de uma Metodologia de Avaliação de Desempenho. Por isso faz-se necessário uma reestruturação no sistema de informações das empresas ou a montagem de um sistema voltado para a geração de dados para a avaliação.

A existência de uma sistema de Planejamento estru-

turado e permanente é muito importante e se constitue num facilitador para a Avaliação de Desempenho. A metodologia que iremos propor no próximo item busca, inicialmente identificar o campo de atuação da empresa, seus objetivos e missões. Na medida em que isto não exista previamente, a estruturação da área de planejamento será necessária para fornecer os elementos importantes à fase inicial do processo de Avaliação, onde se procura mostrar o que é a empresa.

Novamente sugere-se aqui a realização de um trabalho prévio que possibilite solidez à implantação de um sistema de avaliação. Especialmente para o caso de estatais pouco estruturadas, é importante a elaboração de um plano empresarial, seu respectivo sistema de informação e a sua efetiva implantação na empresa.

Essas ações têm por si só características globalizantes, apresentando visão de todas as áreas da empresa. Com isso, a possibilidade de ênfase na avaliação global fica mais próxima.

Face às considerações até aqui apresentadas, podemos dizer que os aspectos gerenciais e de pessoal das empresas estatais têm papel preponderante na fase prévia à implantação de uma metodologia de avaliação.

Isto significa que a decisão da direção de uma determinada estatal em implantar um Sistema de Avaliação de Desempenho pode requerer a alguns ajustes no seu sistema de informações gerenciais e na mentalidade dos recursos humanos, uma vez que a eficácia da Avaliação depende da eficiência dos dados, informações e reações decorrentes do ambiente onde o processo de

avaliação foi aplicado.

A metodologia de Avaliação de Empresas tem apresentado poucos avanços tanto no campo conceitual como no desenvolvimento de metodologias operacionais. Nossa revisão da literatura e os resultados da pesquisa de campo comprovam o fato.

Há, portanto, uma extensa área aberta para ser explorada por pesquisadores, professores, consultores e governo. Na medida em que o conhecimento não avançou o suficiente no campo teórico, deve-se pensar numa ação das Universidades e pesquisadores visando a duas frentes: a primeira voltada para a ampliação do conhecimento disponível e a segunda preocupada em disseminá-lo junto ao meio empresarial.

Como conseqüência da disseminação, surgiriam mais oportunidades para a utilização de modelos operacionais adequados às diferentes características das empresas.

De toda forma, seria importante que os setores governamentais e privados, interessados no desenvolvimento da Avaliação alocassem recursos e esforços nos próximos anos, visando, a médio e longo prazo, à consolidação deste campo de conhecimento.

Levando-se em consideração a realidade atual, caso a empresa estatal continue a ser um agente do governo, é fundamental que não se queira avaliá-la unicamente com os padrões de uma empresa privada, ou seja, com base no desempenho econômico-financeiro. Deve-se incluir também uma Avaliação Social ou Avaliação dos Benefícios Sociais que não se limite às formas de avaliação das empresas privadas, mas inclua novos aspectos.

Essa questão foi levantada não só por alguns autores como Motta, mas também foi destacada pelos entrevistados. Os esforços nesse sentido deverão concentrar-se na própria definição do papel social de cada estatal e nos indicadores mais adequados à medida desse papel. Por exemplo, esta avaliação dos Benefícios Sociais deve calcular o valor dos subsídios contidos nos preços achatados, o custo mais elevado decorrente da implantação em um local que tecnicamente não era o mais adequado, mas obedecia a uma decisão política.

Constatamos haver muito mais dificultadores do que facilitadores à implantação de um sistema de Avaliação de Desempenho nas empresas estatais. Isto indica que cada empresa deve analisar com cuidado os seus bloqueios e os seus facilitadores, de modo a não tornar mecânico um procedimento que ser ser orgânico.

Assim, quando da utilização da metodologia que proporemos no próximo ítem deste Capítulo, cada empresa deve beneficiar-se da flexibilidade apresentada pela nossa proposição, buscando adequá-la às suas características e necessidades

Essa adequação tem por base uma análise profunda das dificuldades e facilidades à Avaliação específicas de cada empresa, e o estabelecimento de ações que reduzam, neutralizem ou valorizem os bloqueios e facilidades a metodologia em aplicação.

Além das questões sobre qual a metodologia adequada, um outro aspecto ressaltado na pesquisa de campo (e coincidentemente pouco explorado na teoria) é a definição de quem faz

participa da Avaliação, do posicionamento dessa atividade na estrutura da organização e da sua interação com os demais setores da empresa.

Consideramos ser fundamental uma interação entre o Setor de Planejamento das empresas e o grupo que faz a Avaliação de Desempenho. Porém, de forma alguma estas duas atividades devem estar subordinadas a um único grupo, pois muitas vezes elas são incompatíveis entre si. Por exemplo, o mau resultado obtido num determinado ano pode ter sua origem num planejamento inadequado.

Assim, acreditamos que a Avaliação de Desempenho pode ser estruturada de duas formas. Na primeira, haveria um pequeno núcleo formado por, no máximo, 3 pessoas que coordenaria e seria responsável pela Avaliação de Desempenho.

Este grupo deveria, inicialmente, montar uma metodologia[1] que seria discutida com os vários segmentos. Em seguida, cada setor deveria indicar as pessoas participantes da estruturação da Avaliação, coletando dados e procedendo à análise.

Segundo a outra alternativa, dever-se-ia criar uma unidade, subordinada diretamente aos presidente. Ela deveria contar com 2 ou 3 especialistas e recrutar os demais membros das diferentes área da empresa, assegurando que a cada 2 ou 3 anos estes elementos voltassem às suas áreas de origem e fossem substituídos por outros. Isto asseguraria que a Assessoria de Avaliação de Desempenho se mantivesse atualizada sobre a empresa, disseminando a metodologia de Avaliação.

---

(1) Acreditamos que a metodologia apresentada no ítem 3 deste capítulo é a mais adequada.

A princípio, a primeira alternativa nos parece mais fácil de ser implementada, pois seus custos quase não oneram os cofres, contando com a participações de pessoas distribuídas dentro da empresa, evitando-se, assim, criar imagens distorcidas sobre o grupo.

A segunda alternativa apresenta algumas desvantagens, porém ela traz a vantagem de contar com pessoas com tempo disponível para a Avaliação de Desempenho, sem necessidade de dividir o tempo com inúmeraas outras atividades.

Entretanto, no momento da escolha, mais importante do que estes aspectos é a própria cultura organizacional da empresa.

A Avaliação de Desempenho é uma fase do processo administrativo que se segue à do Planejamento e precede o Diagnóstico. É posterior ao planejamento porque utiliza alguns elementos tais como os objetivos aí definidos. Anterior ao diagnóstico porque, tendo sido conhecido o desempenho, pode-se procurar descobrir sua causa.

Dessa forma, a implantação do processo de Avaliação de Desempenho deve ter como orientação primordial a característica de integrar-se com as demais atividades da empresa. A Avaliação não é um processo estanque no contexto empresarial.

Com relação ao ambiente político-social onde a empresa está inserida, os resultados empíricos identificaram três grupos de influência numa empresa estatal: os usuários/consumidores diretamente beneficiados pelos produtos ou serviços da empre

sa; a opinião pública em geral enquanto "vigilante" do mau desempenho; e o governo enquanto poder controlador, tanto dos órgãos executivos como dos poderes legislativo e judiciário.

Observamos que, embora identificado o ambiente, as empresas estatais analisadas não têm claras as formas de interação com ele com vistas à sua integração ao processo de avaliação.

As metodologias teóricas apresentadas também não aprofundam a questão da integração, merecendo destaque em alguns autores a análise do papel do governo no processo e a sua atual ineficiência enquanto avaliador.

Dentro dessa ótica buscaremos explorar os aspectos a seguir.

A pesquisa mostrou ser importante a participação do usuário/cliente no processo de avaliação. Contudo, há alguma dificuldade em se definir como se dará esta participação, pois, na maioria dos casos, os usuários/clientes não possuem uma entidade organizada que possa representá-los. Esta é uma questão que deve ser encarada com muito cuidado, pois muitas vezes os representantes passam a ser porta-vozes de seu próprio interesse, esquecendo-se dos seus representados.

Algumas empresas têm feito pesquisas de opinião pública. Consideramos poder ser esta uma forma de participação do usuário da empresa no seu processo de avaliação, desde que os resultados da pesquisa sejam incluídos adequadamente na metodologia de avaliação utilizada.

Apesar dessa postura, não podemos generalizar tal critério já que os resultados de campo demonstraram que a maioria das empresas têm receio de que os consumidores/usuários tomem conhecimento do resultado da avaliação, mas não receiam que seus concorrentes conheçam esses resultados. Provavelmente, isto ainda ocorre devido ao período em que as empresas estavam fechadas dentro de si e não precisavam prestar contas à sociedade. Na medida em que o país viva num clima democrático, a sociedade terá o direito de participar e, conseqüentemente, as empresas deverão estar abertas, tanto aos consumidores como aos membros da sociedade de uma forma geral.

Em nossa proposição, a ser detalhada posteriormente, sugerimos a inclusão de um módulo que represente o interesse do consumidor, seja através de um indivíduo com voz na empresa ou uma entidade organizada e representativa,ou através de outras formas. O fundamental é que numa metodologia de Avaliação de uma empresa estatal haja espaço para a participação do usuário.

Uma outra entidade destacada na pesquisa como representante do ambiente é o Conselho de Administração, pois em geral ele está constituído por representantes de outras estatais , de entidades de classe e de órgãos do governo que se relacionamcom a empresa.

Constatamos ao longo das entrevistas que a atuação do Conselho de Administração vem encontrando dificuldades estruturais, que não permitem que o seu trabalho seja realizado com a qualidade necessária.

Estes Conselhos que a princípio deveriam atuar co

mo orientadores da ação das empresas, deveriam, para poder executar o seu trabalho, ter muito bom conhecimento do seu desempenho. Porém, como as empresas não possuem um sistema de Avaliação do Desempenho abrangente que mostre os resultados alcançados, os Conselheiros não possuem as informações mais adequadas e significativas. Além disso, eles dispõem de pouco tempo, sem contar com assessoria especializada para a execução do seu trabalho, o que os obriga a utilizar os dados fornecidos pela direção da empresa que, por sua vez, não dispõe de dados adequados.

Com isso estabeleceu-se um círculo vicioso de informações inadequadas, reduzindo sobremaneira a importância dos Conselhos de Administração na gestão das empresas estatais.

Acreditamos ser necessário um melhor aproveitamento do papel destes Conselhos, que têm frequentemente uma ação garantida estatutariamente,mas pouco exercida na prática.

Podemos imaginar, conforme explicitado no ítem 3 deste Capítulo, um cenário em que se decidisse pela total transparência da Empresa Estatal e, portanto, pela avaliação que contasse com a participação da sociedade.

Este cenário poderia provocar fortes reações por parte das empresas que veriam a situação como intromissão indevida. Além disso, a equipe que iria representar a sociedade na Avaliação poderia implicar custo elevado. Porém, como foi sugerido por um dos entrevistados, o Conselho de Administração poderia de fato representar a sociedade e não o governo como ocorre atualmente.

Acreditamos que o Conselho deveria ser formado por representantes do governo e da sociedade. Os diversos setores da sociedade deveriam escolher pessoas com afinidade e conhecimento da área de atuação da empresa de cujo Conselho vão fazer parte.

Caso o governo não deseje perder o controle destes Conselhos, poderia se estabelecer que o governo seja responsável pela escolha de metade dos membros, sendo os demais escolhidos pela sociedade. Mesmo com esta composição, o Conselho asseguraria a transparência da empresa e a participação da sociedade na Avaliação das empresas.

Além disso, independentemente do Conselho poder exercer papel avaliador, sua ação acaba por se refletir no desempenho da empresa caso se garantam condições estruturais e financeiras.

Um terceiro aspecto destacado em nossa pesquisa e bastante considerado pelos autores preocupados em conceituar a avaliação de estatais é a influência da conjuntura política.

Em um país democrático, os governos são transitórios e em geral definem sua linha de atuação, tendo predominância a linha do partido majoritário somada às orientações advindas da composição de forças políticas de apoio.

Essa postura reflete-se por todos os escalões do governo, chegando à empresa estatal na forma de escolha de dirigentes, composição de Conselhos e até mesmo na forma que toma a definição das prioridades para a sua atuação. Esta situação, em geral, circunstancial, pode conflitar ou não com a ação eminente-

mente técnica da empresa estatal, onde prioridade de atuação,composição da equipe de recursos humanos, alocação de recursos materiais e financeiros estão direcionados para cumprir seu propósito estatutário.

Não nos foi possível detectar junto aos entrevistados sugestões que equacionassem a questão. Mas, consideramos essencial numa metodologia de Avaliação de Empresas Estatais a inclusão de uma forma de valoração dessa influência. Dentro de nossa proposição, acreditamos que a influência política deverá marcar a priorização dos módulos avaliados e, conseqüentemente , o resultado global da avaliação.

As opiniões convergem quanto à importância da ação controladora do governo e da definição dos órgãos e secretarias que deveriam exercer essa ação.

Surge então a seguinte pergunta: a Empresa Estatal deveria ser controlada apenas pelo órgão ao qual se vincula administrativamente ou deveria ser controlada por todos os setores do executivo que interagem e influenciam setorial ou globalmente ?

Apesar de alguns autores defenderem o controle por área de atuação,com a empresa prestando contas a diversas entridades em função de áreas (finanças, técnica, recursos humanos, operacional, etc.), deve-se tomar muito cuidado com o desgaste que isto pode gerar. Na medida em que uma mesma empresa está prestando contas a vários organismos, há tendência à extrapolação do poder de cada um, com excessivas demandas de informações inúteis. Estes procedimentos desgastam as entidades controladoras,e criam

bloqueios ao fornecimento de informações e à prestação de auxílio.

Poder-se-ia montar uma metodologia de Avaliação de Desempenho com a participação, como ouvintes, de representantes das secretarias ou ministérios que têm alguma ligação com a empresa. Esta atitude faria com que os ministérios pudessem ter as informações necessárias. Porém, não seria possível admitir que vários ministérios pudessem fazer cobranças com relação ao desempenho da empresa.

O papel do Poder Legislativo e Judiciário, representado através das Câmara, Assembléias e Tribunais de Contas também merce ser lembrado já que, pelos resultados obtidos, pudemos concluir que o Poder Legislativo não exerce controle sobre as empresas estatais. Ao longo dos últimos vinte anos, suas funções e seus poderes sofreram esvaziamento e atrofia. Revisto seu papel, é de se esperar que o Legislativo queira assumir maiores encargos e fazer, inclusive, um acompanhamento mais próximo do desempenho das empresas estatais. Assim, elas deveriam estar preparadas para facilitar o acesso e fornecer informações ao Poder Legislativo.

Paralelamente, o Poder Legislativo procuraria capacitar-se, em termos de pessoal para poder participar da Avaliação de Desempenho. O Legislativo teria, então, maiores informações sobre a empresa, facilitando a interação entre ambos.

3. PROPOSTA DE UMA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

Antes de apresentarmos a proposta, destacaremos 3 cenários alternativos que podem representar a visão da sociedade e do governo brasileiros a respeito da avaliação das empresas estatais brasileiras.

a. Aqui a sociedade e o governo decidiram que as empresas estatais devem ser completamente transparentes à sociedade e, por este motivo, devem ser avaliadas com uma participação total da sociedade. Neste caso, para cada módulo, seria definido um conjunto de pessoas e entidades que participariam de todas as etapas do processo de avaliação, desde a definição dos módulos até a comparação dos dados levantados com os padrões.

b. Este cenário é semelhante ao anterior, pois as entidades e pessoas participantes são as mesmas. Porém, neste caso, a sua participação se daria no caráter de observadores, sem direito a participar das decisões. Desta forma eles serviriam como um elemento de ligação entre as empresas e a Sociedade, levando para esta as informações quanto à forma de coleta, tipo de dados coletados e os resultados finais da avaliação.

c. Nesta alternativa, não há participação externa obrigatória, ficando a cargo da empresa a definição do que e como avaliar. Caso ela julgue conveniente, poderá convidar à participação pessoas e entidades externas à empresa. No entanto, isto é de seu livre arbítrio. Nesta proposta, a empresa deveria divulgar a forma de realização de sua avaliação e os resultados a que chegou.

As peculiaridades de cada um destes cenários terão grande influência sobre a aplicação da metodologia apresentada a seguir, principalmente quanto aos participantes da avaliação.

Com base no que foi observado na pesquisa empírica e na revisão da literatura, estamos propondo uma Metodologia Geral de Avaliação de Desempenho das Empresas Estatais que, acreditamos , pode facilitar o processo de avaliação destas empresas.

Ela apresenta uma série de etapas que devem ser levadas em conta ao se avaliar uma empresa estatal. A seguir explicaremos cada uma destas etapas:

3.1. Descrição da Empresa, Objetivos e Missões

Nesta fase, o grupo encarregado de efetuar a avaliação procurará aprofundar seu conhecimento sobre a empresa, conhecendo em detalhes os objetivos, missões, áreas de atuação , clientela, etc. Utiliza-se os dados já disponíveis, resultantes do planejamento. Caso a empresa não tenha estes dados a avaliação ficará prejudicada, pois outras etapas sofrerão prejuízo.

3.2. Definição dos Módulos

Neste estudo os módulos são entendidos como as áreas em que as empresas estão divididas para efeito da avaliação. Cada módulo é formado por um conjunto de indicadores.

Há várias propostas de divisão da empresa para efeito de avaliação no Capítulo II. Mostramos numerosas alternativas gerais e específicas para as empresas públicas. Porém, nenhuma

delas, à exceção de Martindell, apresenta uma forma de integrar as diversas áreas. Além disso, acreditamos que diversos aspectos relevantes das empresas não estão contemplados nestas propostas.

A seguir apresentaremos um conjunto de módulos que procura abranger todas as áreas das empresas. Entretanto não podemos nos esquecer de que, dentro do conceito de empresas estatais, há diversos tipos de empresas, o que torna certos ajustes necessários, com a inclusão de alguns módulos e exclusão de outros, conforme a especificidade de cada caso.

. Econômico-financeiro - mede o desempenho econômico-financeiro;

. Operacional - mede a produtividade da empresa;

. Recursos Humanos - avalia o desempenho dos recursos humanos;

. Satisfação dos usuários/clientes - mede o nível de satisfação dos usuários;

. Inovação tecnológica - mede o grau de inovação gerada internamente;

. Adaptação/ambiente - mede a capacidade da empresa de se adaptar ao ambiente presente e futuro;

. Avaliação técnica - mede o nível de qualidade dos equipamentos, máquinas e tecnologias da empresa;

. Clima organizacional - mede a qualidade da interação entre as pessoas e setores e as conseqüências geradas por esta intera-

ção;

. Benefícios sociais - mede os benefíficos sociais gerados pelas empresas;

. Potencialidade gerencial - mede a capacídade e potencialidade dos gerentes da empresa.

Alguns destes módulos podem não estar ligados diretamente ao desempenho da empresa num determinado período. Por exemplo, o fato da avaliação mostrar um nível de potencialidade gerencial baixo pode não alterar o desempenho da empresa num momento inicial. Dessa forma, muitas vezes pode se trabalhar com mão-de-obra menos qualificada, a custo menor e, conseqüentemente, diminuir, no curto prazo, o custo da unidade produzida. Porém esta situação acarretará uma piora no desempenho em momento posterior. O mesmo ocorrerá com outros módulos, tais como Clima Organizacional e Adapatação ao Ambiente.

Além disso, em alguns casos pode haver relação direta entre o desempenho de dois módulos. Por exemplo, num determinado período pode-se conseguir uma melhoria na produtividade através da diminuição do tempo que os equipamentos ficam parados. Para tanto, pode ter havido necessidade de não se fazer a manutenção preventiva, com diminuição da qualidade dos equipamentos, trazendo prejuízo ao módulo técnico. De forma análoga, a eficiência operacional pode ter sido aumentada graças a maiores exigências em relação aos subordinados, o que pode contribuir para piorar o estado do clima organizacional.

Após a definição dos módulos deve-se hierarquizá-

los de modo a se estabelecer a ordem de importância de cada um deles, tendo em vista a sua contribuição para a consecução dos objetivos da empresa. Além disso é necessário verificar qual o relacionamento entre os módulos e de que forma eles se auto-influenciam.

3.3. Definição dos Indicadores

A próxima etapa consiste na seleção dos indicadores que irão medir o desempenho dos módulos. Definir-se-á também a metodologia de levantamento dos dados.

Naturalmente, para algumas áreas há uma grande quantidade de indicadores, que, utilizada, traria dificuldades aos administradores, devido ao volume de informações. É necessário escolher um conjunto de indicadores que mostre todos os aspectos relevantes e que sejam manuseáveis.

Após a escolha dos indicadores, deve-se, a exemplo dos módulos, hierarquizá-los, de modo a se estabelecer a contribuição de cada um para o desempenho do módulo.

A seguir apresentaremos alguns indicadores para parte dos módulos discutidos no ítem anterior. No momento da aplicação, cada empresa deve selecionar os indicadores mais adequados à sua realidade.

Recursos Humanos:

. índice de rotatividade
. custo médio por empregado
. índice de mobilidade interna

. índice de absenteísmo

. índice de formação de pessoal

Inovação Tecnológica:

. despesas diminuídas por inovações implantadas

. investimento em P&D

. número de inovações geradas

. número de inovações implantadas

Benefícios Sociais:

. receitas não geradas por preços subsidiados

. despesas com pessoal contratado

Adaptação ao Ambiente:

. grau de adaptabilidade

. grau de percepção da dinâmica do ambiente

Após a definição dos indicadores deve-se passar a etapa de coleta dos dados, através da aplicação de um questionário contendo os indicadores e a sua fórmula de cálculo. Neste formulário os diferentes setores da empresa colocarão os dados referentes aos indicadores.

3.4. Definição dos Padrões

A seguir deveremos passar à fase da definição dos padrões. Além dos dados da própria empresa, deverão ser levantados dados internacionais e dados de empresas nacionais similares. Após esse levantamento, será possível a definição dos padrões considerados ideais e viáveis para cada um dos indicadores. Natural

mente estes padrões levam em conta a atual situação política,econômica, social e tecnológica além de sua influência sobre a atuação e o desempenho da empresa. Por exemplo, se hoje fôssemos definir o padrão ideal do indicador para consumo de energia elétrica por funcionário, deveria ser ponderada a possibilidade de racionamento de energia e a elevada taxa de crescimento da economia.

É necessário destacar que a definição dos padrões , apesar de aparentemente fácil, é uma das etapas mais complexasdo processo de avaliação, pois um padrão ideal pode se alterar por qualquer mudança na empresa ou no seu ambiente.

3.5. Avaliação e *"Feedback"*

Neste ponto será feita uma Avaliação abrangente das empresas, procurando identificar o desempenho a nível de cada empresa, cada área e cada indicador. Nesta fase deverá ser refeita a hierarquização dos módulos, tendo em vista sua contribuição para o desempenho da empresa, procurando verificar-se a influência de um módulo em relação ao outro.

Faz-se a comparação dos dados com os padrões e a análise desta comparação. Considerando-se que os padrões foram estabelecidos tendo em vista as influências ambientais, é de esperar que não haja diferenças entre os dados coletados e os padrões. Caso ocorram diferenças negativas, tal fato pode ser interpretado como um mau desempenho.

3.6. Contribuições à Aplicação da Metodologia Proposta

No entanto, deve-se frisar que este mau desempenho, de um modo geral, apontará para uma situação e não para sua causa. Por exemplo, se for constatada uma ausência elevada de empregados ao trabalho, isto poderá ser atribuído a problemas de saúde ou a outro motivo. Se a causa for problemas de saúde, dever-se-ia verificar se os funcionários já chegaram à empresa com problemas ou se isto ocorreu dentro da empresa.

Assim, após a comparação e análise dos dados, deve-se procurar as razões que estão na origem dos desempenhos. Com relação a alguns dos indicadores extrair conclusões será fácil, enquanto que para outros será necessária a realização de diagnósticos mais profundos que permitam explicar o desempenho.

Tais resultados funcionam como um retro-alimentador, devendo voltar-se à etapa inicial para procurar adequar os objetivos e missões da empresa a esta nova realidade. Muitas vezes esta adequação será traumática por exigir ações enérgicas dentro das empresas. Outras vezes será preciso negociar com o governo para que se possa redefinir os objetivos e as missões.

A necessidade de ações internas e de negociação com o governo muitas vezes pode inviabilizar a avaliação do desempenho das empresas. Se após a execução de todas as atividades propostas na metodologia não se conseguir implementar os ajustes necessários, grande parte do trabalho não terá sido utilizada.o que poderá provocar dificuldades para a continuidade da avaliação.

É preciso frisar que, muitas vezes, as mudanças re

queridas não são tão complexas, consistindo em mudanças, em procedimentos operacionais ou atividades relativamente simples. Mesmo que não se consiga implantar grandes mudanças, pequenas mudanças funcionarão como elemento estimulador para a continuidade da avaliação de desempenho.

Após a implantação da avaliação de desempenho ocorre uma pequena inversão nas etapas da metodologia. Na medida em que houver comparação entre os padrões e os dados levantados, automaticamente estará feita a definição dos padrões. Assim, para os períodos seguintes os padrões já estarão definidos antes da coleta dos dados.

Além disso as demais etapas deverão ser analisadas para se verificar sua adequação e necessidades. Desse modo os módulos e os indicadores poderão sofrer alteração com base na experiência anterior.

Até o momento não discutimos como pode se conhecer o desempenho global da empresa, visto que a discussão se dá em termos de módulos separados. A hierarquização é um passo nessa direção, visto que ela prioriza módulos. Assim, quando os módulos considerados mais importantes tiverem um bom desempenho, será possível dizer que o desempenho da empresa é o resultado do conjunto dos módulos mais importantes.

No entanto isto ainda não resolve a questão de se medir a avaliação de desempenho global. Acreditamos Martindell deu uma contribuição significativa neste campo, quando propôs a pontuação de cada módulo, definindo-se valores máximos e mínimos.

Julgamos dever se dar peso a cada um dos módulos, estabelecendo o valor máximo que ele pode atingir, sem definir o valor mínimo. Para o módulo mais importante, pode se ter uma nota 100, para o segundo 90, por exemplo. Esta atribuição de peso é função da realidade de cada empresa, no momento da implantação do processo de avaliação. A soma dos módulos representa o resultado global da empresa.

Neste ponto é necessário destacar uma limitação da metodologia. Suponhamos estar avaliando uma empresa em que o conjunto de módulos definidos permita chegar a um máximo de 1000 pontos. Caso esta empresa chegue a 700 pontos, o que significa este número ? Um bom desempenho, um desempenho regular ?

A princípio qualquer das duas respostas está correta. Porém, na medida em que outras empresas, tanto públicas como privadas, adotarem esta metodologia, será possível se fazer uma classificação com critério extraído do desempenho do conjunto das empresas. Assim, poder-se-ia formar três grupos:

a. empresas com ótimo desempenho
b. empresas com desempenho regular
c. empresas com mau desempenho.

Mesmo que outras empresas não façam uma Avaliação de Desempenho Global, após dois ou três anos de implantação do sistema, os próprios dados históricos de uma única empresa permitirão mostrar a evolução do seu desempenho e dos módulos observados.

Com relação aos indicadores se repete o processo a

dotado nos módulos. Inicialmente deve-se optar por um conjunto de indicadores para cada módulo. Em seguida faz-se uma hierarquização dos indicadores, procura-se verificar qual a influência de um sobre o outro e confere-se peso aos indicadores. Suponhamos que um módulo represente 100 pontos. O indicador A representaria 30 pontos e o B 20, até totalizarem 100 pontos.

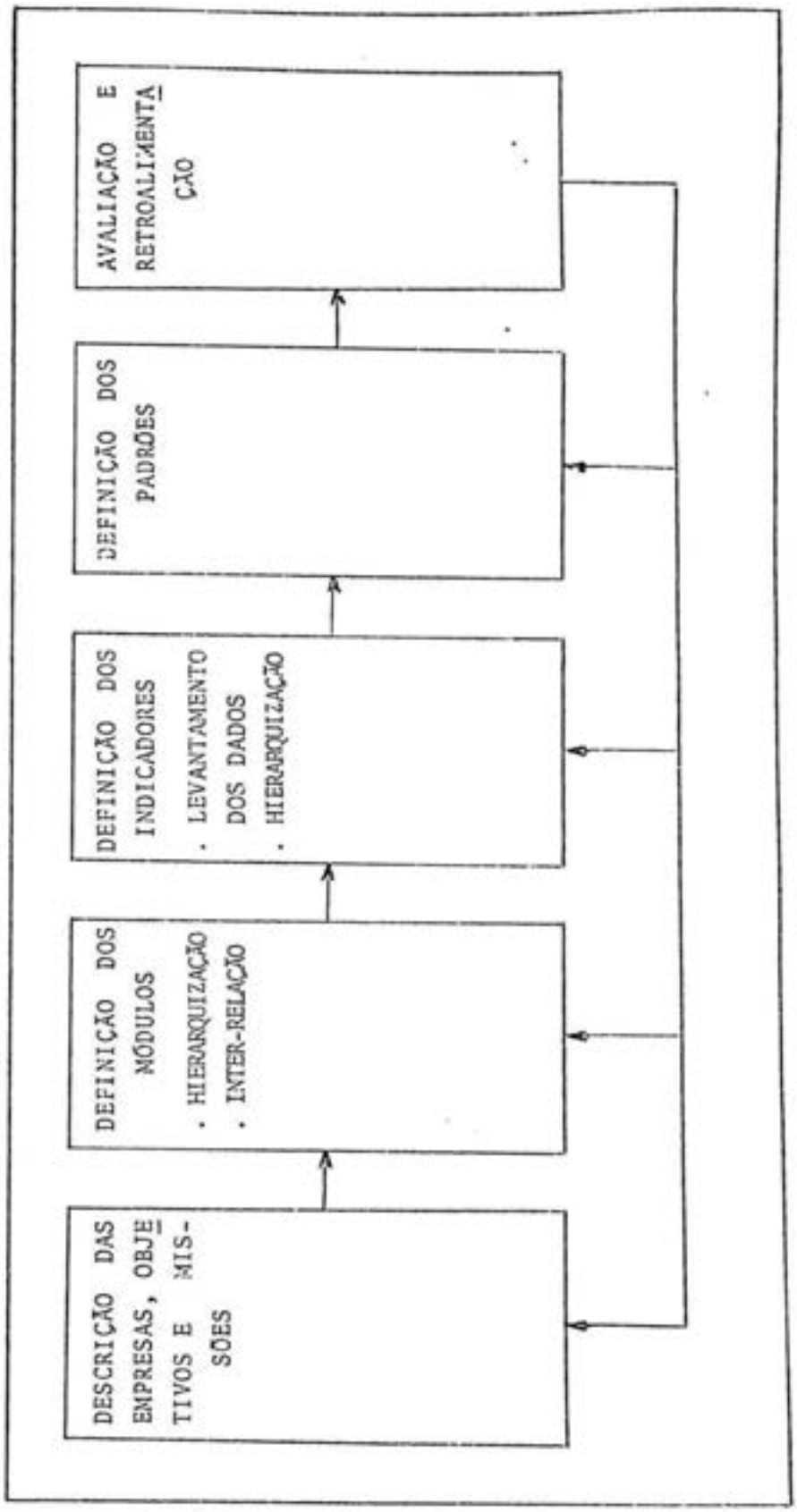
Desse modo, a comparação entre os dados reais coletados dos indicadores e os padrões permitirá conhecer o desempenho. Na medida em que os indicadores se igualam aos padrões, o módulo alcançará o limite máximo de pontos possível; se ocorrer o contrário, o módulo estará alcançando um número de pontos abaixo do seu limite máximo.

Aqui também vale o comentário relativo aos módulos. Enquanto os indicadores estiverem limitados a uma única empresa, será difícil dizer se o desempenho é bom ou mau. No entanto, na medida em que diversas empresas estiverem utilizando esta metodologia, será possível uma comparação entre elas. Além disso, após alguns anos de cálculo, a própria empresa terá dados que permitirão verificar a evolução do seu desempenho.

É importante destacar, que a quantificação dos módulos através dos pontos não representa uma forma exclusiva para se efetuar a avaliação global. Pode-se também optar por uma analise qualitativa em que o grupo de especialistas responsável pela avaliação faça uma análise qualitativa e quantitativa, de forma a se chegar ao resultado da avaliação de desempenho dos indicadores, dos módulos e da empresa.

FIGURA IV.2

METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DE EMPRESAS ESTATAIS



4. EXPERIÊNCIA DA APLICAÇÃO DA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

A seguir apresentaremos um exemplo de desenvolvimento e aplicação da Metodologia de Avaliação às Empresas Energéticas do Estado de São Paulo. Dela estamos participando na qualidade de membro da equipe que está implantando a metodologia.

Esta metodologia avalia o desempenho das empresas em sua totalidade, não se limitando às áreas financeiras e operacionais, como ocorre tradicionalmente. Assim, foi realizado um trabalho que dividiu a empresa em um conjunto de módulos que abrange todos os elementos significativos para a empresa, conforme foi exposto no Capítulo II.

O Quadro IV.1 apresenta o conjunto dos indicadores, a forma de medir, a especificação da fórmula usada para dar significado ao indicador e a função do indicador.

A etapa de descrição da empresa, objetivos e missões não está sendo apresentada pois contém dados confidenciais que não podem ser divulgados.

Neste momento o trabalho está na etapa de definição dos padrões.

QUADRO IV.1

MÓDULO: 1. ATENDIMENTO DO CONSUMIDOR

Mede o nível de satisfação do consumidor, a qualidade dos

OBS: MÉTODO DE DESCRIÇÃO DE DESEMPENHO DESENVOLVIDO PELAS EMPRESAS DE ESTADIA DE SÃO PAULO, EM COLABORAÇÃO COM O INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO DA FEA/USP

INDICADOR	FORMA DE MEDIR	1981	1982	1983	1984	1985	1986				ESPECIFICAÇÃO DA FÓRMULA	FUNÇÃO DO INDICADOR
							1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.		
a. COMPOSIÇÃO DO MERCADO												
a1. Consum. Resid.	GWh											
a2. Consumo Indust.	GWh											
a3. Consumo Total	GWh										Valores absolutos que demonstrem, através de série histórica e comportamento e configuração do mercado.	Mostrar a composição do mercado de energia elétrica.
a4. Nº Consum. Resid.	Unid											
a5. Nº Consum. Indust.	Unid											
a6. Nº Consum. Total	Unid											
a7. Consumo Total por Área	kWh/km2											
a8. Nº Consum./km2	Unid											
b. Análise Construção	Análise Constr. Distrib. Investimento Distribuição										N°= total análise p/ construção distribuição D°= total investimento na distribuição	Medir o grau de análise construção.
c. NOVAS LIGAÇÕES												
c1. Residencial	Número de novas ligações efetuadas no período.											Medir a evolução das ligações no período.
c2. Industrial												
c3. Rural												
c4. Demais												
d. Expansão de Linhas de Distribuição	Número de km acrescidos no período.											Medir os acréscimos de linhas de distribuição no período.
e. DEC-Duração equivalente de interrupção por Consumidor	Unid										Fornecer o valor mínimo e médio do indicador.	Medir o espaço de tempo médio na qual cada consumidor fica sem energia.
f. FEC-Frequência equivalente de interrupção por consumidor	Unid										Fornecer o valor mínimo e médio do indicador.	Medir o nº de interrupções que em média cada consumidor sofrem no período.
g. Atendimento Propriedade Rural	Propriedades Rurais Atendidas na Área de Concessão / Total de Propriedades Rurais na Área de Concessão										N = Total de propriedades rurais com energia na área de concessão.	Medir o percentual de atendimento das propriedades rurais na área de concessão.

* N = Numerador

D = Denominador

QUADRO IV.1

MÓDULO: 2. - EFICIÊNCIA OPERACIONAL
Mede aspectos de produtividade dos recursos da empresa.

OBS: MÉTODO DE DESCRIÇÃO DE DESEMPENHO DESENVOLVIDO PELAS EMPRESAS DE ENERGIA DE SÃO PAULO, EM COLABORAÇÃO COM O INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO DA FEA/USP

INDICADOR	FORMA DE MEDIR	1981	1982	1983	1984	1985	1986 1º trim.	1986 2º trim.	1986 3º trim.	1986 4º trim.	ESPECIFICAÇÃO DA FÓRMULA	FUNÇÃO DO INDICADOR
a. PRODUÇÃO, TRANSMISSÃO E COMPRA DE ENERGIA												Mostra através de série histórica a evolução da Produção, Transmissão e Compras de Energia.
a1. Potência Instalada	Potência (MW)											
a2. Produção Própria	Geração Própria (GWh)											
a3. Compras de Energia	Energia Comprada (GWh)											
a4. Linhas de Transmissão	Total (km)											
a5. Capacidade de Transformação	Potência Total dos Transformadores (MVA)											
b. Linhas de Distribuição	Total (km)											Idem para linhas de distribuição.
c. Custo Operacional do Mwh Gerado	Custo Operacional / Mwh Gerado										N = Todos os custos vinculados diretamente à produção D = Auto-explicativo	Medir o custo do Mwh gerado.
d. Custo Operacional do Mwh Vendido	Custo Operacional / Mwh Vendido										N = Todos os custos vinculados diretamente à produção	Medir o custo do Mwh vendido.
e. Custo Operacional do Mwh Comprado	Custo Operacional / Mwh Comprado										N = Todos os custos vinculados diretamente à produção D = Auto-explicativo	Medir o volume do custo do Mwh comprado.
f. Mwh Vendido por Empregado	Mwh Vendido / Total de Empregados										D = Total de empregados da folha em média no período.	Medir a quantidade de Mwh vendidos por empregado.
g. Receita por Empregado	Receita Operacional Bruta / Total de Empregados										N = Todas as receitas exceto as financeiras D = Total de empregados da folha em média no período	Medir o volume de receita por empregado.
h. Relação Consumidor/Empregado	Nº Total de Consumidores / Total de Empregados										D = Total de empregados da folha em média no período	Medir o número de consumidores por empregado.
i. Relação Pessoal Administrativo/ Total de Pessoal	Total Pes.Administrativo** / Total de Pessoal										N = Total pessoal ligado a área meio* D = Total Pessoal*	Medir a participação de pessoal administrativo em relação ao total.
j. Relação entre Despesas c/Pessoal Administrativo e Desp.Totais com Pessoal	Desp. c/Pessoal Administr. / Desp. c/Pessoal										N = Total desp. pessoal área fim* D = Total desp. com pessoal área meio*	Medir a % de desp. c/pessoal administrativo em relação ao total de desp. com pessoal.
k. Índice de Perdas	1 - Energia Vendida / Energia Gerada+Comprada											Medir a % de perda de energia, por vários motivos.

** Nas despesas com pessoal considerar salários + encargos + benefícios.

* Área fim = Explicar critério utilizado.
Área meio = Explicar critério utilizado.

QUADRO IV.1

MÓDULO: 3. - ECONÔMICO-FINANCEIRO *
Mede a situação econômico-financeira da Empresa.

OBS: MÉTODO DE DESCRIÇÃO DE DESEMPENHO DESENVOLVIDO PELAS EMPRESAS DE ENERGIA DE SÃO PAULO, EM COLABORAÇÃO COM O INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO DA FEA/USP

INDICADOR	FORMA DE MEDIR	1981	1982	1983	1984	1985	1986				ESPECIFICAÇÃO DA FÓRMULA	FUNÇÃO DO INDICADOR
							1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.		
a. CONSTANTES DO BALANÇO												
a1. Ativo	Valor em Cz$ 10^6											Mostrar bens e direitos totais da empr.
a2. Endivid. Externo	Valor em Cz$ 10^6											Mostrar os endividamentos da empresa
a3. Endivid. Interno	Valor em Cz$ 10^6											
a4. Result. no Período	Valor em Cz$ 10^6											Mostrar a Receita Bruta no período
a5. Investimento no Período	Valor em Cz$ 10^6											Mostrar o total de invest. remunerável no período
a6. Transferência (enc. do consumidor)	Valor em Cz$ 10^6											Mostrar o conteúdo de encargos: RGR + ICE + CCC
b. Liquidez Corrente	Ativo Circulante / Passivo Circulante										N = Recursos disponíveis a curto prazo(-) rec. restituíveis em novas ações D = Obrigações a curto prazo	Medir a capacidade de pagamento das dívidas a curto prazo.
c. Capitalização Própria	Geração Própria de Recursos / Investimento no Período										N = Resultado do serviço + cotas de reintegração + result. de serv. + result. operac. líquido + result. não operacional + result. financ.)	Medir a % dos investimentos efetuados com recursos próprios.
d. Índice de Endividamento	Exigível Total / Ativo Total										N = Obrigações totais da empr. (-) recursos restituíveis em novas ações D = Bens e direitos totais	Medir o comprometimento dos ativos da empresa com obrigações perante terceiros.
e. Cobertura da Dívida	Geração Própria de Recursos / Serviço da Dívida										N = Resultado do serviço + cotas de reintegração D = Amortização e juros a pagar no ano	Medir a capacidade da empr. de cobrir o serv. da dívida, com a geração própria de recursos.
f. Taxa de Remuneração Real	Remuneração do Invest. / Invest. Remunerável										N = Valor determinado como remun. do investimento D = Total dos invest. considerados como remuneráveis (ativo imobiliz. + variação cambial especial + ativo diferido + almoxarifado + capital giro)	Medir a taxa de retorno em relação ao investimento.
g. Margem Operacional do Serviço	Result. operac. líquido / Receita Líquida Serviço										N = Receita operac. - (desp. operacionais + dedução RGR, RBR, CCC) + remun. do invest. D = Todas as receitas exceto as financ.	Medir a margem em relação à receita
h. Taxa de Retorno do Patrimônio Líquido	Lucro Líquido / Patrimônio Líquido										N = (lucro total - deduções) D = (Capital + reservas	Medir o resultado em benefício dos acionistas.
i. Giro do Ativo	Receita Líquida Serviços / Invest. Remunerável										N = todas as receitas exceto as financ. D = Total dos invest. considerados como remuneráveis (ativo imobiliz. + variação cambial especial + ativo diferido + almoxarifado + capital de giro)	Medir a rotação dos ativos operacionais em relação à receita bruta.
j. Grau de Imobilização	Imobilização em Curso / Imobilização em Serviço											Medir a relação entre o imobiliz. em curso e o imobiliz. em serviço.
k. Valor Patrimonial da Ação	Patrimônio Líquido / Nº Ações										N = (Capital + reservas) D = Todas as ações da Empresa	Medir o valor patrimonial de cada ação.

* Este módulo será completado com os Fluxo de Caixa, Mensal/Trimestral.

QUADRO IV.1

MÓDULO: 4. - RECURSOS HUMANOS

Mede a preocupação da Empresa com sua força de trabalho, tanto do aspecto de valorização como do ponto de vista de desenvolvimento

OBS: MÉTODO DE DESCRIÇÃO DE DESEMPENHO DESENVOLVIDO PELAS EMPRESAS DE ENERGIA DE SÃO PAULO, EM COLABORAÇÃO COM O INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO DA FEA/USP

INDICADOR	FORMA DE MEDIR	1981	1982	1983	1984	1985	1986 1º trim.	1986 2º trim.	1986 3º trim.	1986 4º trim.	ESPECIFICAÇÃO DA FÓRMULA	FUNÇÃO DO INDICADOR
a. Número Total de Empregados	Calcular a média mensal e a partir desses valores, calcular a média do período.										Somatória do total de empregados em folha em média no período.	Mostrar indicadores gerais do Módulo de Recursos Humanos.
b. Nº de Empregados fora da Força Trabalho	Total empregados afastados (por qualquer motivo)											
c. Índice de Absenteísmo	Horas/Homens não Trabalhadas / Horas/Homens Programadas										N - Total de horas contratadas e não trabalhadas no período D - Total de horas disponíveis no período	Medir a taxa de perda de horas produtivas por ausência.
d. Índice de Rotatividade na Empresa	Nº Total de Desligados / Nº Total de Empregados										N - Empregados demitidos - demissionários D - Empregados existentes no quadro no início do período (E) e as no fim (F) dividido por 2	Medir o grau de rotação da mão-de-obra no período.
e. Esforço com Benefícios	Despesas com Benefícios / Despesas com Salários										N - Total de desp. c/benefícios no período D - Total de salários + encargos no período	Medir o esforço com benefícios em relação ao total da folha.
f. Salário Médio	Folha Básica / Nº Total de Empregados											
g. Custo Médio por Empregado	Folha Básica + Encargos + Benefícios / Nº Total de Empregados											Mostrar em termos médios quanto a Empresa desembolsa c/ cada empregado.
h. Esforço com Treinamento	Desp. Total c/Treinamento / Receita Total										N - Total das desp. de treinamento no período D - Todas as receitas auferidas no período	Medir o percentual da receita que é alocado para treinar mão-de-obra.
i. Índice de Formação de Pessoal	Nº Empregados Treinados / Total de Empregados										N - Nº de empregados treinados no período D - Total de empregados em média no período	Medir a taxa de treinamento de pessoal no período.
j. Índice de Treinamento	Horas Treinamento / Horas/Homens Programadas										N - Nº total de horas de treinam. no período D - Total de horas disponíveis de todos os empreg.	Medir o percentual de horas produtivas, destinadas a treinamento.
k. Índice de Mobilidade Interna	Nº Empregados Promovidos + Reenquadrados / Nº Total de Empregados										N - Empregados promovidos são aqueles que sofreram alteração na s/ posição hierárquica. Os reenquadrados são aqueles que somente sofreram reclassificação funcional D - Empreg. existentes no quadro no início do período (E) e as no fim do período (F) dividido por 2	Medir o grau de aproveitamento da mão-de-obra interna.
l. Peso dos Serviços de Terceiros	Total Contrat. Serv. Terc. / Total Empregados										N - Total pessoas contrat. como serv. do terc. D - Total [illegible]	Medir o peso do contrato de terceiros s/o total força trabalho empregada.

QUADRO IV.1

MÓDULO: 7. - INOVAÇÃO TECNOLÓGICA

Mede o esforço da Empresa com desenvolvimento tecnológico

OBS: MÉTODO DE DESCRIÇÃO DE DESEMPENHO DESENVOLVIDO PELAS EMPRESAS DE ESTRUTURA DE SÃO PAULO, EM COLABORAÇÃO COM O INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO DA FEA/USP

INDICADOR	FORMA DE MEDIR	1981	1982	1983	1984	1985	1986				ESPECIFICAÇÃO DA FÓRMULA	FUNÇÃO DO INDICADOR
							1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.		
a. Relação entre Dispêndio Total em P&D e Receita Operacional	Dispêndio Total em P&D / Receita Operacional										N = Total de recursos destinados à pesquisa e desenvolvimento tecnológico no período, incluindo compra de equipamentos laboratoriais, custo do tempo de recursos humanos alocados, P&D, contrato serviço de terceiros	Medir o esforço total com P&D na empresa em relação à sua receita.
b. Participação das Despesas Internas em P&D em relação ao Dispêndio Total	Dispêndio em P&D Interno / Dispêndio Total em P&D										N = Dispêndio total em P&D menos contratos de P&D c/ terceiros	Avaliar a relação entre investimento interno em P&D e o investimento total em P&D.
c. Número de Patentes Obtidas.	Total de patentes obtidas no período.											Avaliar a evolução do número de patentes.

MÓDULO: 8. - COOPERAÇÃO NACIONAL E INTERNACIONAL

Mede a contribuição da Empresa a outros Estados e Países.

INDICADOR	FORMA DE MEDIR	1981	1982	1983	1984	1985	1986				ESPECIFICAÇÃO DA FÓRMULA	FUNÇÃO DO INDICADOR
							1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.		
a. Cooperação com outros Estados.											Comentários qualitativos.	Avaliar qualitativamente a cooperação com outros Estados.
b. Cooperação com outros Países.											Comentários qualitativos.	Avaliar qualitativamente a cooperação com outros países.
c. Formação de Mão-de-Obra para outras Empresas.	Número de pessoas treinadas para outras empresas.											
d. Horas Cedidas para outras Empresas.	Nº de homem/horas cedidas a outras empresas.											Medir o nº de homens/horas cedidos para treinamento, consultoria e outras atividades.

QUADRO IV.1

MÓDULO: 5. - RELAÇÃO COM O SETOR PRIVADO

Mede a interação entre a Empresa e o setor privado*

ORS: MÉTODO DE DESCRIÇÃO DE DESEMPENHO DESENVOLVIDO PELAS EMPRESAS DE ENERGIA DE SÃO PAULO, EM COLABORAÇÃO COM O INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO DA FEA/USP

INDICADOR	FORMA DE MEDIR	1981	1982	1983	1984	1985	1986 1º trim.	1986 2º trim.	1986 3º trim.	1986 4º trim.	ESPECIFICAÇÃO DA FÓRMULA	FUNÇÃO DO INDICADOR
a. Índice de Aquisição com o Setor Privado	Gastos com Bens e Serviços do Setor Privado / Total dos Gastos										N = considerar todas as despesas com bens e serviços efetuados no período com o setor privado D = Total de todos os gastos da empresa no período inclusive folha de pagamento(-) energia comprada	Medir o percentual dos recursos da empresa que são pagos ao setor privado no período.
b. Índice de Aquisição no Mercado Interno	Valor das Aquisições no Mercado Interno / Aquisições Totais										N = Deve ser considerado tudo o que for pago no período independentemente do recebimento dos bens ou prestação de serviços D = Total das desp. c/materiais e serviços no período	Medir o percentual de materiais e serviços adquiridos no mercado interno.
c. Fornecedores do Setor Privado	Número total de fornecedores do Setor Privado no Período.											Mostrar o número absoluto que demonstra através de série histórica, a relação c/ os fornecedores.
d. Geração de Empregos Diretos	Nº de empregos gerados nas empreiteiras contratadas.										Somatória do total de empregos diretamente criados nas empr.contratadas.	Medir a contribuição da empresa na geração de empregos diretos.

* Caso a empresa não disponha das informações, iniciar o cálculo a partir de 1986.

MÓDULO: 6. - ATUAÇÃO EM ÁREAS DE BAIXA RENDA

Mede a atuação da Empresa em programas específicos para populações de baixa renda.

INDICADOR	FORMA DE MEDIR	1981	1982	1983	1984	1985	1986 1º trim.	1986 2º trim.	1986 3º trim.	1986 4º trim.	ESPECIFICAÇÃO DA FÓRMULA	FUNÇÃO DO INDICADOR
a. Ligações Especiais Urbanas*	Número total de ligações especiais.										Somatória das ligações efetuadas no período dentro de cada programa.	Medir o esforço da empresa em programas na área urbana voltados para populações de baixa renda.
b. Iluminação Pública em Favelas	Número de luminárias instaladas.										Somatória das luminárias instaladas em vias públicas de favelas, no período.	Medir o esforço da empresa com segurança através de iluminação pública em favelas.

* Corresponde a ligações efetuadas em barracos (em favelas), consumidores de baixa renda, PPL, LPP, LBR e LPP.

5. SUGESTÕES PARA FUTUROS ESTUDOS

Um dos resultados mais importantes deste trabalho foi o fato de se poder fazer um mapeamento preliminar que mostra várias áreas que estão necessitando de estudos aprofundados e alguns exploratórios, visando eliminar lacunas no conhecimento.

Diversas destas áreas e estudos foram indicados ao longo da tese. Porém, há alguns que devem ser lembrados.

O primeiro deles é um estudo que deve verificar a viabilidade de implantação de um Sistema de Avaliação de Desempenho Global para as Empresas Estatais do Estado de São Paulo e do Brasil. Considerar-se-ia metodologia de avaliação, posicionamento do sistema na estrutura governamental, formas de participação de representantes da sociedade, estratégia de implantação por empresas e sensibilização dos participantes.

Seria importante a realização de uma pesquisa que procurasse reclassificar as empresas estatais, tanto estaduais quanto federais, de modo a evitar colocar dentro dos conceitos de Empresas Públicas e Empresas de Economia Mista organizações completamente diferentes. Não é conveniente colocar numa mesma forma jurídica empresas que atuam em setores concorrenciais e empresas que prestam serviço exclusivamente ao governo.

Realização de um estudo a nível comportamental junto aos funcionários de empresas estatais para a verificação de seus bloqueios face a processos de avaliação. Buscar formas de suplantar bloqueios e reduzir o nível de boicote em implantação de futuros processos de avaliação.

Poder-se-ia realizar uma pesquisa junto aos órgãos controladores, onde procurar-se-ia responder às mesmas questões básicas aqui estudadas. Assim, os órgãos controladores, tipo SEST, CODEC e setores encarregados dentro de cada ministério seriam o objeto do estudo.

É necessária a realização de uma pesquisa a nível sociológico para se levantar a opinião geral sobre empresas estatais, qual a imagem que elas têm, o que a sociedade espera delas, quais as dificuldades do relacionamento com as empresas, etc. Esta pesquisa forneceria subsídios para se montar uma política de Avaliação de Desempenho das Empresas Estatais.

É importante que se faça um estudo semelhante a este junto às autarquias e fundações que são organizações importantes e têm recebido uma atenção secundária dos estudiosos de administração.

Uma idéia interessante é um estudo para verificar o que as empresas privadas fazem em termos de Avaliação de Desempenho. Será que elas estão mais avançadas do que as empresas estatais?

É importante a realização de uma pesquisa junto a especialistas, procurando encontrar um conjunto de sugestões e desenvolver uma metodologia que seja aplicável ao conjunto das empresas.

Por que não estudar duas empresas concorrentes, uma estatal e outra privada? Dever-se-ia conhecer o desempenho das duas e desenvolver uma metodologia para avaliar este desempenho. Os fatores que influenciam o desempenho das duas são diferentes?

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

REFERÊNCIA BIBLIOGRAFICA

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Planejamento. Secretaria de Controle de Empresas Estatais. *Cadastro das empresas estatais*. Brasília, 1984.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Planejamento. Secretaria de Controle de Empresas Estatais. *Relatório de Avaliação do desempenho das empresas estatais-85*. Brasília,1986.

BUCHELE, R.B. *Diagnóstico de empresas em crescimento*. São Paulo, Atlas, 1970.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS-SEADE. *Relação de nomes, cargos e endereços do Governo do Estado de São Paulo*. 9. ed. São Paulo, 1985.

GRAU, Eros Roberto. O controle político sobre as empresas públicas: objetivos, processos, extensão e conveniência. In: A empresa pública no Brasil: uma abordagem multidisciplinar; coletânea de monografias. Brasília, IPEA, 1980. cap. 6, p. 203-58.

HEATH, John B. Sistemas de controle para empresas públicas em países em desenvolvimento: uma estrutura para sistemas de controle. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, *14* (2): 51-67, abr./jun. 1980.

MARCOVITCH, Jacques. *Contribuição ao estudo da eficácia organizacional*. São Paulo, 1972. Tese (doutorado) FEA/USP.

MARTINDELL, Jackson. *The appraisal of management*. New York,N.Y. Harper & Row, 1965.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1979.

MELHORES E MAIORES 1986. *Exame*, São Paulo, edição especial,set. 1986.

MOLL, K. Aperfeiçoamento do desempenho das indústrias do setor público nos países de economia mista. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, *14* (2): 115-25-, abr./jun. 1980.

MONTEIRO, Pedro Augusto Maciel. *A atuação do setor produtivo estatal*: um estudo das empresas estatais do Estado de São Paulo. São Paulo, 1984. Dissertação (mestrado) FEA/USP.

MOTTA, Paulo Roberto. Evaluation of public enterprises: the public dimension and the quest for responsiveness. In: PERFORMANCE CRITERIA AND THE IMPLEMENTATION OF PERFORMANCE EVALUATION SYSTEMS IN PUBLIC ENTERPRISES IN DEVELOPING COUNTRIES, nov., 23-7, 1981. *Papers*. Ljubljana, Yugoslávia, Internacional Center for Public Enterprises in Developing Countries, 1981.

QUEM É QUEM na economia brasileira. *Visão*, São Paulo, ago. 1976/1985.

RAMANADHAM, V.V. Um sistema de controle para a empresa pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, *14* (2): 39-49, abr./jun. 1980.

ROBBINS, Stephen P. *O processo administrativo*: integrando teoria e prática. São Paulo, Atlas, 1978.

SELLTIZ, C. et alii. *Métodos de pesquisa nas relações sociais*. São Paulo, E.P.U./EDUSP, 1974.

TREBAT, Thomas J. Uma avaliação do desempenho econômico de grandes empresas estatais no Brasil: 1965/75. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, *10*(3): 813-50, dez. 1980.

VASCONCELLOS, Eduardo, coord. *Relatório final do estudo sobre a gestão da pesquisa universitária no setor de informática*. São Paulo, FEA/USP, 1984.

WAHRLICH, Beatriz. Controle político das empresas estatais federais no Brasil: uma contribuição ao seu estudo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, *14* (2): 5-37, abr./jun. 1980.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio Henrique. A questão da empresa estatal: economia política e interesse público. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, 19 (4): s.p., out./dez. 1979.

ANSOFF, H. Igor. *Estratégia empresarial*. São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1977.

BONEO, Horácio. *Government control over public enterprises in Latin America*. Ljubljana, Yugoslavia, International Center for Public Enterprises in Developing Countries, 1983.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. *O desafio brasileiro e o programa estratégico*. [Guanabara, IBGE,s.d.].

CARDOSO, Fernando H. Expansão estatal e a democracia. *Ensaios Opinião*, Rio de Janeiro, nº 5, 1977.

COUTINHO, Luciano Galvão. Evolução da administração descentralizada em São Paulo: questões relevantes para as políticas públicas. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, 19 (2): 43-61, abr./jun. 1979.

CRETELLA JR., José. *Manual de direito administrativo*. s.l., Forense, 1975.

DALLARI, Adilson Abreu. Controle político das empresas públicas. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, 19(3): 87-98, jul./set. 1979.

DONAIRE, Denis. *Considerações sobre o gerente de pesquisa e desenvolvimento (P&D) das empresas industriais*. São Paulo, 1986. Tese (doutorado) FEA/USP.

GROUPE DE TRAVAIL DU COMITE INTERMINISTERIEL DES ENTREPRISES PUBLIQUES. *Rapport sur les entreprises publiques*. Paris, La Documentation Française, 1967.

HUBERT, Ingo Henrique. *A estatal eficaz*: mito ou possibilidade ? São Paulo, Livraria Cultura, 1983.

MARTINS, Carlos Estevam. Democratismo: o avesso da democracia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 05 jul. 1984.

MARTINS, Carlos Estevam. Participação nas empresas do Estado. *Lua Nova*, São Paulo, 1(2): s.p., jul./set. 1984.

MARTINS, Luciano. Estatização da economia ou privatização do Estado. *Ensaios Opinião*, Rio de Janeiro, nº 9, 1978.

MORTADA, Nelson. Controle de empresas estatais no Brasil e a experiência da "SEST". *Revista do Tribunal de Contas da União*, 11 (25): 61-80, dez. 1981.

MOTTA, Fernando C. Prestes. Controle social nas organizações. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, 19 (3): 11-25-, jul./set. 1979.

MOTTA, Paulo Roberto. O controle de empresas estatais no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 14(2): 69-82, abr./jun. 1980.

OHAYON, Pierre. *Metodologia de avaliação "ex-post" de projetos de pesquisa em órgãos governamentais de coordenação e apoio à P&D do Brasil e da França*. São Paulo, 1985. Tese (doutorado) FEA/USP.

REES, Ray. *A economia da empresa pública*. Rio de Janeiro, Zahar, [1979].

REICHSTUL, Henri Philippe & COUTINHO, Luciano G. *Tendências recentes do investimento empresarial do Estado*. São Paulo, FUNDAP, 1981. (mimeo).

SEMINÁRIO SOBRE PLANEJAMENTO E CONTROLE DO SETOR DE EMPRESAS ESTATAIS. Brasília, 1983. *Anais...* Brasília, IPEA/Nações Unidas, 1983. 3 v.

SILVA, Ozires. Entrevista à Rubeny Goulart: a reserva é uma ameaça. *Veja*, São Paulo, 19 nov. 1986.

TANDON, Praskash. Sistemas de controle e prestação de contas na empresa pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 14 (2): 145-52, abr./jun. 1980.

VIEIRA, José Paulo Carneiro. Padrões de atuação, controle organizacional e político das empresas públicas no Brasil. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, 19 (2): 63-85, abr./jun. 1979.

VILLELA, Annibal Villanova. *Empresas do governo como instrumento de política econômica*: os sistemas SIDERBRÁS, ELETROBRÁS, PETROBRÁS e TELEBRÁS. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1984.

VILLELA, Annibal Villanova. Empresas do Governo e alguns aspectos de sua atuação. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, 34 (10): 39-64, out. 1980.

WERNECK, Rogério L. Furquim. *Uma análise do financiamento e dos investimentos das empresas estatais federais no Brasil*: 1980-83. s.n.t. 35 p. (xerox)

ANEXO 1

QUESTIONÁRIO

PARTE I - DESCRIÇÃO DA EMPRESA

1. a) Razão Social _____

   b) Número de Funcionários _____

   c) Faturamento/Receitas (1986) _____

   d) Lucro Operacional (1985) _____

   e) Endividamento (1985) _____

2. Quais são os produtos serviços oferecidos pela empresa?

_____

_____

_____

_____

_____

3. Quais são os objetivos e metas da empresa,

   a) definidos nos Estatutos?

_____

_____

_____

_____

_____

   b) definidos pela atual direção?

_____

_____

_____

_____

_____

PARTE II - A AVALIAÇÃO DA EMPRESA, ATUALMENTE

4. Como a empresa é avaliada, atualmente?

a) No global (como uma única unidade) ☐

b) Por Unidades ou Módulos ☐

Quais? _____

_____

c) Somente os funcionários são avaliados ☐

d) A empresa é avaliada de outra maneira ☐

Qual? _____

_____

e) A empresa não é avaliada, atualmente ☐

5. Quais são as metodologia utilizadas, atualmente, na avaliação da empresa? Quais são os módulos (tipos e pesos), indicadores (tipo e pesos) e padrões empregados na avaliação? OBS: Adotaremos as seguintes definições:

a) metodologia: procedimento, refletido num conjunto de passos e técnicas que a empresa adota para avaliar o seu desempenho, num determinado período; b) módulos: áreas em que as empresas são divididas para fins de avaliação; c) indicadores: elementos utilizados para quantificar as diversas partes de um módulo; d) padrão: base ou norma para avaliação qualitativa de um determinado indicador.

METODOLOGIAS	MÓDULOS	INDICADORES	PADRÕES

6. Quais são os participantes - internos e externos à empresa - do processo de avaliação? Em quais etapas participam?

ETAPAS / PARTICIPANTES	ESCOLHA DA METODOLOGIA	ESCOLHA DOS MÓDULOS OU ÁREAS	ESCOLHA DOS INDICADORES	ESCOLHA DOS PADRÕES	AVALIAÇÃO PROPRIAMENTE DITA	IMPLEMENTAÇÃO DE AÇÕES CORRETIVAS (PÓS-AVALIAÇÃO)

7. Com que freqüência e em que período é efetuada a avaliação da empresa?

MÓDULOS OU ÁREAS	PERÍODO (ÉPOCA DO ANO)	FREQÜÊNCIA

PARTE III - PERCEPÇÕES DO ENTREVISTADO SOBRE A AVALIAÇÃO DAS EMPRESAS PÚBLICAS NO ESTADO DE SÃO PAULO

8. Na sua opinião, como deveria ser realizada a avaliação de uma empresa pública, em termos de metodologias, módulos, indicadores e padrões de avaliação?

METODOLOGIAS	MÓDULOS	INDICADORES	PADRÕES

9. Quem, internamente à empresa, deve participar do processo de avaliação? Em que etapa(s)?

ETAPAS / PARTICIPANTES	ESCOLHA DA METODOLOGIA	ESCOLHA DOS MÓDULOS OU ÁREAS	ESCOLHA DOS INDICADORES	ESCOLHA DOS PADRÕES	AVALIAÇÃO PROPRIAMENTE DITA	IMPLEMENTAÇÃO DE AÇÕES CORRETIVAS (PÓS-AVALIAÇÃO)
Comissão de Funcionários						
Um ou mais Funcionários por Unidade						
A Cúpula Administrativa						
O Setor Responsável pela Avaliação						
Funcionários Qualificados, que Representem os Módulos ou Áreas Avaliadas						
Outros Participantes						

10. Das pessoas do ambiente externo da empresa, quem deve participar do processo de avaliação? Em que etapa(s)?

ETAPAS / PARTICIPANTES	ESCOLHA DA METODOLOGIA	ESCOLHA DOS MÓDULOS OU ÁREAS	ESCOLHA DOS INDICADORES	ESCOLHA DOS PADRÕES	AVALIAÇÃO PROPRIAMENTE DITA	IMPLEMENTAÇÃO DE AÇÕES CORRETIVAS (PÓS-AVALIAÇÃO)
Clientes						
Órgão Controlador						
Governo (Secretaria a qual a empresa está subordinada)						
Concorrente						
Sindicatos						
Poder Judiciário						
Poder Legislativo						
Bancos Financiadores						
Consultores Especializados						
Acionistas, que não o Governo						
Outros (especificar):						
Outros (especificar):						
Outros (especificar):						

11. Em quais aspectos a avaliação de uma empresa pública deve diferenciar da avaliação de uma empresa privada?

ASPECTOS		EXPLICAÇÃO/COMPLEMENTO
Na metodologia		
Nos módulos		
No peso e tipo de indicadores		
Nos padrões de comparação		
Na composição da equipe		
Na forma de divulgação dos resultados		
Na forma de utilização dos resultados		
Outros aspectos		

12. Com que freqüência e em que período deve ser efetuada a avaliação da empresa?

MÓDULOS OU ÁREAS	PERÍODO (ÉPOCA DO ANO)	FREQÜÊNCIA

14. Na sua opinião, as empresas públicas devem ser avaliadas? Por quê?

ANEXO 2

P E S Q U I S A

AVALIAÇÃO DE EMPRESAS PÚBLICAS

PARTE I - DESCRIÇÃO DA EMPRESA

1. a) Razão Social _____

   b) Número de Funcionários _____

   c) Faturamento/Receitas (1986) _____

   d) Lucro Operacional (1985) _____

   e) Endividamento (1985) _____

2. Quais são os produtos/serviços oferecidos pela empresa?

_____

_____

_____

_____

_____

3. Quais são os objetivos e metas da empresa,

   a) definidos nos Estatutos?

_____

_____

_____

_____

_____

   b) definidos pela atual direção?

_____

_____

_____

_____

_____

PARTE II - A AVALIAÇÃO DA EMPRESA, ATUALMENTE

4. Como a empresa é avaliada atualmente?
   Quais áreas são avaliadas?

5. Quais são os participantes da avaliação?

6. Com que freqüência e em que período é efetuada a avaliação da empresa?

PARTE III - PERCEPÇÕES DO ENTREVISTADO SOBRE A AVALIAÇÃO DAS EMPRESAS PÚBLICAS NO ESTADO DE SÃO PAULO

7. Na sua opinião,como deveria ser realizada a Avaliação de uma Empresa Pública? Qual metodologia deve ser utilizada para avaliar uma Empresa Pública?

8. Quem, internamente à empresa, deve participar do processo de avaliação?

9. Das pessoas do ambiente externo da empresa,quem deve participar do processo de avaliação?

10. A avaliação de uma Empresa Pública deve diferir da avaliação de uma Empresa Privada? Em quais aspectos?

11. Com que frequência e em que período deve ser efetuada a avaliação de uma Empresa Pública?

12. Quais os fatores que dificultam a avaliação de uma Empresa Pública?

13. Quais os fatores que facilitam a avaliação de uma Empresa Pública?

14. Na sua opinião as Empresas Públicas devem ser avaliadas?

PARTE IV - TESTE DO MODELO

15. Qual a sua opinião sobre a metodologia de avaliação apresentada a seguir:

1º Divide-se a empresa em grandes áreas (módulos)

2º Para cada área, escolhe-se um conjunto de indicadores

3º Para cada indicador, definem-se padrões com base na história da empresa, ou com base em outras em valores do setor, valores de outras empresas nacionais e padrões internacionais

4º Na sua opinião, quem deverá participar destas 3 etapas

13. A seguir, há uma lista de atributos que serão objeto de análise. Inicialmente, assinale na 2ª coluna o grau que melhor corresponde à sua percepção sobre o atributo, fazendo um círculo ao redor do número equivalente. Depois com base na resposta da 2ª coluna, indique na 3ª coluna a <u>influência</u> do atributo sobre a avaliação de uma empresa pública, adotando a seguinte convenção:

(1) FACILITADOR: Se a ausência ou a presença do atributo exerce influência positiva sobre a avaliação da empresa, facilitando a consecução dos seus objetivos.

(2) BARREIRA: se a ausência ou a presença do atributo exerce influência negativa sobre a avaliação da empresa, dificultando-a ou impedindo, de alguma forma, a consecução dos seus objetivos.

(3) NEUTRO: se a ausência ou a presença do atributo não exerce influência sobre a avaliação da empresa.

Qual é o nível de conhecimento, na empresa, sobre metodologias de avaliação? Como isto influencia a avaliação da empresa?	MUITO BAIXO ↓ 1 2 3 4 MUITO ALTO ↓ 5	FACILITADOR ☐	NEUTRO ☐	BARREIRA ☐
Qual é o nível de conhecimento, na empresa, sobre indicadores de avaliação? Como isto influencia a avaliação da empresa?	MUITO BAIXO ↓ 1 2 3 4 MUITO ALTO ↓ 5	FACILITADOR ☐	NEUTRO ☐	BARREIRA ☐
Qual é o nível de conhecimento, na empresa, sobre padrões de avaliação? Como isto influencia a avaliação da empresa?	MUITO BAIXO ↓ 1 2 3 4 MUITO ALTO ↓ 5	FACILITADOR ☐	NEUTRO ☐	BARREIRA ☐
Qual é o grau de dificuldade na escolha dos indicadores de avaliação? Como isto influencia a avaliação da empresa?	MUITO BAIXO ↓ 1 2 3 4 MUITO ALTO ↓ 5	FACILITADOR ☐	NEUTRO ☐	BARREIRA ☐
Qual é o grau de dificuldade na escolha dos padrões de avaliação? Como isto influencia a avaliação da empresa?	MUITO BAIXO ↓ 1 2 3 4 MUITO ALTO ↓ 5	FACILITADOR ☐	NEUTRO ☐	BARREIRA ☐
Qual é o grau de dificuldade na fixação dos pesos dos indicadores de avaliação? Como isto influencia a avaliação da empresa?	MUITO BAIXO ↓ 1 2 3 4 MUITO ALTO ↓ 5	FACILITADOR ☐	NEUTRO ☐	BARREIRA ☐
Qual é o grau de dificuldade na obtenção dos dados? Como isto influencia a avaliação da empresa?	MUITO BAIXO ↓ 1 2 3 4 MUITO ALTO ↓ 5	FACILITADOR ☐	NEUTRO ☐	BARREIRA ☐
Qual é o grau de dificuldade na escolha dos participantes da equipe de avaliação? Como isto influencia a avaliação da empresa?	MUITO BAIXO ↓ 1 2 3 4 MUITO ALTO ↓ 5	FACILITADOR ☐	NEUTRO ☐	BARREIRA ☐

Qual é o grau de resistência da direção para avaliação da empresa? Como isto influencia a avaliação da empresa?	MUITO BAIXO ↓ 1 2 3 4 MUITO ALTO ↓ 5	FACILITADOR ☐ NEUTRO ☐ BARREIRA ☐
Qual é o grau de resistência dos funcionários para avaliação da empresa? Como isto influencia a avaliação da empresa?	MUITO BAIXO ↓ 1 2 3 4 MUITO ALTO ↓ 5	FACILITADOR ☐ NEUTRO ☐ BARREIRA ☐
Qual é o grau de receio da empresa em tornar público os resultados da avaliação aos seus concorrentes? Como isto influencia a avaliação da empresa?	MUITO BAIXO ↓ 1 2 3 4 MUITO ALTO ↓ 5	FACILITADOR ☐ NEUTRO ☐ BARREIRA ☐
Qual é o grau de receio da empresa em tornar público os resultados da avaliação dos consumidores? Como isto influencia a avaliação da empresa?	MUITO BAIXO ↓ 1 2 3 4 MUITO ALTO ↓ 5	FACILITADOR ☐ NEUTRO ☐ BARREIRA ☐
Qual é o grau de receio da empresa em tornar público os resultados da avaliação à sociedade? Como isto influencia a avaliação da empresa?	MUITO BAIXO ↓ 1 2 3 4 MUITO ALTO ↓ 5	FACILITADOR ☐ NEUTRO ☐ BARREIRA ☐
Qual é o grau de receio da empresa em tornar público os resultados da avaliação ao (s) órgão(s) controlador (es)? Como isto influencia a avaliação da empresa?	MUITO BAIXO ↓ 1 2 3 4 MUITO ALTO ↓ 5	FACILITADOR ☐ NEUTRO ☐ BARREIRA ☐
Qual é o grau de definição dos objetivos e metas da empresa? Como isto influencia a avaliação da empresa?	MUITO BAIXO ↓ 1 2 3 4 MUITO ALTO ↓ 5	FACILITADOR ☐ NEUTRO ☐ BARREIRA ☐
Qual é o grau de concordância entre as políticas e diretrizes fixadas pelo governo e as fixadas pela empresa? Como isto influencia a avaliação da empresa?	MUITO BAIXO ↓ 1 2 3 4 MUITO ALTO ↓ 5	FACILITADOR ☐ NEUTRO ☐ BARREIRA ☐

Qual é o grau de independência financeira da empresa? Como isto influencia a avaliação da empresa?	MUITO BAIXO ↓ 1 2 3 4 5 ↓ MUITO ALTO	FACILITADOR ☐ NEUTRO ☐ BARREIRA ☐
Qual é o grau em que a empresa emprega pessoas por necessidades políticas? Como isto influencia a avaliação da empresa?	MUITO BAIXO ↓ 1 2 3 4 5 ↓ MUITO ALTO	FACILITADOR ☐ NEUTRO ☐ BARREIRA ☐
Qual é o grau de comprometimento político-partidário dos dirigentes da empresa no desempenho das suas tarefas? Como isto influencia a avaliação da empresa?	MUITO BAIXO ↓ 1 2 3 4 5 ↓ MUITO ALTO	FACILITADOR ☐ NEUTRO ☐ BARREIRA ☐
Qual é o grau de controle exercido pelo poder legislativo? Como isto influencia a avaliação da empresa?	MUITO BAIXO ↓ 1 2 3 4 5 ↓ MUITO ALTO	FACILITADOR ☐ NEUTRO ☐ BARREIRA ☐
Qual é o grau de controle exercido pelo poder judiciário? Como isto influencia a avaliação da empresa?	MUITO BAIXO ↓ 1 2 3 4 5 ↓ MUITO ALTO	FACILITADOR ☐ NEUTRO ☐ BARREIRA ☐
Quel é o grau de dificuldade na implementação de ações corretivas? Como isto influencia a avaliação da empresa?	MUITO BAIXO ↓ 1 2 3 4 5 ↓ MUITO ALTO	FACILITADOR ☐ NEUTRO ☐ BARREIRA ☐
	MUITO BAIXO ↓ 1 2 3 4 5 ↓ MUITO ALTO	FACILITADOR ☐ NEUTRO ☐ BARREIRA ☐

ANEXO 3

RELAÇÃO DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS

PAG.

CAPÍTULO I

Quadro I.1 — Quadro Comparativo de Intervenção Estatal em Alguns Países, por Setores 004

Tabela I.1 — Participação Relativa das Empresas Estatais, Estrangeiras e Privadas 005

Tabela I.2 — Distribuição das Empresas Estatais Segundo Vinculação e Natureza Jurídica 006

Tabela I.3 — Distribuição das Empresas Estatais Segundo Vinculação e Setor.. 007

Tabela I.4 — Empresas Estatais do Brasil e do Estado de São Paulo - Evolução de Alguns Indicadores Econômicos - 1976-1985 009

Tabela I.5 — Empresas Estatais do Estado de São Paulo - Evolução da Margem Operacional por Setores - 1974-1982. 011

Tabela I.6 — Empresas Estatais do Estado de São Paulo - Evolução Real das Tarifas de Algumas Empresas - 1974-1982 013

Tabela I.7 — Patrimônio Líquido Médio, Segundo o Tipo de Controle Acionário das Empresas - 1982 014

		PAG.
Tabela I.8	Criação das Empresas Estatais no Brasil	016
Quadro I.2	Empresas Estatais Entrevistadas..	023
Tabela I.9	Função do Entrevistado	026
Tabela I.10	Tempo na Função, na Empresa e no Setor Público	026
Tabela I.11	Formação dos Entrevistados	027

CAPÍTULO II

Quadro II.1	Variáveis do Modelo de Martindell	036
Quadro II.2	Avaliação da Igreja Católica Romana	037
Figura II.1	O Processo de Avaliação	042
Figura II.2	Modelo Para o Estudo da Eficácia Organizacional	049
Figura II.3	As Duas Dimensões da Avaliação ..	050
Figura II.4	Articulação entre os Modelos Conceitual e Operacional	052
Figura II.5	Metodologia de Avaliação das Empresas Energéticas	056
Figura II.6	Metodologia de Avaliação da EMBRATEL	057
Figura II.7	Modelo Teórico de Avaliação de Empresas Estatais	101

PAG.

Quadro II.3	Resumo das Metodologias de Avaliação de Empresas (Geral).....	102
Quadro II.3	Resumo das Metodologias de Avaliação de Empresas (Geral).....	103
Quadro II.4	Resumo das Metodologias de Avaliação de Empresas Estatais	104
Quadro II.4	Resumo das Metodologias de Avaliação de Empresas Estatais	105
Quadro II.4	Resumo das Metodologias de Avaliação de Empresas Estatais	106
Quadro II.4	Resumo das Metodologias de Avaliação de Empresas Estatais	107

CAPÍTULO III

Tabela III.1	Áreas, Freqüência Avaliadas na Empresa Estatal	109
Tabela III.2	Aspectos Relevantes na Avaliação de Empresas Estatais	114
Tabela III.3	Participantes da Avaliação - Internos	117
Tabela III.4	Participantes Externos da Avaliação	118
Tabela III.5	Diferenciação da Avaliação de Empresas Públicas e Empresas Privadas	121

		PAG.
Tabela III.6	Periodicidade de Avaliação das Empresas Estatais	123
Tabela III.7	Fatores que Dificultam a Avaliação de Empresas Estatais	125/126
Tabela III.8	Fatores que Facilitam a Avaliação de Empresas Públicas	127
Tabela III.9	As Empresas Públicas devem ser Avaliadas?.....	135
Figura III.1	.....	137
TABELA III.10	Contribuições ao Modelo de Avaliação	137
Figura III.2	.....	138
Tabela III.11	Participantes Ideais para se Avaliar a Empresa	139
Tabela III.12	Nível do Conhecimento de Metodologia de Avaliação	141
Tabela III.13	Influância do Nível de Conhecimento sobre a Avaliação	142
Tabela III.14	Nível do Conhecimento de Indicadores de Avaliação	144
Tabela III.15	Influência do Nível de Conhecimento dos Indicadores de Avaliação..	144
Tabela III.16	Nível de Conhecimento dos Padrões..	145
Tabela III.17	Influência do Nível de Conhecimento dos Padrões sobre a Avaliação...	145

		PAG.
Tabela III.18	Grau de Dificuldade na Escolha de Indicadores	146
Tabela III.19	A Influência do Grau de Dificuldade na Escolha dos Indicadores sobre a Avaliação	147
Tabela III.20	Grau de Dificuldade na Escolha de Padrões	147
Tabela III.21	A Influência do Grau de Dificuldade na Escolha dos Padrões sobre a Avaliação	148
Tabela III.22	Grau de Dificuldade na Fixação de Pesos nos Indicadores de Avaliação	148
Tabela III.23	A Influência do Grau de Dificuldade na Escolha dos Padrões sobre a Avaliação	149
Tabela III.24	Grau de Dificuldade na Obtenção de Dados	151
Tabela III.25	A Influência do Grau de Dificuldade na Obtenção de Dados sobre a Avaliação	151
Tabela III.26	Grau de Dificuldade na Escolha dos Participantes	153
Tabela III.27	A Influência do Grau de Dificuldade na Escolha dos Participantes sobre a Avaliação	153
Tabela III.28	Grau de Resistência da Direção à Avaliação da Empresa	154