

PROPOSTA DE METODOLOGIA PARA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DE
EMPRESAS ESTATAIS

Ricardo de Queiroz Lobato

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DA COORDENAÇÃO DOS
PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO DE ENGENHARIA DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO DE JANEIRO COMO PARTE DOS REQUISITOS
NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM CIÊNCIAS EM
ENGENHARIA DE PRODUÇÃO.

Aprovada por:

Prof. Rogério de Aragão Bastos do Valle, D.Sc.

Prof. Fernando Guilherme Tenório, D.Sc.

Prof. Carlos Alberto Nunes Cosenza, D.Sc.

Prof. Eduardo Carnos Scaletsky, D.Sc.

RIO DE JANEIRO, RJ - BRASIL

DEZEMBRO DE 2007

LOBATO, RICARDO DE QUEIROZ

Proposta de Metodologia para Avaliação de
Desempenho de Empresas Estatais [Rio de
Janeiro] 2007

XIV, 111 p. 29,7 cm (COPPE/UFRJ, M.Sc.,
Engenharia de Produção, 2007)

Dissertação - Universidade Federal do Rio
de Janeiro, COPPE

1. Empresa Estatal
2. Avaliação de Desempenho

I. COPPE/UFRJ II. Título (série)

A meu pai

AGRADECIMENTOS

A elaboração de uma dissertação depende do apoio de diversas pessoas. Dentre muitas destaco algumas fundamentais.

Primeiro, Paulo Coletti, pelo incentivo e motivação para realizar este trabalho. Segundo, Regis Motta, professor da UFRJ, que me apresentou ao meu orientador professor Rogério Valle. Terceiro este próprio professor por sua dedicação e entusiasmo pelo trabalho.

Agradeço, a meus colegas do laboratório SAGE e os da gerência de Estratégia e Desempenho Empresarial da Petrobras que, sempre, me auxiliaram em quaisquer dúvidas e questionamentos.

Reconheço que o trabalho de pesquisa foi facilitado graças a ferramentas como o “Google Acadêmico” e ao serviço “Periódicos Capes”, assinalando que o apoio das bibliotecárias da Petrobras foi indispensável.

Finalmente, à paciência das minhas amadas Carla e Manuela, como se não já bastassem as regatas.

Resumo da Dissertação apresentada à COPPE/UFRJ como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Ciências (M.Sc.)

PROPOSTA DE METODOLOGIA PARA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO
EMPRESARIAL DE EMPRESAS ESTATAIS

Ricardo de Queiroz Lobato

Dezembro/2007

Orientador: Rogério de Aragão Bastos do Valle

Programa: Engenharia de Produção

Este trabalho responde a algumas perguntas sobre como o Estado poderia avaliar o desempenho de uma empresa estatal no novo contexto de retomada do desenvolvimento.

A primeira questão é saber se existiriam valores ocultos que não estão sendo capturados pelos atuais instrumentos de planejamento e controle do Governo. Esta resposta é obtida através de estudo sobre as razões da intervenção do Estado no setor produtivo e uma breve análise dos instrumentos utilizados, atualmente, pelo Ministério do Planejamento e duas empresas estatais, Petrobras e Embrapa. A segunda questão diz respeito à relevância e completeza dos relatórios de sustentabilidade, como o criado pelo “*Global Report Institute*” – GRI para a avaliação do desempenho de empresas estatais. O trabalho é concluído com proposta de criação de uma metodologia para esta avaliação.

Abstract of Dissertation presented to COPPE/UFRJ as a partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Science (M.Sc.)

METODOLOGY PROPOSAL FOR STATE OWNED ENTERPRISE PERFORMANCE
EVALUATION

Ricardo de Queiroz Lobato

December/2007

Advisor: Rogério de Aragão Bastos do Valle

Department: Production Engineering

This Dissertation answers some questions about how the State could evaluate a state owned enterprise performance considering new context of development. The first question is to know if there would be hidden values that are not being considered by the government tools for planning and controlling used nowadays. The answer for this question is obtained by a study about the reasons of State interference in the production sector and a brief analysis of tools used nowadays by the Planning Ministry and two state owned enterprises, Petrobras and Embrapa. The second question is regarding the relevance and completeness of the sustainability reports, like the one created by Global Report Institute – GRI, for evaluating state owned enterprise performance. This work is finished with a methodology proposal for evaluating state owned enterprise performance.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO..... | 1 |
| 1. O valor de uma empresa estatal..... | 1 |
| 2. Relatórios de Sustentabilidade..... | 2 |
| 3. Objetivos..... | 4 |
| 4. Metodologia..... | 4 |
| 6. Organização do Estudo..... | 9 |
| 7. Benefícios da pesquisa e justificativa..... | 10 |
| | |
| CAPÍTULO 1 - A Racionalidade da intervenção direta do Estado na Economia através de uma empresa estatal, razões históricas brasileiras e alternativas..... | 13 |
| 1 A racionalidade da intervenção do Estado na Economia..... | 13 |
| 2 Arcabouço jurídico que regulariza a empresa estatal no Brasil..... | 16 |
| 3 Histórico da atuação do Estado no setor produtivo do Brasil..... | 18 |
| 4 Outras formas de intervenção do Estado no setor produtivo..... | 31 |
| 5 Conclusão..... | 40 |
| | |
| CAPÍTULO 2 Como o desempenho das empresas estatais é avaliado – DEST, Petrobras e Embrapa..... | 42 |
| 1 Controles do Governo sobre as empresas estatais..... | 42 |
| 2 Avaliação de desempenho na Petrobras..... | 48 |
| 3 Avaliação de desempenho na Embrapa..... | 58 |
| 4 Conclusão..... | 62 |
| | |
| CAPÍTULO 3 - Avaliação de Desempenho Empresarial na modernidade..... | 64 |
| 1. O aumento da importância no atendimento dos objetivos de alguns não- proprietários da empresa e do trabalho sobre a informação..... | 65 |
| 2 Sistemas de avaliação de desempenho empresarial e relatórios de sustentabilidade..... | 74 |
| 3 Relatórios Sustentabilidade..... | 83 |
| 5. Conclusão..... | 95 |

| | |
|--|-----|
| CAPÍTULO 4. Conclusão e Recomendações | 98 |
| 1 Respostas as questões da pesquisa..... | 98 |
| 2 Recomendações | 99 |
| | |
| BIBLIOGRAFIA | 104 |
| | |
| APÊNDICES | 109 |
| Apêndice 1 - Empresas Estatais privatizadas a partir de 1990 | 109 |
| Apêndice 2 - Principais iniciativas de relatórios de sustentabilidade..... | 110 |
| Apêndice 3 – Modelo IBASE de Balanço Social | 111 |

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Instrumentos de planejamento, orçamento e acompanhamento de empresas estatais

Figura 2: Aspectos e indicadores para a avaliação de impacto social da inovação tecnológica Ambitec-Social

Figura 3: Evolução dos conceitos de responsabilidade sócio-empresarial

Figura 4: Categorias de social *responsiveness*

Figura 5: Aumento da complexidade nos modelos de avaliação de desempenho empresarial

Figura 6: Sistema Dupont

Figura 7: Exemplo de mapa estratégico

Figura 8: Estrutura das diretrizes para a confecção de relatórios de sustentabilidade

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Exemplos de falha de Mercado

Tabela 2: Histórico das empresas estatais no Brasil

Tabela 3: Agências Nacionais

Tabela 4: Alternativas para a intervenção do Estado no setor produtivo

Tabela 5 – Indicadores econômicos — visão GRI

Tabela 6 – Critérios e pesos do *Down Jones Sustainability Indexes*

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Número de empresas que fazem relatórios de sustentabilidade

Gráfico 2: Distribuição das ações ordinárias da Petrobras

Gráfico 3: Distribuição das ações ordinárias da Petrobras

Gráfico 4: Aumento da temperatura média global

Gráfico 5: Comparação entre o índice DJSI e o MSCI

SIGLAS E ABREVIACÕES

ANA - Agência Nacional de Águas

ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações

ANCINE - Agência Nacional do Cinema

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica

ANP - Agência Nacional do Petróleo

ANS - Agência Nacional de Saúde Suplementar

ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários

ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNDESPAR - BNDES Participações

BOVESPA – Bolsa de Valores de São Paulo

BSC - *Balanced Score Card*

CEBDS - Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe

CEPEA – Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada

CGPAR - Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Sociais
União

CMA - Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual

COMPERJ - Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro

CSN - Companhia Siderúrgica Nacional

CVM – Comissão de Valores Imobiliários

CVRD - Companhia Vale do Rio Doce

DEST - Departamento de Coordenação das Empresas Estatais Federais

DFLUX - Demonstração do Fluxo de Caixa

DICAR - Discriminação das Aplicações dos Recursos

DICOR - Discriminação das Origens de Recursos

DJSI – Dow Jones Sustainability Index

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FEFCx - Fechamento do fluxo de caixa

FHC - Fernando Henrique Cardoso
FNQ – Fundação Nacional da Qualidade
FTSE – Financial Times Stock Exchange
GRI – Global Reporting Initiative
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IGC – Índice de Governança Corporativa da BOVESPA
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI - Imposto sobre produtos industrializados
ISE – Índice de Sustentabilidade Empresarial
JIT - *Just in Time*
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
NYSE – New York Stock Exchange
OAI - Orçamento de Investimento das Estatais
OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONG’s – Organizações não-governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
PAN - Plano Anual de Negócios
PIB – Produto Interno Bruto
PND - Plano Nacional de Desestatização
PNQ – Prêmio Nacional de Qualidade
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPA - Plano Plurianual
PPI - Projeto Prioritário de Investimento
PPP - Parceria Pública e Privada
SEC - US Securities and Exchange Commission
SEST - Secretaria de Controle das Empresas Estatais
SMS - Saúde, Meio Ambiente e Segurança
SWOT - *Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats*

TCU - Tribunal de Contas da União

TQM - Gestão da Qualidade Total

WBCSD – World Business Council for Sustainable Development

INTRODUÇÃO

1. O valor de uma empresa estatal

Avaliar significa estabelecer a valia ou mérito de algo. A sociedade está cobrando, cada vez mais, transparência e demonstração contínua de resultado das empresas, sejam elas estatais ou privadas. Esta dissertação de mestrado irá responder a algumas perguntas sobre como o Estado poderia avaliar o desempenho de uma empresa estatal.

Responsáveis, em grande parte, pelo “milagre brasileiro”, as empresas estatais tiveram sua valia e méritos criticados a partir dos anos oitenta, período de profundo desajuste macroeconômico com estagnação do produto e altas taxas de inflação. Estas empresas passaram, então, de solução à problema, e a maioria delas foi privatizada entre os anos 1990 e 2002. Hoje o país encontra-se economicamente estável, o fantasma da inflação desapareceu, e a dívida externa está controlada. Entretanto, o Brasil não cresce, e os problemas sociais estão se agravando. O Governo, por sua vez, dá sinais claros de que o Estado irá voltar a intervir no setor produtivo em busca do crescimento. Neste momento, diversos instrumentos de intervenção do Estado na Economia estão sendo propostos e, no novo contexto, é preciso redefinir o papel das empresas estatais que sobreviveram ao processo de privatização. Entretanto, esta questão não deve ficar limitada ao contexto político, mas, também, ser estudada através ponto de vista da Engenharia de Produção, Administração e Economia.

A decisão do Estado em atuar no setor produtivo é semelhante à de uma empresa de verticalizar a produção, e não pode ficar limitada à dimensão econômica, devendo

ser considerados todos os objetivos do Governo. Para garantir que objetivos sejam atingidos, é necessário que o Governo se utilize de um adequado sistema de avaliação de desempenho.

As empresas estatais são consideradas ineficientes quando comparadas à iniciativa privada por critérios de rentabilidade (Boardman, 1989). Esta afirmativa leva a primeira questão da pesquisa:

Q1: Existiriam valores ocultos que não estão sendo captados pelos sistemas de avaliação de desempenho empresarial?

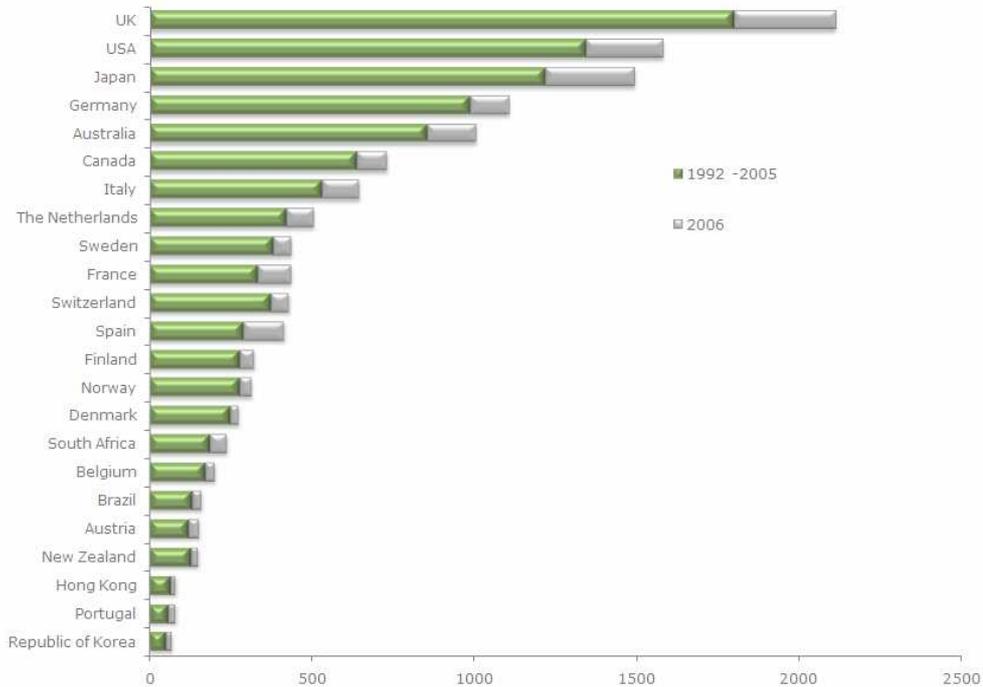
O Estado, quando decide atuar no setor produtivo, tem objetivos diferentes da iniciativa privada. É coerente acreditar que a avaliação de desempenho de uma empresa estatal não deva se servir dos mesmos critérios e indicadores utilizados na avaliação de uma empresa privada. No entanto, existe pouca referência acadêmica sobre metodologias específicas para avaliação de empresas estatais que acabam sendo avaliadas com os mesmos métodos e sistemas empregados nas instituições da administração direta e, no caso de empresas estatais de capital aberto, por sistemas de avaliação utilizados para empresas privadas. Todavia, nos últimos anos, tem se observado certa convergência de objetivos entre as estatais e privadas.

2. Relatórios de Sustentabilidade

Mudanças nos ambientes social, político, econômico e jurídico estão levando as empresas privadas a, cada vez mais, relatar o seu desempenho social e ambiental, principalmente, nos países desenvolvidos. O Brasil e a África do Sul são exceção à

regra, como mostra o gráfico 1 do *website* corporateregister.com.

Gráfico 1 – Número de empresas que fazem relatórios de sustentabilidade



Fonte: <http://www.corporateregister.com>, acesso em 3 de abril de 2007

As empresas privadas estão optando por sistemas de avaliação de desempenho mais abrangentes que tentam captar a complexidade do ambiente onde estão inseridas. O sucesso do *Balanced Score Card* (BSC) é um exemplo disto. Outro movimento observado é o aumento do número de empresas que fazem relatórios sociais ou de sustentabilidade com base em modelos desenvolvidos por diversos organismos. Este movimento à leva segunda questão desta pesquisa:

Q.2: Seriam os critérios de avaliação contidos nos relatórios de sustentabilidade relevantes e suficientes para o caso das estatais?

3. Objetivos

Primeiramente analisar a problemática da avaliação de desempenho das empresas estatais de forma a contribuir para sua melhoria.

Esta análise será focada nas duas questões propostas neste trabalho:

Q1: Existiriam valores ocultos que não estão sendo captados pelos sistemas de avaliação de desempenho empresarial?

Q.2: Seriam os critérios de avaliação contidos nos relatórios de sustentabilidade relevantes e suficientes para o caso das estatais?

O segundo objetivo é criar o quadro referencial que permita a construção de um modelo de avaliação de desempenho que capture os critérios relevantes de maneira a alinhar o desempenho das estatais com uma política de Governo visando à melhoria do bem-estar geral da sociedade.

4. Metodologia

Abrangência - O estudo irá se limitar ao problema das empresas estatais produtivas que definimos, então, através de três características. Primeiro, deve ser controlada pelo Governo, isto é, o Estado deve ser seu único proprietário ou possuir mais da metade do seu capital votante. A segunda é que ela deve ser uma empresa, portanto tem que produzir algo ou prestar um serviço. Terceira característica é que tenham recursos próprios, portanto, não dependem do orçamento fiscal. O estudo irá, contudo, chamar a atenção para o caso especial de instituições de pesquisa

como a Embrapa que depende do orçamento fiscal federal.

Fontes - A pesquisa se fará, basicamente, por levantamento bibliográfico. Serão utilizados, também, relatórios do Governo e de empresas estatais disponíveis na Internet. Durante a elaboração da dissertação, foram realizados alguns seminários para discussão do tema com a presença de integrantes do Ministério do Planejamento, Centro de Pesquisas da Eletrobrás - CEPEL, Petrobras, COPPE/UFRJ e diversas empresas privadas com experiência na elaboração de relatórios de sustentabilidade.

Abordagem multi-critério - Para atender o objetivo geral e específico da pesquisa será vista a abordagem multi-critério de apoio à decisão, tal qual definida por Bernard Roy in Figueira et al (Org.) (2005). Apesar do problema de avaliação de desempenho não parecer um problema típico de decisão, esta abordagem parece ser a mais adequada para modelar os objetivos conflitantes encontrados pelas empresas estatais. Esta dissertação está organizada a fim de estruturar o problema de acordo com a teoria da decisão, seguindo os passos abaixo.

- Identificação dos atores da decisão: Ator é qualquer pessoa envolvida em processo decisório. O mais importante é o tomador da decisão que possui a legitimidade para avaliar e decidir; no caso deste estudo, é o próprio Governo. O Decreto 6.021/07 instituiu a CGPAR (Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União) para, entre outras atribuições, estabelecer critérios para avaliação e classificação das empresas estatais federais com o objetivo de traçar políticas de interesse da União, tendo,

em conta, dentre outros, os seguintes aspectos:

- Desempenho econômico-financeiro;
- Práticas adotadas de governança corporativa;
- Gestão empresarial;
- Setor de atuação, porte, ações negociadas em bolsas de valores nacionais e internacionais, e
- Recebimento de recursos do Tesouro Nacional a título de despesas correntes ou de capital.

Outros atores na tomada de decisão são os analistas que irão ajudar a modelar o problema. Para finalizar, há, ainda, papel dos envolvidos que estarão submetidos às consequências da avaliação, mesmo sem dela participar.

- Identificação dos objetivos: É, sem dúvida, a etapa crucial para a elaboração de qualquer sistema de avaliação. Os objetivos deveriam ser definidos pelo tomador de decisão. Na impossibilidade de se entrevistar pessoas com legitimidade para esta definição, será feito um levantamento de possíveis objetivos da atuação do Estado como empreendedor no capítulo 1 onde será discutida a racionalidade por trás da criação de uma empresa estatal, o histórico da criação das empresas estatais e o atual arcabouço jurídico. O Capítulo 2 revelará alguns objetivos explícitos no Plano Plurianual Anual do Governo - PPA.
- Identificação das alternativas para atingir os objetivos: Elas serão representadas por diferentes formas de alocação de investimento em empresas estatais ou poderão considerar outras maneiras de intervenção do Estado no setor produtivo. No Capítulo

1, serão mostradas outras opções além da participação direta do Estado por meio de empresas estatais: regulação, contrato de gestão, subsídios, taxas, Parcerias Públicas Privadas (PPP), concessões e algumas formas de participação do Estado em empresas públicas e privadas.

- Identificação dos critérios e indicadores para comparação das alternativas: como na dos objetivos, a identificação de critérios para a avaliação deveria ser estabelecida pelo tomador da decisão. Entretanto, este estudo lança a hipótese de ser possível a utilização de critérios e indicadores utilizados nos mais avançados relatórios de sustentabilidade. No Capítulo 3, apresentar-se-á alguns modelos de avaliação de empresas privadas que poderão, após análise, servir para a construção de critérios e indicadores cuja definição é um processo difícil e requer cálculos cuidadosos, utilização de modelos, pesquisa e auxílio de peritos no assunto. Os critérios têm de satisfazer alguns requisitos lógicos para formar uma família coerente:

- Exaustividade – não foi esquecida nenhuma dimensão importante do problema;
- Coerência - o papel isolado do critério é compatível com o que exerce no conjunto de critérios;
- Não-redundância — nenhum critério é dispensável.

Na conclusão desta dissertação, serão feitas algumas recomendações sobre a definição de indicadores.

- Escolha de um procedimento de agregação - Quando identificados os

critérios, surge uma questão crucial: “Como levar em conta todos os critérios detalhadamente de forma a comparar as alternativas?” Será preciso levantar diversos parâmetros inter-critérios como pesos, constante de escalas, veto, níveis desejados ou rejeitados de desempenho de forma a mostrar como cada critério se relaciona com outro. A teoria da decisão apresenta dois tipos de abordagem:

- Escola americana: cada critério é representado por uma função de utilidade marginal. Uma agregação permite sintetizá-los em um único: MAUT, SMART, TOPSIS, MACBETH, AHP e a muito utilizada média ponderada.
- Escola européia: preferências modeladas a partir de relações binárias com subordinação: Métodos ELECTRA e PROMETHEUS.

No Capítulo 3, será visto que a maioria dos atuais sistemas de avaliação de desempenho e relatórios de sustentabilidade utilizados atualmente não definem um procedimento de agregação para que seja possível comparar as alternativas. Isto os tornam de pouca utilidade para o tomador da decisão.

- Análise e tomada de decisão – Não estão no escopo desta dissertação, uma vez que estas etapas são posteriores à construção do modelo de avaliação.

6. Organização do Estudo

Este trabalho é composto por três capítulos, além da introdução e conclusão/recomendações.

O primeiro irá levantar os objetivos das empresas estatais através de análise da teoria por trás da intervenção do Estado na Economia, aprofundando-se em razões brasileiras. Inicialmente, investigando-se o arcabouço jurídico que legaliza a atuação do Estado empreendedor; em seguida, um levantamento histórico das razões que levaram o Brasil a criar empresas estatais e a descrição da situação atual destas. Entendendo estes objetivos, far-se-á possível, será possível posteriormente estabelecer os critérios para correta avaliação do desempenho de empresa estatal. Ainda no primeiro capítulo, algumas opções para a intervenção do Estado, incluindo as agências reguladoras, parcerias públicas e privadas, impostos e subsídios.

No capítulo seguinte, será mostrado como é realizado planejamento, acompanhamento e controle das empresas estatais — coordenados pelo Ministério do Planejamento através do seu Departamento de Coordenação das Empresas Estatais Federais (DEST). O objetivo do segundo capítulo é fazer uma análise crítica dos atuais métodos de avaliação de desempenho utilizados e responder à questão “número um” desta dissertação: *Será que não existiriam valores ocultos que não estão sendo captados pelos sistemas de avaliação de desempenho empresarial?* E, ainda, como é feito a avaliação de desempenho na Petrobras que tem questões de governança complexa por ser uma empresa de economia mista, e na Embrapa, uma instituição de pesquisa.

No terceiro capítulo será visto que mudanças em ambiente social,

político, econômico e jurídico tornaram a gestão empresarial, sendo privada ou estatal, muito mais complexa devido ao aumento da importância no atendimento dos objetivos de alguns não-proprietários da empresa e o crescimento do valor e quantidade de trabalho sobre a informação em detrimento do trabalho sobre a matéria. Estas tendências e seus principais conceitos serão base para o entendimento de uma nova visão da teoria da firma — fundamental para a análise dos relatórios de sustentabilidade e sistemas de avaliação de intangíveis. Ainda neste capítulo, haverá uma breve análise histórica da evolução dos sistemas de avaliação de desempenho empresarial e, de forma mais detalhada, a análise dos modelos de relatórios de sustentabilidade relevantes no Brasil: GRI, Balanço Social, Indicadores Ethos de Responsabilidade Social e o DJSI. Então, subsídios serão fornecidos para a resposta da questão dois: *Q.2: Seriam os critérios de avaliação contidos nos relatórios de sustentabilidade relevantes e suficientes para o caso das estatais?*

Na conclusão, serão retomadas algumas das conclusões dos capítulos anteriores apresentando-se uma proposta de metodologia para a avaliação de desempenho de empresas estatais.

7. Benefícios da pesquisa e justificativa

A discussão sobre a questão da empresa estatal foi esquecida após a eleição do presidente Lula em 2003. Entretanto, aos poucos, este tema parece ter se reacendido no debate nacional. Uma correta avaliação de desempenho das empresas estatais é ferramenta fundamental para que isto não fique somente na esfera ideológica ou política, mas tenha um bom embasamento técnico e científico. Além disto, um bom

modelo de avaliação de desempenho irá gerar benefícios a diversas partes interessadas:

- Para o Governo - Além de proporcionar maior controle dos resultados, um modelo de avaliação de desempenho eficiente permitirá garantir o alinhamento estratégico entre os programas de Governo e a atuação das empresas estatais como, também, servirá de subsídio à tomada de decisão sobre investimentos do Estado no setor produtivo e avaliando concessões, Parceria Publica Privada (PPP), até mesmo na decisão de empréstimos ou subsídios para iniciativas privadas. As informações obtidas durante o processo poderão ser utilizadas num novo ciclo de planejamento.
- Para as empresas estatais – O uso de um sistema de avaliação que abranja os benefícios sociais e ambientais aumentará a visibilidade dos resultados obtidos pela empresa estatal, servindo de justificativa a investimentos e permitindo maior autonomia na gestão.
- Para as empresas privadas – Diversas delas reconhecem a importância de atuação com foco na sustentabilidade e estão criando várias iniciativas nas áreas social e ambiental. Todavia, a escolha delas é tarefa difícil para estas empresas. A definição de critérios de avaliação feitos pelo Governo poderia servir para orientar e alinhar as iniciativas de responsabilidade social e ambiental das empresas privadas.
- Para a comunidade acadêmica – Retomada da questão do papel do Estado no setor produtivo que não é discutida em

profundidade desde os anos noventa, época das privatizações no Brasil.

- Para a sociedade – Um modelo adequado para se avaliar o desempenho de empresas estatais permitirá maior transparência sobre sua atuação e seus benefícios para a sociedade.

CAPÍTULO 1 - A Racionalidade da intervenção direta do Estado na Economia através de uma empresa estatal, razões históricas brasileiras e alternativas

Este capítulo irá levantar possíveis objetivos do Estado ao intervir no setor produtivo através de uma empresa estatal. Primeiramente, será mostrada a racionalidade da intervenção do Estado na Economia; logo em seguida, indicado o arcabouço jurídico que rege as empresas estatais no Brasil; depois, far-se-á um levantamento histórico delas neste país e, finalmente, serão mostradas algumas alternativas de intervenção do Estado no setor produtivo, além das empresas estatais.

1 A racionalidade da intervenção do Estado na Economia

Esta intervenção, sempre, esteve presente desde as civilizações mais antigas, como a Egípcia e a Romana. Em contexto mais amplo, o capitalismo pode ser considerado um fenômeno recente que se estabeleceu durante a Revolução Industrial. Neste período, o pensamento dominante era liberalismo clássico de Adam Smith, John Stuart Mill, Montesquieu, Voltaire, entre outros. Entretanto, a intervenção do Estado na Economia foi retomada numa primeira fase após a grande depressão e posterior às duas guerras mundiais. O pensamento *keynesiano* justificou a política do *New Deal* do presidente norte-americano Roosevelt que combateu a crise de 1930 e o desemprego através do aumento dos gastos do Governo e medidas protecionistas. A reconstrução da indústria e infra-estrutura na Europa e Japão levou vários Governos a nacionalizar ou fundar empresas em setores estratégicos como energia, transporte e bancos. Na América Latina, a intervenção do Estado na Economia foi, em geral, baseada em objetivos

desenvolvimentistas. Numa outra fase, já no final da década de setenta, o mundo se encontrou outra vez em nova crise econômica com altas taxas de desemprego e inflação. Fenômeno que ganhou o nome de *stagflation*. Novas teorias econômicas surgiram. A solução da crise estava na política monetarista com o controle do volume total de moeda e outros meios de pagamento. Este período deu início à retomada do pensamento liberal, mostrando o caráter cíclico das políticas liberais e intervencionistas, como diz Pereira (1993).

As justificativas teóricas para a intervenção do Estado derivam das imperfeições do sistema de mercado livre que se tornaram conhecidas como “falhas de mercado”. Segundo OCDE (2004), elas podem ser definidas como incapacidade de o mercado levar o processo econômico a uma situação social ótima. Um aspecto importante desta questão é que se deixa de incluir, em custos e preços, os efeitos externos (externalidades) ou a redução dos lucros de outros agentes que não aqueles diretamente envolvidos nas transações de mercado e atividades afins. Com relação aos bens e serviços ambientais, pode-se destacar as externalidades referentes à poluição, à exploração dos recursos e à degradação de ecossistemas. Assim, as falhas de mercado o impedem de alocar recursos nos mais altos interesses da sociedade.

Alguns exemplos são:

Monopólio Natural - Devido a grandes economias de escala em determinadas atividades, a minimização dos custos só pode ser atingida se o produto ou serviço for fornecido por um único produtor. Exemplos típicos de monopólio natural são eletricidade, gás, ferrovias e todos os setores onde seja necessária uma rede integrada

para a oferta de produtos ou serviços.

Bens Públicos (public goods) – Há, também, falha de mercado quando se trata de bens públicos. Samuelson (1954) define “bem público” através de duas características. A primeira é a não-excludência, ou seja, o consumo dos bens não está relacionado ao seu pagamento. Nesta situação, não é possível excluir consumidores. A segunda característica é de que não há rivalidade. O consumo de um não diminui a possibilidade de consumo por outro. Estas características restringem a atuação do setor privado na produção ótima desse tipo de bem. Um exemplo típico é a segurança nacional.

O conhecimento também apresenta características de um “bem público”, o que justificaria a entrada do Estado nas áreas de ciência e tecnologia.

Bens de mérito ou sociais - O consumo de bens de satisfação imperativa, como Saúde, Educação, Habitação social, é desejável, mesmo que o consumidor não possa pagar o preço de mercado. Estes bens, normalmente, possuem externalidades positivas, existindo a possibilidade de que a sua oferta num mercado livre esteja abaixo do ótimo.

Externalidades - As externalidades, positivas ou negativas, são os resultados de uma atividade econômica que afetam outros membros da comunidade. Um exemplo típico de externalidade negativa é a poluição. Como as externalidades não são negociadas no mercado, representam uma falha nele, sendo necessária a intervenção do Estado para incentivar as atividades com externalidades positivas e estabelecer formas de regulação nas negativas.

A tabela 1 resume os exemplos de falha de mercado analisados que justificam a intervenção do Estado no setor produtivo:

Tabela 1: Exemplos de falha de mercado

| |
|--------------------------------|
| Monopólio natural |
| Bens públicos |
| Bens de mérito ou bens sociais |
| Externalidades |

Fonte: Elaboração própria.

Os efeitos da propriedade do capital na eficiência empresarial é um tema central na literatura sobre o processo de privatização. É amplamente aceito que a propriedade privada possa oferecer maiores incentivos aos seus gerentes, melhorando a produtividade. Contudo, a melhora da eficiência social através da transferência da propriedade para o setor privado depende de uma série de variáveis complexas. Para orientar as decisões na alocação de recursos públicos, há muito tempo, os economistas como Samuelson (1947), calculam os benefícios através de uma “função utilidade” para o bem-estar social (*social welfare*). Esta função agrega diferentes indicadores sociais, como expectativa de vida e emprego, orientando a tomada de decisão do Governo.

2 Arcabouço jurídico que regulariza a empresa estatal no Brasil

Numa tentativa de identificação dos objetivos que levam o Estado a intervir, diretamente, na Economia, foi averiguado o arcabouço jurídico que regulamenta esta atividade no País. Entretanto, a Constituição e as leis federais não esclarecem os objetivos, apresentando, até mesmo, algumas contradições.

Por exemplo, o artigo 173 da Constituição Federal de 1988 estabelece que a atuação do Estado empresário “somente será permitida quando

necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo”. A Constituição deixa clara a preferência por empresas privadas nas atividades dirigidas ao mercado, mas não define, claramente, o que seria de relevante interesse coletivo ou questão de segurança nacional. Esta decisão poderia estar associada à necessidade de sua intervenção para corrigir as falhas de mercado, já discutidas no item 1.1 deste capítulo.

A própria Constituição de 1967, em pleno período desenvolvimentista, parece mais restritiva à atuação do Estado no setor produtivo do que a atual Constituição. Na de 1967, o Estado deveria atuar apenas em caráter suplementar, “por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais”.

Outro aspecto conflitante encontrado na legislação é o fato de que, apesar do processo de desestatização ter sido interrompido durante o Governo Lula em 2003, a Lei nº 9.491, de 9 de Setembro de 1997 que estabelece os procedimentos para o Programa Nacional de Desestatização (PND), continua em vigor.

Outro problema está na não completeza na regulamentação das empresas estatais. Previsto na Constituição de 1988, o estatuto social das empresas públicas ainda não foi criado. Estas empresas utilizam, portanto, o mesmo estatuto social das privadas.

Devido essas contradições e problemas, foi descartada a avaliação do arcabouço jurídico no estabelecimento dos possíveis objetivos do Estado empreendedor.

3 Histórico da atuação do Estado no setor produtivo do Brasil.

Após a Grande Depressão, ficou evidente que as forças de mercado não eram suficientes para o desenvolvimento do Brasil — que iniciou tarde o seu processo de industrialização. Com a política *laissez faire*, não conseguiria sair da posição de exportador de produtos primários. O mercado brasileiro apresentava diversas imperfeições como a falta de capital e de empresários capitalizados, sendo necessário que o Estado o substituísse em áreas como infra-estrutura e outros investimentos de baixa rentabilidade, mas alto retorno social.

Este diagnóstico motivou a criação das empresas estatais no Brasil. O resultado da política intervencionista foi um período de grande desenvolvimento para o país.

A seguir, será apresentado um breve histórico destas empresas no Brasil. O período de 1930 e 1980 foi feito com base em Trebat (1983).

1500 a 1929 – Período pré-industrial

Segundo Saravia (2007), a intervenção do Estado na Economia vem da tradição ibérica que favorecia monopólios e fortes proibições no setor produtivo e no comércio. Um exemplo, na época do Brasil colônia, foi o alvará da Rainha Maria I que extinguiu todas as manufaturas têxteis, exceto as de produção de tecidos para vestimenta dos escravos. Registra-se, também, algumas incursões diretas do Estado na produção de bens e serviços, como a criação da Casa da Moeda da Bahia em 1694 e o Serviço Postal em 1662.

Trebat (1983) diz que, até fim dos anos vinte, a Economia brasileira era pré-industrial. A agricultura absorvia 70% da população economicamente ativa. A intervenção pública ficava limitada a expandir o setor agrícola e manter bons relacionamentos com o capital externo. As ferrovias brasileiras foram financiadas por capital inglês, mas o Governo garantia aos investidores um retorno mínimo do investimento. Em 1901, o Brasil achou mais econômico estatizar as ferrovias. Em 1929, 60% delas já pertenciam ao Estado.

Houve, nesta época, alguns esforços privados de industrialização. Destacam-se os empreendimentos pioneiros de Barão de Mauá com projetos relacionados a fundição, estradas de ferro, bondes, telégrafo submarino, iluminação a gás, abastecimento d'água e estaleiros, e de Delmiro Gouveia que foi pioneiro na indústria têxtil, no aproveitamento hidrelétrico do Rio São Francisco, na instalação de luz elétrica no Nordeste e em outros empreendimentos.

1930 – 1945 - Início da industrialização.

Somente em 1930, com o primeiro Governo de Getúlio Vargas, a industrialização se iniciou. Guerra e grande depressão interromperam o fluxo normal de mercadorias estimulando o crescimento da indústria local. A postura intervencionista via-se legitimada pela teoria *keynesiana* e pela prática de alguns países, como os Estados Unidos no Governo Roosevelt. Os gastos governamentais aumentaram neste período.

Criou-se a Previdência Social e os Ministérios do Trabalho da Indústria e Comércio, da Educação e da Saúde. Apesar de nenhuma empresa estatal ter sido criada

em 1930, os poderes regulatórios foram fortalecidos. Exemplo desta intervenção foi o programa de apoio ao café que implicou em fixação de preços e controle da produção. Surgiram diversos institutos, como o do Açúcar e Álcool, do Mate, do Sal, do Pinho e comissões executivas de frutas, leite, mandioca e da pesca. O câmbio passou a ser controlado bem como os preços de tarifas de serviços públicos.

Em 1941, criou-se a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) que se tornou símbolo do compromisso do Governo com o desenvolvimento econômico. A CSN seria administrada de maneira diferente das estatais existentes como a Estrada de Ferro Central do Brasil e do Loyd Brasileiro que eram exemplos notórios de empresas com pouco capital, má administração e influenciadas politicamente. A CSN foi concebida para ter a flexibilidade de uma empresa privada, seria mista, com capital minoritário privado e controlado pelo Estado. Iria receber subsídios diretos do Governo e não seria garantido o monopólio, sendo esperado que ela operasse com eficiência num ambiente competitivo. Em caso de conflito entre os objetivos comerciais privados da empresa e os interesses amplos da nação, foi deixado claro que as metas comerciais precisariam ser sacrificados.

Em 1942, criou-se a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) como alternativa ao controle estrangeiro das minas de Itabira. Tanto a CSN quanto a CVRD foram financiadas com empréstimos estrangeiros.

1947 – 1962 Substituição de importações

Como a maioria dos países latino-americanos, a política de industrialização era feita com base na substituição de importações que incluía fortes barreiras tarifárias para

produtos importados e empréstimos subsidiados para o setor privado. Neste período, houve aumento significativo da produção nacional de bens duráveis e de produção. O papel do Estado era fornecer a infra-estrutura para o desenvolvimento industrial que seria feito através de capital privado, nacional e estrangeiro. Posteriormente, as necessidades de segurança nacional entraram na argumentação da política desenvolvimentista. Militares e tecnocratas iniciaram um processo de colaboração.

O resultado da rápida industrialização nos anos cinquenta e o aumento do nacionalismo econômico proporcionou o ambiente para a criação de importantes empresas estatais com a Petrobras. A incapacidade do mercado privado em oferecer empréstimos a longo prazo, fundamentais para o processo de industrialização, levou à criação do BNDE.

Ainda durante estes anos, a energia elétrica entrou no planejamento geral do Estado, criando mecanismos de financiamento e propiciando o surgimento da Eletrobrás em 1963.

1964-1967 Crise e estabilização

Quando João Goulart renunciou ao Governo em março de 1964 e foi substituído pelo regime militar, as empresas estatais já estavam implantadas em pontos-chaves da Economia. Além disto, o conceito do Estado empreendedor e a colaboração entre tecnocratas e militares já estavam bem estabelecidos. Apesar de o regime militar suportar a idéia de uma política de economia de mercado, ele não repudiou as empresas estatais pré 64. Na verdade, o número delas cresceu durante este período. Algumas

expandiram sua capacidade instalada diversas vezes.

O Governo militar herdou crise financeira e grande déficit público. Uma das causas do déficit seriam as empresas estatais. A Petrobras, por exemplo, manteve os preços dos combustíveis baixos durante o Governo de João Goulart. Durante o período de estabilização da Economia, os investimentos em infra-estrutura não foram cortados. As Agências internacionais financiavam esses projetos, e o Governo iniciou uma série de estudos básicos setoriais.

1968-1974 O milagre econômico

A fórmula baseada em reforma financeira, capital estrangeiro, incentivos tributários e tecnologia levaram o Brasil a taxas de crescimento acima de 10% ao ano. Nada menos do que 231 empresas estatais foram criadas durante este período.

O setor administrativo sofreu também reformas. A mais importante para as empresas estatais foi o decreto lei nº. 200 de 1967, medida que foi tomada com o objetivo de melhorar a administração das empresas estatais, provendo-as de maior poder de decisão. O decreto nº. 200, também, afrouxou as restrições salariais, permitindo às empresas estatais contratarem e manterem um quadro qualificado. Várias unidades do Governo se tornaram empresas estatais: pesquisa agrícola e mineral, processamento de dados, planejamento urbano e em diversas outras áreas — totalizando 175 novas empresas no setor de serviço.

Com o rápido crescimento, foi necessário melhorar a infra-estrutura. A Eletrobrás e TELEBRÁS expandiram seu controle. Foi criada a Embratel para prover

serviços de ligações intermunicipais e integrar regiões remotas do país.

1976-1980 Ajuste no preço do petróleo

Apesar da crise do petróleo em 1973 e 1974, o Brasil não “tirou o pé” do acelerador. O Governo continuou com os projetos vislumbrados no Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento. Para sustentar seu programa de investimento, utilizou-se de fartos recursos disponíveis no mercado internacional, fruto da abundância de petrodólares gerados pela primeira crise do Petróleo. Neste período, o BNDES começou a “salvar” algumas empresas privadas com sérios problemas financeiros. Em 1976, ficou evidente a necessidade de reduzir a demanda em geral e investimentos no setor público. Para diminuir a demanda, a inflação e melhorar a balança de pagamentos, o Governo fez restrições à crédito, importação e investimentos.

1980-1989 A década perdida

A década de oitenta trouxe o final do ciclo de desenvolvimento levando o Brasil, junto à América Latina a um período de crises econômicas, inflação, problemas de solvência externa e baixo crescimento do PIB. Nesta conjuntura, o Presidente Figueiredo, ao tomar posse em 1979, recomendou avaliar a privatização das empresas estatais que não fossem estritamente necessárias para a correção das falhas de mercado. O Ministro do Planejamento, Delfin Neto, deixou clara a intenção de reduzir a participação do Estado no setor produtivo.

Em outubro de 1979, foi criada a Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST) para controlar os investimentos das empresas do Estado. Os resultados dos

primeiros cadastramentos elaborados pela SEST causaram grande impacto à sociedade. Havia por volta de quinhentas empresas estatais e um grande volume de recursos manipulados por elas. O SEST promoveu cortes em investimentos e importações e proibiu a contratação de pessoal. Logo em seguida, o Governo criou o primeiro Programa de Desestatização através do Decreto n. 86.215, de julho de 1981. Todavia, somente algumas pequenas empresas estatais, como linhas de navegação, refinaria de açúcar, hotéis e algumas subsidiárias da Petrobras e CVRD foram vendidas durante o período. O Governo não arriscou vender as grandes siderúrgicas. Empresas como Petrobras, Nuclebrás, CSN e Embraer, geridas por militares, estavam protegidas pelo argumento da defesa da “segurança nacional”. Outras inúmeras razões podem explicar o fracasso do programa: falta de transparência do processo, perspectiva de criação de monopólios e oligopólios privados e o desinteresse do setor privado nacional e a proibição ao capital externo de participar, diretamente, do processo, tendo em vista a situação econômica do país.

Em 1985, iniciou-se o Governo Sarney e a “Nova República”. Foi uma época de várias tentativas de planos e políticas econômicas quando a intervenção do Governo nas empresas estatais aumentou, pois tiveram que, novamente, contribuir para combater a crise e a inflação mantendo os preços de seus produtos e serviços abaixo do mercado e de seus próprios custos de produção. Com isto, a situação financeira das empresas estatais ficou seriamente abalada, o que iria propiciar condições favoráveis à privatização.

O Governo Sarney tentou dar continuidade ao programa de desestatização. Em novembro de 1985, foi instituído o Decreto n. 99.991 que apresentou algumas inovações

em relação ao programa anterior: as operações passaram a contar com o assessoramento de empresa de consultoria privada; as transferências, sempre que possível, deveriam ser concretizadas por intermédio da Bolsa de Valores, e foi aberta a possibilidade de serem oferecidas condições que facilitassem a compra de ações por empregados das empresas cujo controle estivesse sendo transferido. Em 1986, mais um decreto foi instituído; desta vez sem grandes inovações. Finalmente, em março de 1988, o Governo Sarney lançou o seu último decreto, n. 95.886, englobando mais algumas novidades em relação aos anteriores: ficou explícito que as privatizações deveriam ocorrer para a redução do déficit público, permitindo a conversão de parte da dívida externa do setor público federal em investimento de risco, estabelecendo a meta de dinamizar o mercado de capitais.

Apesar das modificações incorporadas em cada decreto, o resultado final é que poucas empresas estatais foram privatizadas: somente aquelas que tiveram sua origem no setor privado e tinham sido incorporadas à carteira do Sistema BNDES.

1990 a 2002 Neoliberalismo

Esta fase iniciada no Governo Collor com continuidade até o de Fernando Henrique marca o avanço do neoliberalismo no país. Em 1990, foi instituído o Plano Nacional de Desestatização (PND). O processo de desmonte do Estado desenvolvimentista foi iniciado através da privatização de empresas nas quais haveria menor possibilidade de reação popular.

Ainda, numa tentativa de promover a eficiência e a competitividade das empresas estatais ou, possivelmente, para prepará-las para o processo de privatização, o

Governo instituiu, pelo Decreto nº.137 de 27.05.1991, o Programa de Gestão das Empresas Estatais. O programa estabeleceu o mecanismo de contrato de gestão propondo uma série de indicadores e metas negociadas em troca da flexibilização de diversos controles. Segundo Vassallo (2007), a experiência do contrato de gestão foi frustrada, pois não se utilizou como um instrumento de planejamento e redefinição do papel do Estado e das empresas estatais.

Em 1995, já no Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), as privatizações deslancharam. Foi aprovada a Lei de Concessões, estabelecendo regras para a exploração de serviços públicos pelo setor privado. Foi iniciado um processo de privatização maciça, principalmente, nos setores de infra-estrutura e serviços públicos, como telecomunicações e energia elétrica. Uma lista das empresas estatais privatizadas encontra-se no apêndice 1. Este processo fez-se alvo de duras críticas por diversos setores. Uma delas foi a aceitação de “moedas podres”, títulos públicos com grande taxa de desconto para o pagamento das empresas estatais. O Governo contra argumentou que as empresas estatais foram vendidas através de leilão, o preço final das ofertas deveria contar com os ganhos da utilização das “moedas podres”.

Com a privatização dos serviços públicos, a partir de 1995, percebeu-se necessário um esquema de regulação das empresas privadas que prestariam estes serviços. O Estado definiu as condições e prazos, sendo o setor privado o responsável pela a realização de novos investimentos. Não obstante, muitos destes investimentos foram realizados através de empréstimos do BNDES.

O modelo neoliberal adotado determinou a privatização de quase todas as empresas estatais, tanto no setor produtivo, como as siderúrgicas e a

CVRD, quanto no setor da infra-estrutura e serviços, como o caso do sistema Telebrás. A privatização serviu como instrumento de ajuste fiscal, já que a venda do patrimônio foi utilizada para saldar uma parcela da dívida. Com a saída do Estado no setor produtivo, fez-se mister a criação das Agências Reguladoras que, todavia, ainda, não conseguiram impulsionar a retomada do desenvolvimento. O período marcou, também, a abertura do mercado brasileiro com expressivas reduções na alíquota de importação. No final deste período a inflação foi controlada, mas houve aumento do desemprego e estagnação do país.

2003-2007 Governo Lula

Com o início do Governo Lula, o processo de privatização parou, mas continuou a política de controle de investimentos em busca da realização de metas fiscais.

Em dezembro de 2004, foi aprovada a lei nº 11079 que institui normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada (PPP) no âmbito da administração pública para elevar os investimentos privados em infra-estrutura. O Governo, até 2007, tem estruturado, no modelo de PPP, apenas cinco projetos, sendo o que está em fase mais avançada é a estrada BR116/BR325 no Estado da Bahia; em outubro de 2007, decidiu fazer, novamente, leilões de concessões puras de diversas estradas federais.

No primeiro ano do Governo Lula, não houve mais nenhum debate sobre estatização *versus* privatização. Somente durante a campanha para re-eleição, o tema voltou à tona quando Lula afirmou que Alckimin, seu adversário no segundo turno, iria

privatizar a Petrobras e o Banco do Brasil.

Em 2005, foi lançado o Projeto Piloto de Investimentos (PPI) que exclui, do cálculo das metas de superávit primário do Setor público, projetos de elevado impacto econômico e retorno fiscal em infra-estrutura: rodovias, metrô, ferrovia, portos, perímetros de irrigação, pesquisa e desenvolvimento nos setores de prospecção de petróleo, meteorologia e administração fazendária.

No dia 22/01/2007, anunciou-se o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que consiste na realização de investimentos de R\$ 503 bilhões até 2010 em três grandes áreas: “Logística” (transportes), “Energia” e “Infra Estrutura Social e Urbana” (habitação e saneamento). Desta forma, o Governo busca obter aumento nas taxas de crescimento econômico. É preciso ressaltar que R\$ 274 bilhões serão investidos em energia com recursos provenientes de empresas estatais produtivas — principalmente, a Petrobras. É bem verdade que muitos destes investimentos já estavam previstos mesmo antes do PAC, o que não representaria uma grande mudança. Mas, por outro lado, o PAC poderá servir para mostrar que a empresa estatal não serve só para aumentar o superávit primário, mas, também, pode contribuir, de forma decisiva, para o desenvolvimento do país.

Concluindo o histórico nacional, como mostra a tabela 2, a atuação do Estado no setor produtivo através das empresas estatais pode ser dividida em dois períodos:

- 1930-1979 – desenvolvimentismo
- 1980 - 2003 – ajuste fiscal

Tabela 2: Histórico das empresas estatais no Brasil

| | |
|------------------|---|
| Industrialização | 1500-1929 – Período pré-industrial |
| | 1930-1945 – Início da industrialização. |
| | 1947-1962 – Substituição de importações |
| | 1964-1967 – Crise e estabilização |
| | 1968-1974 – O milagre econômico |
| | 1976-1980 – Ajuste no preço do petróleo |
| Ajuste Fiscal | 1980-1989 – A década perdida |
| | 1990-2002 – Neoliberalismo |
| | 2003-2007 – Governo Lula |

Fonte: Elaboração própria com base em Trebat (1983)

Trebat (1983) e Pinheiro (2002) levantam algumas hipóteses para o desenvolvimento das empresas estatais no Brasil no primeiro período:

- Recursos insuficientes por parte do setor privado em setores estratégicos da economia nacional - Sempre foi dada a oportunidade para o setor privado. Portos, navegação e aço. 1960-1970. Áreas de tecnologia intensiva: aeronáutica, petroquímica e nuclear.
- Economia de escala - Energia elétrica, telecomunicações e siderurgia. Alguma importância a fatores políticos de curto prazo.
- Economias externas - Ferrovias, firmas de construção pesada, energia elétrica, portos e navegação. Além do BNDES que foi criado por razões de externalidades, ou seja, para atender à demanda de empréstimos baratos a longo prazo.

- Gestão estatal dinâmica - Algumas empresas estatais bem sucedidas comercialmente, como a CVRD, Petrobras e outras, criaram subsidiárias, diversificando suas atividades em setores como pesquisa, engenharia, processamento de dados, turismo e celulose. Outras empresas foram criadas devido a reestruturações organizacionais da Eletrobras e Telebrs.
- Aproveitamento de recursos naturais - A entrada do Estado nos setores de mineração e petróleo visava retirar a oportunidade de criação de monopólios estrangeiros na exploração dos recursos naturais brasileiros.
- Histórico-político – Algumas empresas estatais foram criadas por motivo histórico-políticos. A Companhia Telefônica Brasileira (CTB), por exemplo, surgiu devido à insatisfação popular com os serviços prestados pela empresa inglesa que provia o serviço. O Governo, também, estatizou algumas para salvá-las da falência e preservar empregos.

Trebet (1983) discute, no capítulo 6 de seu livro, se as empresas estatais tiveram sucesso. Numa análise limitada somente no ponto de vista financeiro, ele concluiu que as estatais de Petróleo e Mineração tiveram grande sucesso, as de siderurgia ficaram dentro da média de mercado, mas foram observados prejuízos em ferrovia e baixo retorno de investimento no setor elétrico e de telecomunicações. Sendo que a rentabilidade diminuiu no final dos anos setenta. É importante ressaltar que esta análise não considera todos os benefícios sociais. Outra observação feita por Trebet (1983) é que a gestão das empresas estatais era independente, com um bom gerenciamento feito por funcionários bem pagos e qualificados que não tinham medo de perder o emprego

por questões políticas.

Segundo OCDE (2006), o Brasil foi o país que mais cresceu em PIB e população no século XX, destacando o período entre 1950 e 1980 onde se observou um crescimento do PIB anual médio de 6% que, infelizmente, não veio associado a uma adequada distribuição de riqueza.

Crescimento com distribuição de renda, melhorias sociais e preservação ambiental é o desafio para um novo período de desenvolvimento.

4 Outras formas de intervenção do Estado no setor produtivo

Como foi dito na introdução, a identificação das alternativas é a etapa que segue a identificação dos objetivos de acordo com a teoria da decisão. No caso da avaliação do desempenho de empresas estatais, as alternativas podem ser os diversos níveis de alocação de investimentos em empresas estatais ou as outras formas do Estado intervir no setor produtivo além de uma empresa estatal: subsídios, taxações, controle de preços e agências reguladoras.

O Estado pode entrar no setor produtivo através de uma empresa pública, isto é, uma empresa estatal onde o capital pertence, totalmente, ao Estado. Outra possibilidade é o Estado fazer contratos com o setor privado: empresa mista, empresa privada com capital estatal, contratos de gestão e parceria público-privada. A decisão do Estado em atingir seus objetivos utilizando-se da iniciativa privada pode ser comparada com a decisão de uma firma em terceirizar ou não. Esta abordagem está estreitamente relacionada à literatura sobre integração vertical, como abordada em Coase (1937),

exceto que a decisão de *make or buy* é feita pelo Governo ao invés de uma firma privada. Portanto, a decisão do Estado em entrar no setor produtivo ou deixar esta tarefa para empresas privadas através de contratos ou regulamentação pode ser analisada pela teoria dos custos de transação e a dos direitos de propriedade Williamson (1985). North (1994) define os custos de transação como aqueles relativos à especificação do que está sendo comercializado e à garantia de que os consequentes acordos sejam cumpridos. O autor sustenta que os mercados econômicos são tipicamente imperfeitos e caracterizados por altos custos de transação.

O Estado pode decidir não interferir no setor produtivo, deixando a produção a cargo das empresas privadas de forma que as forças de mercado se encarreguem por maximizar o resultado social.

É importante observar que a própria empresa estatal pode ter diferentes formas de atuação, dependendo dos objetivos a serem atingidos. Conforme definido por Zif (1981), a estatal tem duas funções: a negócio, como a empresa atua em termos de produtividade e rentabilidade e a política. Ainda, segundo ele, numa empresa estatal mais focada em sua função política e orientação externa, aumenta a probabilidade de que ocorra ênfase nas vendas ao invés da lucratividade, preços baixos em relação aos custos, objetivos relativamente instáveis, objetivos estabelecido em termos vagos e não muito claros, avaliação de desempenho feita de modo irregular, procura de apoio público antes de uma ação e a alta administração recrutada do setor público. O Brasil, no intuito de eliminar as ineficiências operacionais, adotou um sistema onde as empresas estatais têm que competir com as privadas em igualdade de condições.

O Estado tem diversas alternativas, e a melhor combinação

delas necessita de um claro entendimento dos objetivos e um adequado sistema de avaliação.

Subsídios e taxações – O Governo pode decidir que algumas atividades deveriam ser encorajadas a crescer mais rápido se beneficiando de subsídios. A maioria das sociedades acredita que atividades culturais deveriam ser tratadas assim. Atividades de pesquisa e tecnologia são vistas como as que aumentam a produtividade e beneficiam a sociedade como um todo. O Governo pode oferecer subsídios para desenvolver uma determinada região. No Brasil, por exemplo, o Imposto sobre produto Industrializado, IPI, segue o princípio da seletividade em função da essencialidade do produto. Produtos supérfluos ou, até mesmo, nocivos à saúde, como bebidas alcoólicas e cigarros, são taxados pesadamente, enquanto a energia elétrica, livros e jornais, incluindo o papel destinado à sua confecção, são isentos de IPI.

A crítica à política de subsídios é ela poder ser influenciada por fatores políticos ou mesmo corrupção. Além disto, as empresas privadas podem acabar gastando muito em *lobby* para ter acessos a subsidiados. Por outro lado, a taxaço de produtos importados ou cotas de importação podem ser utilizados para proteger a indústria local. Taxação e subsídios são, sempre, temas complicados no que diz respeito ao comércio internacional.

Controle de preços – No passado, alguns países, inclusive o Brasil, utilizaram o controle de preços por diversos motivos: permitir o acesso da população de baixa renda a produtos e serviços, controlar a inflação ou, simplesmente, reduzir a flutuação de preços encontrada no mercado livre. As conseqüências de se fixar um preço abaixo do mercado são bem conhecidas: falta de produtos e venda através do mercado

paralelo com cobrança de ágio. Como será visto mais adiante neste capítulo, as empresas estatais brasileiras na década de oitenta foram obrigadas pelo Governo a congelarem preços de produtos e tarifas, levando a maioria delas a ter graves problemas financeiros.

Regulação – Ao invés de atuar diretamente no setor produtivo através de uma empresa estatal, o Estado pode corrigir algumas imperfeições de mercado através de regulação que é feita normalmente com criação de leis. É bem verdade que o excesso de leis pode gerar, também, distorções causadas pelo custo para se cumprir a legislação. Outro ponto importante é que, muitas vezes, a legislação pode se tornar obsoleta.

A regulação se faz, também, por agências especializadas. As agências reguladoras surgiram nos Estados Unidos e foram adotadas em diversos países. As agências têm funções legislativas relacionadas com a sua ação normativa; funções executivas, relativas às promoção, fiscalização e representação do poder concedente; exercem, também, função de mediadora, como uma instância arbitral em casos concretos do setor.

Willing (1993) concluiu que a vantagem de uma empresa privada regulada em relação a uma estatal é o isolamento das influências políticas. A regulação poderia, ao mesmo tempo, proteger os interesses do capital privado e corrigir as falhas de mercado. O mesmo autor ressalta que a estatal é preferível quando não é possível estabelecer, antecipadamente, as exigências públicas ou quando estas são difíceis de serem avaliadas.

No Brasil, na Constituição de 1988, foram previstas a ANATEL e a ANP.

Outras como a ANEEL e a ANVS foram criadas por lei específica (Lei nº 9.782/98). Dentre as previstas na Constituição, há aquelas concebidas como órgão, mas não, agência reguladora. É o caso da SUSEP (art. 192, inc. II), do Banco Central do Brasil (art. 192, inc. IV) e do Conselho Administrativo de Direito Econômico - CADE (art. 173, § 4º).

A ANATEL, a ANP e a ANEEL surgiram como autarquias “especiais”. O Decreto-lei nº 200 define autarquia como "o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeira, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada" (art. 5º, I).

Além da independência, o que a ANATEL, a ANEEL e a ANP têm de característico é o amplo poder normativo, cumulado com o fiscalizatório, o sancionatório, o de solução de conflitos, assemelhando-se, muito, às agências independentes norte-americanas.

As Agências Nacionais criadas estão listadas na tabela 3.

Tabela 3: Agências Nacionais

| |
|---|
| Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL |
| Agência Nacional do Petróleo – ANP |
| Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL |
| Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA |
| Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS |
| Agência Nacional de Águas – ANA |
| Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ |
| Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT |
| Agência Nacional de Aviação – ANAC |
| Agência Nacional do Cinema – ANCINE |

Fonte: Elaboração própria

Parceria Público-Privada (PPP) – O Estado, para potencializar os ganhos dos seus investimentos, pode entrar no setor produtivo ou de serviços em conjunto com a iniciativa privada. É preciso modelar o empreendimento adequadamente, uma vez que Estado e a iniciativa privada têm objetivos distintos.

Alguns exemplos de formas de PPP:

- BOT ou BOOT – *build - (own) – operate – transfer* – Modelo de concessão comum, onde o Governo dá à iniciativa privada o direito de construir e operar um empreendimento por um período determinado. Ao final deste tempo, retorna ao Estado.
- BOO – *build own operate* – Similar ao BOOT, entretanto o empreendimento não retorna ao Estado.
- BBO – *buy-build operate* – O Estado transfere um ativo já em operação para a iniciativa privada. Os novos controladores assumem a responsabilidade pela operação e pela expansão do empreendimento.
- BT ou BTO – *build – transfer – (operate)* – Neste caso, o setor privado constrói o empreendimento e entrega ao Estado antes do início da operação.
- LDO – *lease- develop-operate*

– Nesta modalidade, o Estado arrenda um ativo existente ao setor privado que realiza melhorias em troca de um contrato de operação privada.

Em todos estes tipos de contratos, é preciso que exista um modelo regulatório adequado que garanta os direitos de todas as partes envolvidas, reduzindo, assim, os custos de transação.

O termo Parceria Pública-Privada foi cunhado no Brasil pela Lei 11.079 de 2004 que prevê duas modalidades de concessões: patrocinada e administrativa.

O traço distintivo entre elas reside nas regras de pagamento ao setor privado, que na concessão administrativa, se origina, exclusivamente, do setor público, não sendo possível a tarifação do serviço. Já a concessão patrocinada prevê um modelo à remuneração tanto pelo setor público quanto através de tarifas.

O terceiro tipo ficou denominado concessão comum e está regulamentado na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Nesta modalidade, o setor privado é pago pelo usuário do serviço ou da infra-estrutura concedida.

Contratos de Gestão – Neste modelo, a responsabilidade por administração, operação e desenvolvimento de uma atividade é transferida para a iniciativa privada que recebe um valor estabelecido em contrato que pode prever um determinado nível de desempenho. Entretanto, a iniciativa privada não assume nenhum risco de mercado. Estes tipos de contratos surgiram na França no intuito de melhorar a gestão de suas empresas estatais.

O modelo foi reproduzido em alguns países, inclusive no Brasil, como já visto. No Brasil, os contratos de gestão não foram feitos com a iniciativa privada, mas, com o próprio corpo gerencial das empresas estatais.

Empresas privadas com financiamento público – O Estado pode incentivar empreendimentos em determinados setores ou regiões oferecendo empréstimos a longo prazo e taxas baixas. O BNDES, no momento da negociação do financiamento, exige uma série de contrapartidas da empresa tomadora do empréstimo. A mais comum é a exigência da utilização de um percentual de conteúdo nacional. É normalmente exigida alguma contrapartida social, como a construção de creches ou escolas. Em projetos maiores, como o de uma siderúrgica em São Francisco do Sul, é necessário elaborar um plano diretor com a participação da prefeitura para melhorar a infra-estrutura e evitar a favelização da área em torno do empreendimento.

Empresas privadas com participação minoritária do Estado - O Estado, através da BNDES Participações – BNDESPAR, pode aportar recursos não-exigíveis sob a forma de participação societária transitória e minoritária a empresas cujos projetos de investimento sejam considerados prioritários.

A BNDESPAR tem por filosofia alienar sua participação acionária na empresa uma vez alcançada a maturidade do projeto através da colocação pulverizada de suas ações no mercado secundário de títulos, democratizando o controle do capital e fortalecendo o mercado de capitais.

Empresas privadas controlados por fundo de pensão de empresa estatal – Após o processo de privatização, algumas acabaram sendo controladas por fundos de pensão

de empresa estatais. É o caso da Companhia Vale do Rio Doce – CVRD – com a Valepar que detém 53,3% de suas ações ordinárias da empresa. A Previ, fundo de pensão dos funcionários do Banco do Brasil, detém 58% da Valepar. O Governo poderia influenciar na escolha do Conselho de Administração da CVRD, assim como faz nas empresas estatais. O Estado, ainda, tem uma importante participação através do BNDESPAR. Além disto, a União Federal detém 6 *golden shares* que dão ao Governo o direito de veto a algumas propostas enviadas ao Conselho de Administração.

A tabela 4 resume a lista de algumas das possíveis alternativas para a intervenção do Estado no setor produtivo listadas neste capítulo, além das empresas estatais, abordadas neste item.

Tabela 4: Alternativas para a intervenção do Estado no setor produtivo

| |
|---|
| Subsídios e taxações |
| Controle de preços |
| Regulação |
| Parceria Pública-Privada – PPP |
| Contrato de gestão |
| Empresas privadas com financiamento público |
| Empresas privadas com participação minoritária do Estado |
| Empresa privada controlada por fundo de pensão de empresa estatal |

Fonte: Elaboração própria

Uma adequada avaliação de desempenho de uma empresa estatal necessita considerar algumas dessas alternativas além da opção de deixar a iniciativa privada atuar livremente. Contudo, não é fácil estimar, *a priori*, os custos e benefícios de cada alternativa listada. Muitas vezes, mesmo depois de implantada, é difícil se estimar em curto prazo, os benefícios atingidos por essas alternativas. A dificuldade não é motivo

para desconsiderar todas as alternativas de um modelo de avaliação de desempenho.

5 Conclusão

Com base na bibliografia apresentada, concluímos que a intervenção do Estado na Economia se faz necessária. A existência de falhas de mercado é uma condição para a intervenção do Estado, mas não é justificativa suficiente para a criação de uma empresa estatal. Antes de intervir diretamente na economia, é precisa-se considerar outras opções como a regulação.

Não foi possível chegar a nenhuma conclusão através da análise do arcabouço jurídico que regula as empresas estatais uma vez que a atual legislação apresenta algumas contradições que precisarão ser corrigidas após a definição do novo papel do Estado no setor produtivo.

Analisando o histórico da atuação do Estado no setor produtivo do Brasil, através da visão de Trebat (1983) e Pinheiro (2002), vimos que a mesma estava ligada ao desenvolvimento com presença nos setores de serviços, transporte e indústria pesada para suportar e estimular indústrias mais leves controladas pelo setor privado. A atuação estatal estava ligada, também, a alguns interesses militares, visto a presença nos setores de aço, petróleo e nuclear, mas o principal direcionador da atuação do Estado no setor produtivo foi garantir a infra-estrutura para empreendimentos privado. O Estado não entrava em áreas onde o setor privado já atuava satisfatoriamente. Outra característica notória e facilmente percebida na bibliografia é que a maioria das empresas era de capital intensivo e, portanto, não geravam muitos empregos.

Este capítulo foi importante por revelar o componente estratégico desempenhado pelas empresas estatais que deverá ser considerado na avaliação de desempenho.

CAPÍTULO 2

Como o desempenho das empresas estatais é avaliado – DEST,

Petrobras e Embrapa

Neste capítulo, será mostrado como são feitos planejamento, acompanhamento e controle das empresas estatais — coordenado pelo Ministério do Planejamento, através do seu Departamento de Coordenação das Empresas Estatais Federais (DEST). O objetivo é fazer análise dos atuais métodos de avaliação de desempenho utilizados e responder à questão “número um” desta dissertação: *Será que não existiriam valores ocultos que não estão sendo captados pelos sistemas de avaliação de desempenho empresarial?*

Ainda, neste capítulo, será a maneira como se faz a avaliação de desempenho na Petrobras e na Embrapa.

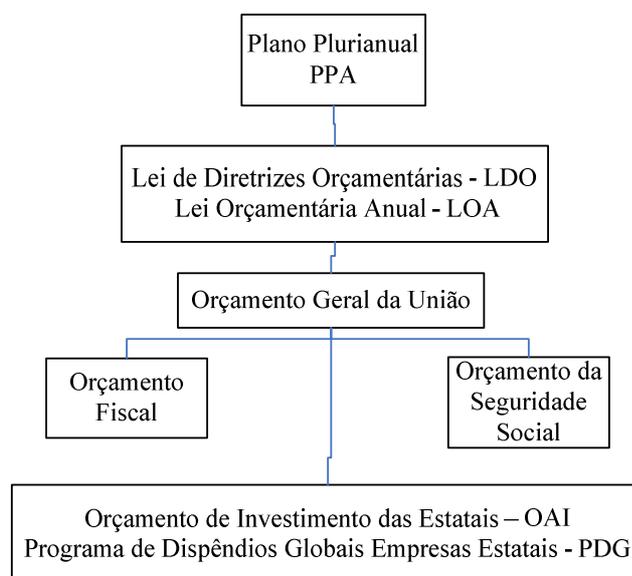
1 Controles do Governo sobre as empresas estatais

A lei nº 10.683/04 diz que compete ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a formulação de diretrizes e controle da gestão das empresas estatais (alínea h do inciso XVII do art.). Efetivamente, o Governo controla os investimentos e a política salarial das empresas estatais. Este controle está diretamente relacionado à preocupação com superávit primário¹. Além do superávit primário e investimentos, há controle sobre os gastos com funcionários e contratações das empresas estatais através da Lei 8.666.

¹ O superávit primário é o resultado das receitas menos despesas do governo, não incluindo o pagamento dos juros nominais da Dívida Pública Interna e Externa, incluindo o resultado das empresas estatais exceto as empresas financeiras. O déficit ou superávit total inclui todo pagamento de juros da dívida pública.⁴²As estatais foram incluídas no déficit ou

A figura 1 mostra, de forma esquemática, os instrumentos de planejamento, orçamento e acompanhamento que regem as empresas estatais.

Figura 1: Instrumentos de planejamento, orçamento e acompanhamento de empresas estatais



Fonte: Elaboração própria

O poder executivo é responsável pelo sistema de Planejamento e Orçamento e projetos de lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei do Orçamento Anual (LOA).

superávit primário do setor público em 1983, por uma exigência do FMI. Nesse período as estatais foram utilizadas pelo governo para financiar a dívida. A importância da meta de superávit primário retomou a importância após a implantação do Plano Real e de um novo acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) feito em novembro de 1998 que exigia do governo brasileiro um superávit primário entre 3 a 4% do PIB. Apesar do acordo com FMI ter vencido em março de 2005, o governo Lula continua com a política exigindo a contribuição das empresas estatais para o atendimento das metas de superávit primário. Para 2007 a 2010, a meta de superávit primário exigida das empresas estatais será de 0,7% PIB, em torno de R\$ 16 bilhões de reais. Essa meta deverá levar ao país o déficit nominal zero, ou seja, o déficit do governo incluindo o pagamento dos juros nominais seria reduzido a zero.

O PPA, de acordo com a Constituição Federal, deve conter "as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada". O PPA estabelece, de forma regionalizada, a ligação entre as prioridades de longo prazo e a Lei Orçamentária Anual. O PPA deve ser enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do seu primeiro ano de mandato. O planejamento inclui os três próximos anos de Governo e o primeiro ano do Governo seguinte. Anualmente, são feitos ajustes neste planejamento.

A LDO é aprovada, cada ano, pelo Poder Legislativo e estabelece metas e prioridades para o exercício seguinte. O LDO orienta a elaboração da LOA que autoriza os gastos de todos os programas e ações do Governo federal no ano. A LOA é aprovada no Congresso Nacional a partir da proposta orçamentária em forma de Projeto de Lei enviada pelo Poder Executivo.

O Orçamento Geral da União é dividido em três partes: Orçamento da Seguridade Social, Orçamento Fiscal, que inclui, também, as empresas que recebem recursos da união e o orçamento das empresas estatais produtivas que não recebem recursos da união. O processo orçamentário relativo a empresas estatais produtivas consolida-se no Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais (OAI) e no Programa de Dispêndios Globais (PDG). O OAI, assim como o PPA, é aprovado pelo Congresso Nacional. Já o PDG é aprovado através de decreto pelo Presidente da República. O DEST é o responsável pela consolidação das propostas de dispêndio gerando o PDG.

1.1 Plano Plurianual (PPA)

O PPA foi instituído em 1996 no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso e procura recuperar a tradição brasileira na área de planejamento iniciada na década de 1940 com o plano SALTE do presidente Eurico Gaspar Dutra e seguida por Juscelino Kubitschek e seu Plano de Metas e os dois Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) elaborados durante o Governo militar.

O PPA 2004-2007 tem, como norte, uma estratégia de longo prazo focando na inclusão social e desconcentração da renda com crescimento do produto e emprego, desenvolvimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e pela elevação da produtividade e viabilizado pela expansão competitiva das atividades que superem a vulnerabilidade externa. O PPA define cinco dimensões estratégicas:

- Social
- Econômica
- Regional
- Ambiental
- Democrática

Além destas dimensões, o PPA destaca três megaobjetivos a serem perseguidos:

- Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais,
- Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais,
- Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

Fazem, também, parte do PPA cinco temas transversais: gênero, raça, criança e

adolescente, juventude e pessoa com deficiência.

O PPA associa cada programa com os objetivos de Governo e estabelece indicadores para cada ação de forma a mostrar a contribuição para o atendimento de cada objetivo. Estes indicadores não são contáveis, mas sim associados aos objetivos de cada programa. PPA mostra, também, ano a ano, as previsões da realização dos investimentos e o seu avanço físico.

O PPA poderia ser, além de instrumento de planejamento, um bom meio de avaliação de desempenho para empresas estatais. Infelizmente, o acompanhamento do PPA não é eficaz. Segundo o relatório anual de avaliação de 2006, disponível no site www.planejamento.gov.br, apenas 55% dos indicadores foram apurados em 2005. Em 2007, com o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o Governo está aumentando a exigência no envio das informações de realizações dos projetos.

Na verdade, existe um número excessivo de indicadores dentro do PPA que ocorre porque os indicadores estão associados aos programas, e não, aos objetivos de Governo que necessitariam de indicadores e, dentro do relatório, a mostra de como cada programa está contribuindo. Outro problema é o relatório ser dividido pelos programas, sendo difícil a avaliação do desempenho de uma empresa estatal como um todo. Seria adequado expandir o horizonte de planejamento do Governo para quinze ou vinte.

1.2 Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais (OAI) e Programa de Dispêndios Globais (PDG)

O OAI se estrutura da mesma forma que o PPA — em programas e ações

(projetos de investimento). Nele está o orçamento para o ano seguinte de todos os projetos de investimento a serem realizados pelas empresas estatais. O OAI é uma peça muito importante, pois dá a autorização para isto.

O PDG apresenta discriminação das origens e aplicações de recursos, demonstração do fluxo de caixa, compatibilização econômica-financeira e necessidades de financiamento líquido, conforme padrões e formatação definidos pelo Governo Federal. No PDG, todo o OAI da empresa é consolidado numa linha de investimentos. O *website* <http://www.planejamento.gov> explica como é a estrutura do PDG:

“Discriminação das Origens de Recursos - DICOR : registro econômico de todas as receitas e recursos, independentemente de sua natureza e origem, destinados à cobertura dos dispêndios globais em um determinado período, segundo o conceito de competência.”

“Discriminação das Aplicações dos Recursos - DICAR: registro de todos os dispêndios, exceto os relativos à correção monetária, depreciação e amortização de ativos, segundo o conceito de competência.”

“Demonstração do Fluxo de Caixa - DFLUX: registro de toda movimentação de caixa da empresa num determinado período de tempo.”

“Fechamento do fluxo de caixa - FEFCx: compatibilização dos valores econômicos constantes dos demonstrativos DICOR e DICAR com os valores financeiros apresentados na DFLUX.”

Com base nas demonstrações do PDG é possível calcular a Necessidade de Financiamento Líquido – NEFIL. O critério “acima da linha” apura o resultado da empresa estatal sem incluir o financiamento, comparando, somente, os fluxos de despesas e receitas. Já o critério “abaixo da linha” considera os itens de financiamento, calculando o resultado da empresa pela variação do endividamento líquido. O resultado do NEFIL das empresas estatais é considerado no cálculo do superávit primário, conforme já visto no início do capítulo.

O PDG e o OAI são acompanhados, mensalmente, pelo Governo através de um sistema próprio. Ao final de cada ano, as empresas estatais enviam um

relatório de gestão anual para prestação de contas ao Tribunal de Contas da União. Gastos acima do orçado podem trazer conseqüências sérias aos gestores das empresas devido à lei de responsabilidade fiscal.

Entretanto, em termos de avaliação de desempenho, para satisfazer os atuais critérios, basta, somente, que a empresa cumpra o orçamento planejado. Não há uma análise mais apurada dos resultados, sejam econômicos, sociais, ambientais ou estratégicos.

1.3 Acompanhamento de Projetos de Grande Vulto

Estes projetos são os que têm valor total de investimento estimado superior a R\$ 10,5 milhões ou R\$ 67,5 milhões no caso de serem responsabilidade de empresas estatais de capital aberto ou suas subsidiárias. Quaisquer novos projetos de grande vulto dependem de manifestação favorável da Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual - CMA para estarem incluídos no PPA e no Orçamento da União. A CMA exige o encaminhamento de estudos de viabilidade técnica e socioeconômica conforme as orientações de manual próprio. Dentro deste estudo, é necessário informar o impacto ambiental líquido do empreendimento e os benefícios sociais. Os valores devem ser expressos em reais, entretanto o Ministério do Planejamento não orienta no manual de avaliação de projetos de grande vulto como deve ser feita a conversão dos impactos ambientais e sociais para valores em reais.

2 Avaliação de desempenho na Petrobras

Criada em 1953, com o objetivo de abastecer o mercado nacional de derivados

de Petróleo, a Petrobras atua, hoje, em 27 países em segmentos da indústria de óleo, gás e energia: exploração e produção; refino, comercialização, transporte e petroquímica; distribuição de derivados; gás natural, e energia.

Em 2007, considerando dados até outubro, a produção média de petróleo foi de 1.92 milhões de barris por dia. Observando a produção de gás natural, a média de produção da Petrobras chega a 2.29 milhões de barris equivalentes por dia. As reservas provadas de óleo e gás da Petrobras são de 11.4 bilhões de barris equivalentes. Esta reserva pode aumentar em mais de 50% caso se confirme a recente descoberta do campo Tupi, próximo ao Espírito Santo.

Praticamente, todo o mercado brasileiro de derivados é atendido pela Petrobras. Em 2007, produziu uma média de dois milhões de barris, por dia, de derivados de petróleo e está retomando seus investimentos na área Petroquímica com a aquisição da Suzano Petroquímica e o início da construção do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – COMPERJ.

2.1 Governança corporativa na Petrobras

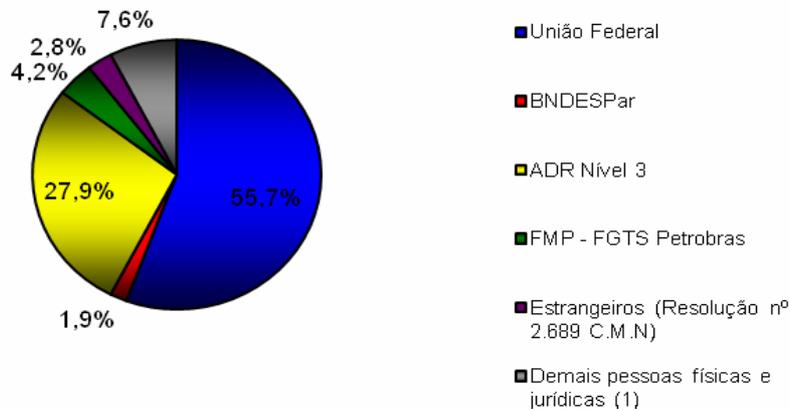
A Lei 2004 de Outubro de 1953 autorizou a União a constitui-la para executar o monopólio estatal do petróleo. Os membros do Conselho de Administração e da Diretoria Executiva eram nomeados pelo presidente da República, com mandato de três anos, e toda a Diretoria tinha assento no Conselho. Em 1995, a emenda constitucional permitiu à União contratar empresas estatais ou privadas para realização de atividades petrolíferas. Finalmente, em 1997 a Lei do Petróleo flexibilizou o monopólio de petróleo e gás no Brasil e assegurou à União o controle acionário da

Petrobras, permitindo a venda de 34% de ações ordinárias ao mercado.

A Petrobras, hoje, é uma empresa de economia mista, ou seja, uma sociedade anônima de capital aberto, controlada pelo Estado que detém 55% de suas ações ordinárias e trinta e dois por cento do capital total da empresa, como mostram os gráficos 2 e 3.

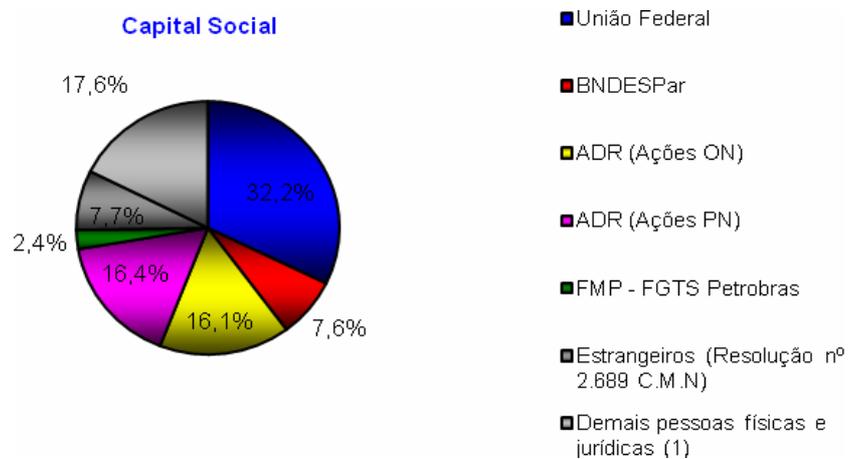
Gráfico 2 – Distribuição das ações ordinárias da Petrobras.

Capital Votante - Ações Ordinárias



Fonte: <http://www.petrobras.com.br/ri>, 2007

Gráfico 3 – Distribuição das ações ordinárias da Petrobras.



Fonte: <http://www.petrobras.com.br/ri>, 2007

O Conselho de Administração da Petrobras é, atualmente, formado por oito conselheiros, seis deles são indicados pelo Governo. Os dois restantes representam acionistas minoritários e os detentores de ações preferenciais. A sua diretoria executiva é eleita pelo Conselho de Administração. Apesar das indicações políticas sempre presentes, o atual Governo vem sendo alvo de duras críticas da imprensa pela explícita negociação de cargos com a sua bancada aliada.

A Petrobras, hoje, atua em um mercado ambiente de livre concorrência, regulado no Brasil pela Agência Nacional do Petróleo, ANP. Segundo seu Plano Estratégico 2020 (Petrobras, 2007a), tem, como foco, rentabilidade e crescimento integrado com responsabilidade social e ambiental.

Apesar do foco na rentabilidade, os acionistas minoritários vêem, como um risco, a possibilidade do Governo utilizar a Petrobras para atingir seus objetivos macroeconômicos e sociais. Esta preocupação está explicitada no Relatório 20-F (Petrobras, 2007b) enviado à bolsa de valores americana em dezembro de 2006:

“O Governo brasileiro, na qualidade de nosso acionista controlador, pode nos fazer buscar certos objetivos macroeconômicos e sociais que podem ter um efeito desfavorável em nossos resultados operacionais e na condição financeira.”

“O Governo brasileiro, na qualidade de nosso acionista controlador, tem buscado, e pode buscar no futuro, alguns de seus objetivos macroeconômicos e sociais através da Petrobras. As leis brasileiras exigem que o Governo brasileiro detenha a maioria de nossas ações com direito a voto, e enquanto ele detiver essa maioria, o Governo brasileiro terá o poder de eleger a maioria dos membros de nosso Conselho de Administração e, através dele, uma maioria dos diretores executivos que são responsáveis por nossa administração do dia a dia. Como resultado, podemos nos dedicar a atividades que dão preferência aos objetivos do Governo brasileiro ao invés de nossos próprios objetivos econômicos e comerciais. De forma específica, continuamos a auxiliar o Governo brasileiro a garantir que o fornecimento de petróleo e derivados no Brasil cumpra as exigências de consumo brasileiro.

Conseqüentemente, podemos fazer investimentos, incorrer custos e nos dedicar a vendas em termos que podem ter um efeito desfavorável em nossos resultados operacionais e na condição financeira.”

“Se o Governo brasileiro restabelecer controles sobre os preços que podemos cobrar pelo petróleo e derivados, esses controles de preço podem afetar nossa condição financeira e os resultados operacionais.”

“No passado, o Governo brasileiro estabeleceu preços para petróleo e derivados no Brasil, freqüentemente abaixo dos preços vigentes nos mercados mundiais de petróleo. Esses preços envolviam elementos de subsídio cruzado entre diferentes derivados vendidos em diversas regiões do Brasil. O impacto cumulativo desse sistema de regulamentação de preço sobre a Petrobras é registrado como um ativo em nosso balanço patrimonial no item “Conta de Petróleo e Álcool — Contas a receber do Governo brasileiro.” O saldo da conta em 31 de dezembro de 2006 era de US\$ 368 milhões. Todos os controles de preço para petróleo e derivados terminaram em 2 de janeiro de 2002, entretanto, o Governo brasileiro pode decidir restabelecer os controles de preço no futuro como resultado da instabilidade do mercado ou de outras condições. Se isso ocorrer, nossa condição financeira e resultados operacionais podem ser afetados de forma desfavorável.” (Petrobras, 2007b)

Por outro lado, os concorrentes da Petrobras consideram, como risco, a possibilidade do Governo a privilegiar de alguma maneira. No momento em que esta dissertação está sendo escrita, a ANP estuda alterações na Lei do Petróleo. A proposta da ANP é criar contratos de partilha para os grandes campos de petróleo, ao invés de contratos de concessão utilizados atualmente e que passariam a ser utilizados somente em reservas menores.

Apesar do Governo ter o poder controlar a Petrobras, ela atua hoje com bastante autonomia gerencial. Scaletsky (2007) mostra a importância do corpo gerencial da Petrobras nas tomadas de decisão da empresa. Segundo o autor, o corpo gerencial da empresa, em alguns momentos, assume o papel de “dono” da Petrobras.

Mesmo com esta autonomia na gestão, por ser contralada pelo Governo, o orçamento, a dívida a longo prazo e os investimentos da Petrobras precisam ser aprovados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério das Minas e Energia e Congresso Nacional através dos instrumentos descritos no

item 2.1. Faz-se importante notar que o orçamento, a dívida a longo prazo e os investimentos, antes de serem submetidos à aprovação do Governo, já foram aprovados pelo Conselho de Administração da Petrobras que é formado, em sua maioria, por pessoas indicadas pelo próprio Governo, incluindo até Ministros de Estado.

À Petrobras não basta atender o acionista controlador, por ter suas ações nas bolsas de valores em São Paulo e Nova York, deve, também, ter boas práticas de governança corporativa, tratamento equânime aos acionistas, transparência nas suas ações e seguir as regras e boas práticas da Comissão de Valores Imobiliários (CVM), BOVESPA, SEC e a lei *Sarbanes-Oxley*.

Além de atender seus acionistas, a Petrobras se destaca por suas ações na área social e ambiental. Para relatar o seu desempenho nas dimensões da sustentabilidade a Petrobras utiliza-se de um sofisticado relatório que atende aos requisitos de diversos organismos, como o *Global Reporting Institute* - GRI. A Petrobras está listada no *Down Jones Sustainability Index* – DJSI e Índice de Sustentabilidade Empresarial – ISE da Bovespa.

2.2 O Processo de planejamento e avaliação de desempenho na Petrobras

Este processo envolve todas as áreas de negócio da empresa e é coordenado pela gerência de Estratégia e Avaliação de Desempenho que está ligada, diretamente, à sua presidência.

2.2.1 Processo de Planejamento na Petrobras.

Inicia-se com a análise do ambiente externo. Na fase inicial, são construídos os possíveis cenários corporativos e elaboradas as projeções de mercado e preços que servirão de premissas para o planejamento estratégico e para a avaliação de projetos de investimento e aquisições. O último Plano Estratégico foi realizado para o período 2008-2020. Ainda na fase de análise do ambiente externo, é feita a análise das empresas do grupo de interesse da Petrobras: empresas integradas de energia, as nacionais de petróleo e fornecedores estratégicos.

Paralelamente à análise do ambiente externo, é feita, também, a análise do interno. Neste processo, faz-se um diagnóstico das funções corporativas onde são analisadas algumas pesquisas com foco em recursos humanos, satisfação dos clientes, imagem/marca, projetos estratégicos, tecnologia, SMS (Saúde Meio Ambiente e Segurança) e gestão.

Com base no resultado das análises dos ambientes internos e externos, inicia-se o processo de planejamento estratégico que irá definir o posicionamento da empresa. Também são insumos para este processo os relatórios de avaliação de desempenho. A análise estratégica é feita com a aprovação da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração. A Petrobras se utiliza de três metodologias para realizar a análise estratégica. A primeira é a tradicional: análise SWOT - *Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats*; a segunda, a visão baseada em recursos que enfoca recursos, capacidades e competências da empresa, e a terceira, simplesmente baseada nas diretrizes estratégicas dadas pela alta administração da empresa. Estas abordagens podem ser combinadas ou utilizadas individualmente — dependendo da

necessidade de revisão do plano anterior. O processo de análise estratégica revê políticas, valores, missão e visão da empresa. São definidas as estratégias e o direcionamento para os negócios e seu detalhamento por área de negócio da Petrobras.

A próxima etapa do processo de planejamento é a quantificação do Plano de Negócios que representa o conjunto integrado de todas as atividades da empresa, incluindo a sua carteira de projetos de investimento ² para um período de cinco anos. No processo de quantificação, o resultado da empresa calcula-se com base na projeção de mercados e preços, premissas financeiras e tributárias e previsões de investimentos

Uma vez aprovada a quantificação do Plano de Negócio, é feita a consolidação dos Planos Estratégico e de Negócios da Petrobras. Em paralelo à análise estratégica, quantificação e consolidação do Plano de Negócios, é elaborado o Painel de Desempenho Estratégico Corporativo segundo a metodologia do *Balanced Score Card* - BSC e contempla todos os objetivos, indicadores estratégicos e suas metas. O painel é posteriormente desdobrado em todas as áreas e unidades de negócio, sendo utilizado, também, para o estabelecimento de metas de desempenho individual de cada empregado.

No Plano Estratégico, estão explicitados os resultados da análise estratégica: missão, visão, cenários, premissas, estratégias, objetivos, indicadores, metas, políticas,

² Na Petrobras, os projetos de investimento e aquisições acima de US\$ 25 milhões passam por uma rigorosa sistemática de aprovação de projetos. Em cada fase de planejamento do projeto é preciso que se faça um estudo de viabilidade técnica e econômica e uma análise sócio econômica. Órgãos corporativos como Saúde Meio Ambiente e Segurança – SMS, Estratégia e Jurídico enviam pareceres sobre a adequação dos projetos. Além dos projetos serem aprovados de forma individualmente, cada área de negócio e a Petrobras como um todo otimizam a sua carteira de negócios da companhia segundo critérios de rentabilidade, risco e estratégia empresarial.

valores e comportamentos da empresa. Este plano é a quantificação do Plano Estratégico, representando um conjunto integrado de todas as atividades da companhia para um período de cinco anos. No Plano de Negócios, mostra-se os investimentos da empresa para o período.

Normalmente, os Planos Estratégico e de Negócio são finalizados em maio. Com base nestas informações, a Petrobras envia ao Governo uma proposta de PDG/OAI em junho, e de PPA, em julho. Elas precisam ser ajustadas para atender os requisitos do Governo, já que as premissas de PIB, dólar e preço do Brent do Governo são enviadas em março — quando o processo de planejamento da Petrobras já se iniciou. Outra adaptação necessária é a exigência do Governo à visão societária, enquanto o planejamento da Petrobras está na visão por seguimento de negócios – Exploração e Produção, Abastecimento, Gás e Energia, Distribuição e Internacional.

A última peça do planejamento é o Plano Anual de Negócio - PAN. Ele é a programação anual, distribuída mensalmente, das atividades físicas e financeiras do Sistema Petrobras. O PAN contempla todo o orçamento de investimentos e operações para o ano seguinte, assim como os resultados, sendo possível fazer a projeção de fluxo de caixa, e, através de regras de alocação, a projeção e realização do Balanço Patrimonial e demonstração do resultado (DRE). O orçamento é elaborado considerando-se as limitações de recursos e o PDG/OAI aprovado pelo Governo.

2.2.2 Processo de Avaliação de Desempenho da Petrobras

Este processo precisa atender a diversos *stakeholders*. Para cada grupo de

stakeholder, a Petrobras prepara relatórios que atendem os requisitos de cada um.

Alta Administração – É composta pelo Conselho de Administração e a Diretoria Executiva da empresa. O principal instrumento de avaliação de desempenho é o Relatório de Desempenho Empresarial – RDE que é emitido mensalmente com o objetivo de acompanhar o Plano Anual de Negócios – PAN. Neste relatório é possível avaliar o desempenho empresarial em curto prazo, permitindo a correção dos rumos e realimentando o processo de gestão quando necessário. O RDE focaliza os resultados econômicos, financeiros e operacionais desdobrados em cada área de negócio.

O segundo instrumento de avaliação de desempenho é Painel de Desempenho Estratégico através do qual é possível, sistematicamente, avaliar, ao longo do horizonte do Plano de Negócio (cinco anos), o desempenho da implantação da estratégia por perspectiva — segundo a metodologia do BSC: financeira, mercado, processos internos e aprendizado e crescimento.

Acionista controlador – O Governo exige o acompanhamento do PDG, OAI e PPA através da “alimentação” mensal de dados de realização no sistema do Governo. Anualmente, é preparado um relatório de gestão para prestação de contas ao Tribunal de Contas da União – TCU. Com o Plano de Aceleração do Crescimento, o Governo passou a controlar, mais rigidamente, a execução dos projetos de investimento.

Outros acionistas – Trimestralmente, a Petrobras divulga suas demonstrações contábeis através do Relatório do Mercado Financeiro – RMF que é elaborado segundo os princípios contábeis brasileiros - BRGAAP e os norte americanos USGAAP. A Petrobras emite, também, um relatório anual para seus acionistas. A SEC exige,

anualmente, o preenchimento do seu relatório 20-F com informações detalhadas sobre a empresa e sua governança corporativa e, também, uma seleção de informações contábeis de forma a mostrar a saúde financeira da empresa. O relatório 20-F exige, ainda, uma declaração de todos os riscos aos quais a empresa está exposta.

Todos os stakeholders – Anualmente, a Petrobras divulga o Balanço Social e Ambiental que é elaborado de forma a atender os requisitos do *Global Reporting Institute* - GRI, Ethos, IBASE e Down Jones Sustainability Indexes - DJSI. Este relatório é sintetizado por uma matriz de indicadores que correlaciona todos os indicadores apresentados com os critérios de avaliação do GRI, Ethos, IBASE e DJSI — analisados com mais profundidade no capítulo 3.

Todas as formas de avaliação de desempenho mostradas até agora se referem ao desempenho da Petrobras como um todo ou segmentado por suas áreas ou unidades de negócio. Contudo, devido à grande expansão da empresa prevista para os próximos anos, a gestão de projetos vem ganhando importância. O acompanhamento de seu desempenho se faz de forma sistemática; não só, pelos gestores dos empreendimentos, mas, também, pela alta administração. O Plano de Aceleração do Crescimento – PAC está enfatizando a gestão por projetos.

3 Avaliação de desempenho na Embrapa

A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa - atua no desenvolvimento de pesquisas e na produção de novas técnicas agrícolas e pecuárias além de contribuir com a agroindústria. É reconhecida como uma das grandes

responsáveis pelo aumento da produção brasileira de grãos.

Com sede em Brasília, a Embrapa, em 2007, é composta por 53 unidades no Brasil: 38 de pesquisa, três de serviço e doze administrativas. Conta, também, com quatro unidades no exterior. São três laboratórios de pesquisa: um na França, um na Holanda e outro nos Estados Unidos além de um escritório de negócio em Gana. Neste momento, a Embrapa está planejando expandir sua atuação à Ásia.

Entre os 8.320 servidores, a Embrapa tem um corpo técnico altamente qualificado, composto de 2.207 pesquisadores: 71,6% com doutorado e 27% com mestrado. O orçamento para 2008 é de R\$ 1.1 bilhões.

A Embrapa, além de publicar o seu Balanço Social, elabora um relatório chamado de Avaliação dos Impactos de Tecnologias Geradas pela EMBRAPA. Este relatório avalia o desempenho da EMBRAPA em três dimensões:

Dimensão Econômica - Os impactos econômicos da pesquisa da Embrapa são estimados de duas formas:

- A partir de amostra dos benefícios gerados pelas tecnologias desenvolvidas - os benefícios econômicos são estimados a partir do método do excedente econômico. A metodologia permite que se estime o adicional de renda (aumento de produtividade, agregação de valor ou cultivo em áreas anteriormente consideradas impróprias devido à carência de tecnologia adequadas) ou de redução de custos (menor uso de insumos), quando se compara duas situações: sem a adoção da tecnologia e com a tecnologia

incorporada ao sistema de produção do produtor ou da agroindústria.

- Pela participação no mercado de sementes – o cálculo é feito com base na participação no mercado brasileiro de sementes de algodão, arroz irrigado e de sequeiro, feijão, milho, soja e trigo. O benefício econômico é calculado a partir das diferenças de rendimento de ensaios nacionais comparando os cultivares da Empresa e os utilizados anteriormente.

Um ponto de atenção neste cálculo é ele não estar considerando as alternativas de tecnologia ou cultivares disponíveis no mercado. Provavelmente, se os agricultores não utilizassem a tecnologia da Embrapa, usariam uma outra.

Dimensão Social e Ambiental – Para saber o resultado do uso de suas tecnologias, a Embrapa constrói um índice para avaliar o desempenho social e mais quatro para os impactos ambientais.

O índice social, Ambitec-Social, é composto por uma matriz de indicadores explicativos dos impactos sociais resultantes da adoção de uma determinada inovação tecnológica aplicada a uma atividade produtiva. A figura 2 mostra a matriz de indicadores e seus agrupamentos.

ambiental, ao ser avaliado pelo modelo IBASE, os seus indicadores sociais externos e ambientais são todos iguais a zero.

4 Conclusão

Analisando os instrumentos de controle utilizados, ficou constatado que o Governo controla, principalmente, o orçamento e investimentos das empresas estatais através do PDG/OAI. O foco está na redução de gastos, e não, nos resultados obtidos. Um instrumento de controle que foca o controle de gastos, e não, a geração de resultados, não está adequado ao novo contexto de retomada do desenvolvimento.

Ao contrário do PDG/OAI, o Plano Plurianual - PPA se apresentou, conceitualmente, como um bom instrumento de planejamento, com objetivos, indicadores e metas definidos. Entretanto, perante os novos desafios que o Brasil se encontra nesse início de uma retomada do desenvolvimento, como a questão energética, o Plano Plurianual tem um horizonte de planejamento muito curto, apenas quatro anos.

Os atuais instrumentos de controle focalizam o controle orçamentário sem considerar, totalmente, os retornos econômicos, sociais e ambientais das empresas estatais, além dos objetivos estratégicos para o país. Portanto, a resposta para a primeira questão é que *existem valores ocultos que não estão sendo captados por sistemas de planejamento e controle do Governo e pelos de avaliação de desempenho empresarial.*

Os instrumentos de planejamento e controle do Governo que contemplam essas dimensões são o PPA e o Acompanhamento de Projetos de Grande Vulto. O primeiro carece de um adequado acompanhamento das metas. O segundo, apesar de contemplar

as dimensões econômica, social e ambiental; não orienta em sua metodologia um adequado sistema de agregação. Nos relatórios de acompanhamento é pedido para se indicar as melhorias sociais e o passivo ambiental líquido de cada projeto. Contudo as melhorias sócias e o passivo ambiental líquido são valorados em reais. O manual de orientação não indica como essa valoração deve ser feita, mas é pedido que se indique que metodologia foi utilizada para esse cálculo.

Neste capítulo, foi mostrada, ainda, a complexidade da avaliação de desempenho na Petrobras que precisa atender a diversas partes interessadas e o esforço feito pela Embrapa em mostrar os resultados obtidos pelo desenvolvimento de suas tecnologias.

CAPÍTULO 3 - Avaliação de Desempenho Empresarial na modernidade

Este capítulo irá mostrar que mudanças nos ambientes social, político, econômico e jurídico tornaram a gestão empresarial, privada ou estatal — muito mais complexa. Dentro do novo ambiente, destacam-se duas tendências:

- **Aumento da importância no atendimento dos objetivos de alguns não-proprietários da empresa.** Ao invés de simples geradora de lucro, a empresa privada deve atender, também, objetivos sociais e ambientais. Existem diversos termos, teorias e definições para expressar esta idéia: Responsabilidade social e ambiental, sustentabilidade, *stakeholders*, ética empresarial, empresa-cidadã e *triple bottom-line approach*.
- **Aumento da importância e quantidade do trabalho sobre a informação em detrimento do trabalho sobre a matéria.** Este fenômeno foi definido por Marques (2004) como “informacionalização”. O conhecimento se tornou o principal fator de produção em detrimento de recursos materiais.

Este capítulo irá focar a primeira tendência, explicando seus principais conceitos e definições. O correto entendimento desta tendência será subsídio para entender os relatórios de sustentabilidade. O item 2 deste capítulo, após uma breve descrição histórica da evolução dos sistemas de avaliação de desempenho empresarial, analisará com maiores detalhes alguns dos mais importantes modelos de relatórios de sustentabilidade: GRI, Balanço Social, Indicadores Ethos de Responsabilidade Social e

o DJSI. Fornecerá, também, subsídios para a resposta da questão dois: *Q.2 Seriam os critérios de avaliação contidos nos relatórios de sustentabilidade relevantes e suficientes para o caso das estatais?*

1. O aumento da importância no atendimento dos objetivos de alguns não-proprietários da empresa e do trabalho sobre a informação.

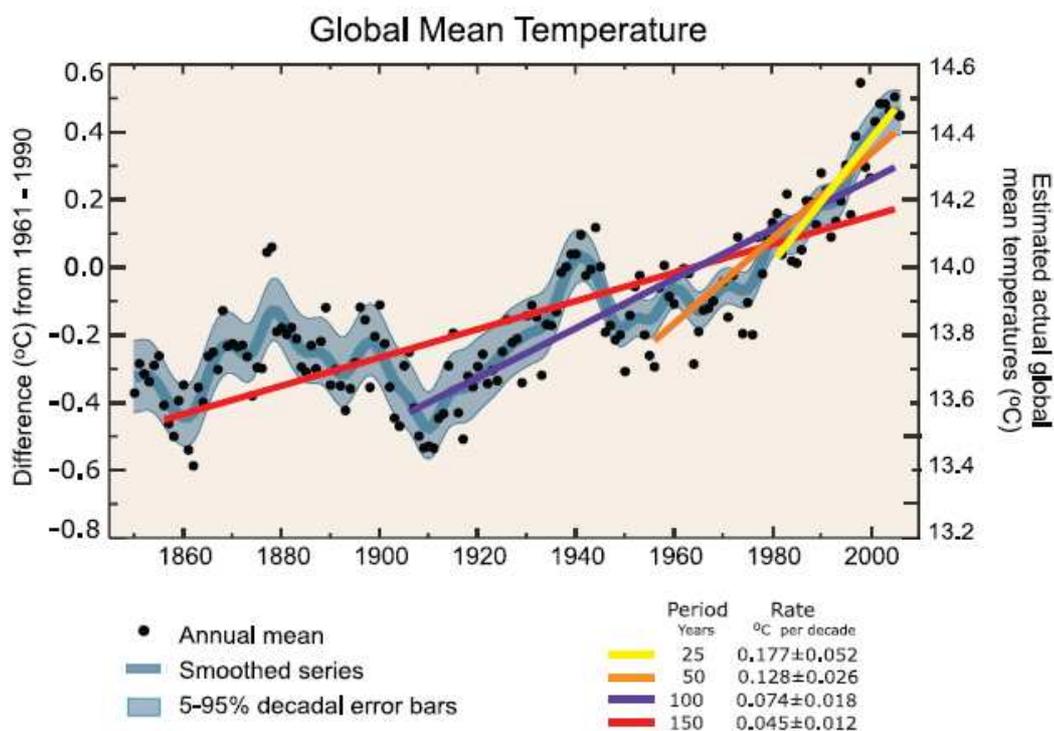
Com crescimento das empresas e a globalização, as decisões empresariais têm sérias conseqüências para a sociedade e para o meio ambiente. A fim de tornar o sistema ainda mais complexo, hoje, as decisões são tomadas tendo em conta toda a cadeia de valor, e não, só dentro de uma empresa.

As imperfeições do sistema capitalista levaram o planeta a uma grave situação ambiental e social.

A Terra está enfrentando diversos problemas ambientais: a perda da diversidade, a super-utilização da terra e a escassez de água estão entre os principais. O mais grave é o aquecimento global. Em 2007, o IPCC (2007) apresentou um relatório do seu grupo de trabalho “número dois” que mostra que o aquecimento global não é mais uma hipótese científica, a Terra já sofre diversas conseqüências. Este trabalho rendeu aos pesquisadores o prêmio Nobel da Paz de 2007, provando a sua relevância. O estudo mostra que, por milhares de anos, a concentração de CO₂ na atmosfera permaneceu abaixo dos 280 ppm. No entanto, o mundo moderno emite, hoje, mais de 7,5 Gton CO₂ ao ano a partir da queima de combustíveis fósseis, mais 1,5 a 2,5 Gton a partir de

desmatamentos e uma grande quantidade de outros gases de efeito estufa como o metano. Hoje, a concentração de gases de efeito estufa na atmosfera são da ordem de 430 ppm. Com isto, a temperatura média do planeta já subiu 0,8° C ao longo do século XX como pode ser observado no gráfico 4.

Gráfico 4 – Aumento da temperatura média global



Fonte: IPCC (2007)

Os eventos climáticos têm aumentado em número e intensidade, trazendo um senso de urgência e insegurança em relação às tendências futuras das emissões mundiais e suas conseqüências. Os maiores emissores mundiais, Estados Unidos e China, por sua vez, não estão engajados na solução do problema e vêm criando obstáculos ao andamento das negociações internacionais sobre o tema.

Com a questão social, o problema, também é preocupante. O planeta apresenta

elevados níveis de desigualdade social. Cerca de 20% da população mundial que habita nos países mais desenvolvidos utilizam 80% dos recursos naturais do planeta. Mais de 78% da população mundial vive abaixo da linha de pobreza. Para enfrentar estes problemas, a sociedade vem exercendo pressões nas empresas em formas de lobby com legisladores, processos, boicotes, campanhas. Com isto, vem aumentando a importância do atendimento dos objetivos de alguns não-proprietários da empresa. Ao invés de simples geradora de lucro para seus proprietários, a empresa privada deve atender, também, objetivos sociais e ambientais das suas partes interessadas. Diversas organizações não-governamentais – ONGs, no exterior e no Brasil, criaram iniciativas para incentivar as empresas a relatarem o seu desempenho em outras dimensões além da econômica. Até mesmo instituições intimamente ligadas com os interesses dos acionistas das empresas, como o *Down Jones*, reconheceram a importância do tema e lançaram iniciativas a respeito. Uma lista de iniciativas de relatórios de sustentabilidade pode ser encontrada no apêndice 2.

Esta mudança de paradigma está refletida em diversos acordos internacionais: Agenda 21, Protocolo de Kioto, Global Compact, Declaração do Milênio (Metas do Milênio), Princípios do Equador. Diversas normas, também, foram criadas ou estão em desenvolvimento: ISO 14000 (meio ambiente), AA 1000 (diálogo com as partes interessadas), AS 8000 (relações de trabalho), ISO 26000 (responsabilidade social) e a norma brasileira sobre responsabilidade social NBR 16.0001.

1.1 Conceitos relacionados ao aumento da importância dos objetivos de alguns não-proprietários da empresa.

Na literatura acadêmica ou empresarial, é encontrada uma grande quantidade de termos e definições para expressar idéias similares ou idênticas que neste estudo são tratadas como um fenômeno único: o aumento da importância dos objetivos de alguns não-proprietários da empresa. Ao invés de simples geradora de lucro para seus proprietários, a empresa privada está sendo cobrada pelos seus resultados sociais e ambientais. A seguir, serão analisados alguns dos principais conceitos que expressam esta idéia.

Responsabilidade Social Empresarial (RSE)

O conceito de responsabilidade social-empresarial é amplo e complexo. Segundo Tenório (2004), ficará mais bem caracterizado se a análise for dividida em dois períodos distintos: o primeiro compreendendo o início do século XIX até a década de cinquenta, e o segundo, que compreende a abordagem contemporânea, da década de cinquenta ao período atual.

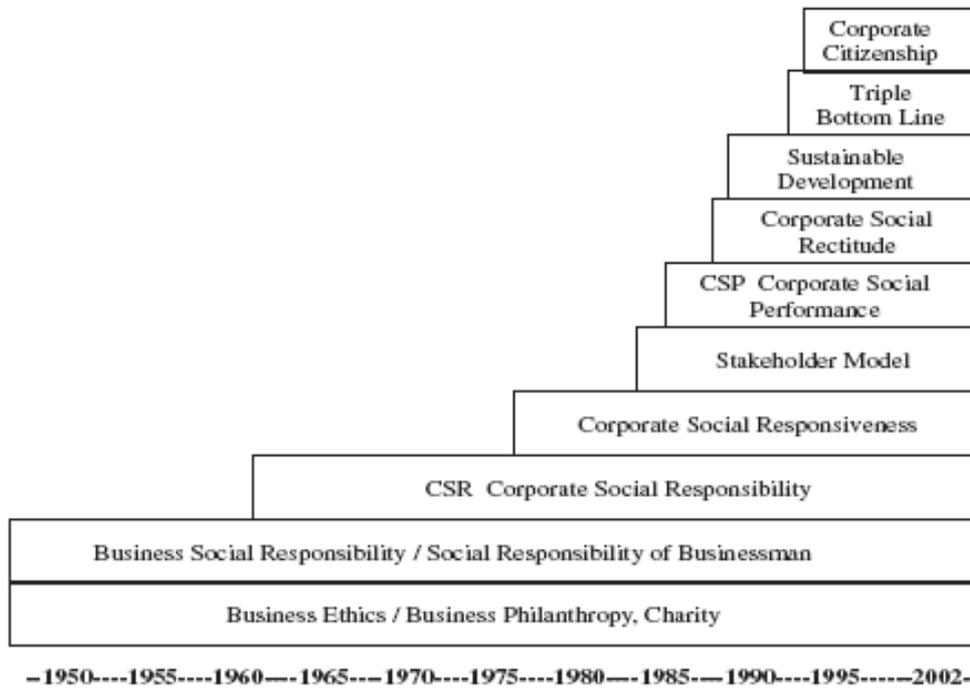
No primeiro período, a ideologia econômica predominante era o liberalismo de Adam Smith, Malthus, David Ricardo e Stuart Mill, baseado no princípio da propriedade e da iniciativa privada. O objetivo da empresa era maximizar o lucro, gerar empregos e pagar impostos. O Estado seria responsável por ações sociais, promoção da concorrência e proteção da propriedade. Apesar do grande crescimento da produção e acumulação de capital promovido pelo liberalismo econômico, a industrialização ocasionou a degradação da qualidade de vida e a intensificação de problemas ambientais. A partir daí, sociedade começou a se mobilizar, pressionando o Governo e empresas para solucionarem os problemas gerados pela industrialização. As empresas passaram então a ter que cumprir com obrigações trabalhistas e ambientais.

Portanto, até a década de cinquenta, a responsabilidade social-empresarial tinha dimensão estritamente econômica e se resumia a gerar lucros e empregos, pagar impostos e respeitar leis e normas trabalhistas e ambientais.

O segundo período é marcado pelo pensamento *keynesiano* que limitou as práticas liberais e aumentou a intervenção do Estado na Economia. Este pensamento iniciou-se com a política do *New Deal* em 1933 e se estendeu até a década de setenta. O conceito de responsabilidade social-empresarial ganhou grande impulso com os distúrbios causados pelas Grande Depressão e Segunda Guerra Mundial. Com o crescimento do poder das grandes corporações e suas conseqüências devastadoras como a degradação ambiental, más condições de trabalho, produtos prejudiciais à saúde e assim por diante, o conceito de responsabilidade social ganhou, ainda, mais força. A partir da década de cinquenta inicia-se a sociedade pós-moderna. Segundo Tofler apud Tenório (2004) ela busca o aumento da qualidade de vida, a valorização do ser humano, respeito ao meio ambiente, a organização empresarial de múltiplos objetivos e a valorização das ações sociais, tanto das empresas quanto dos indivíduos.

A figura 3 mostra a evolução dos conceitos sobre responsabilidade social empresarial que começaram a surgir em 1950.

Figura 3 – Evolução dos conceitos de responsabilidade social empresarial



Fonte: Mohan *apud* Bakker (2005)

A responsabilidade social-empresarial pode ser definida de diversas formas. Davis (1973, p. 312 e 313) diz: “A responsabilidade social começa onde a lei termina. Uma firma não está sendo socialmente responsável se ela cumpriu, meramente, os requisitos mínimos da lei, porque isto é o que qualquer bom cidadão faria. A responsabilidade social vai a um passo além. É a aceitação da firma das suas obrigações sociais acima dos requisitos da lei”. Por sua vez, Preston (1998) define responsabilidade social como - o impacto do negócio na sociedade.

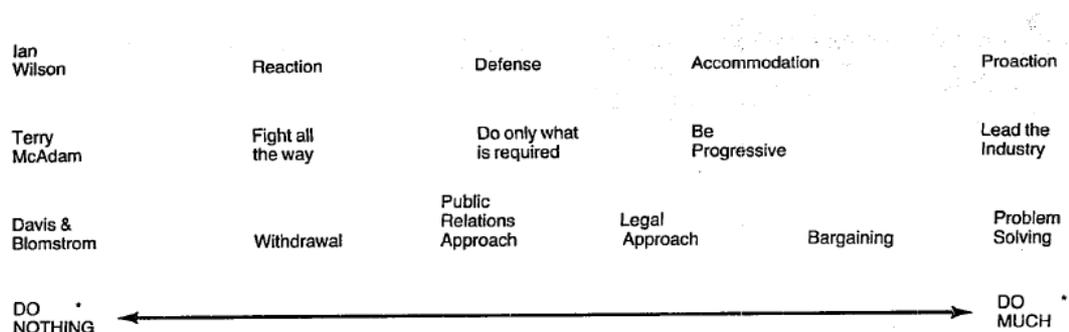
Apesar de estar clara a mudança do paradigma da sociedade industrial, onde a única responsabilidade da empresa era gerar lucros e cumprir a lei, até os dias de hoje, não há uma definição clara de quanto a empresa deve sacrificar seu desempenho

econômico para atingir objetivos sociais.

Para melhor descrever os aspectos essenciais do desempenho social de uma empresa, Carrol (1979) construiu um modelo complexo considerando três dimensões:

- Categorias de responsabilidade social: responsabilidade econômica, responsabilidade legal, responsabilidade ética e a responsabilidade discricionária.
- Questões pelas quais a responsabilidade social existe – Podem variar entre as indústrias e durante um período de tempo. Aspectos ambientais, segurança do produto, discriminação no trabalho são exemplos de questões que não eram tão intensas há algumas décadas.
- A filosofia da empresa para responder estas questões – A figura 4 mostra diversas filosofias que uma empresa pode adotar para atender questões sociais. Alguns autores, como Frederick (1978), chamam esta capacidade de responder a pressões sociais de *social responsiveness*.

Figura 4 – Categorias de *social responsiveness*



Fonte: Frederik (1978)

A teoria da responsabilidade social-empresarial encontrou farto terreno para críticas. O seu principal crítico foi Friedman (1962) que sustentava a posição de que a única responsabilidade social de uma empresa é dar lucro para seus acionistas atuando dentro da lei. Segundo esta teoria, a intervenção do Estado deveria ser mínima, e o livre mercado resolveria os problemas sociais e políticos o que outros sistemas não fizeram. Este pensamento neoliberal da escola de Chicago foi uma crítica ao *New Deal* e o *Well Fare State*. Friedman questionava a lógica da responsabilidade social e insistia que o Governo fosse o único com legitimidade para endereçar os problemas sociais. Seu pensamento influenciou, na década de oitenta, os Governos Reagan e Thatcher que efetuaram profundas reformas diminuindo a presença do Estado na Economia.

Stakeholders

Apesar de não ter criado o termo ou o conceito de *stakeholder*, Freeman (1984) é reconhecido como precursor desta teoria e cunhou a definição clássica para o termo: qualquer grupo ou indivíduo que possa afetar ou ser afetado pelos objetivos de uma organização. Friadmen e Miles (2006) lista 55 definições.

Por ser bastante amplo, o conceito de *stakeholder* ganhou diversas derivações. Donaldson e Preston (1995) apresentam três formas como a teoria dos stakeholders pode ser vista:

Descritiva – Esta abordagem é utilizada para descrever e explicar as características e comportamento da empresa. Neste caso, os *stakeholders* são definidos como aqueles que são afetados pela firma como pelos que podem, potencialmente,

afetar a firma.

Instrumental – Esta outra visão leva em consideração que os *stakeholders* são vistos como necessidade gerencial e estratégica para a empresa atingir seus próprios objetivos.

Normativa – Identifica alguns princípios morais e filosóficos para os gestores de empresas. Esta abordagem assume que os *stakeholders* têm legitimidade para exigir que os princípios éticos sejam seguidos pelas empresas.

Sustentabilidade e Desenvolvimento Sustentável

A idéia de que o crescimento pode levar ao esgotamento dos meios de subsistência não é nova. Em 1798, o economista britânico Thomas Robert Malthus publicou um ensaio que tinha, como princípio fundamental, a hipótese que as populações humanas crescem em progressão geométrica, e os meios de subsistência apenas em progressão aritmética. Esta teoria, ainda, é utilizada em alguns países para justificar políticas de controle de natalidade, apesar de a previsão de um crescimento da população em progressão geométrica não se concretizou.

O conceito de desenvolvimento sustentável ganhou nova força nas duas últimas décadas devido aos problemas ambientais e sociais já discutidos no início deste capítulo. A definição mais aceita é a de Brundtland (1987): “O desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que atende às necessidades do presente, sem comprometer a habilidade das gerações futuras de atender as suas necessidades”.

Sachs (2002) afirmou que o alcance do desenvolvimento

sustentável depende do que intitulou “critérios de sustentabilidade”, distribuídos nas seguintes dimensões: social, cultural, ecológica, territorial, econômica e política (nacional e internacional).

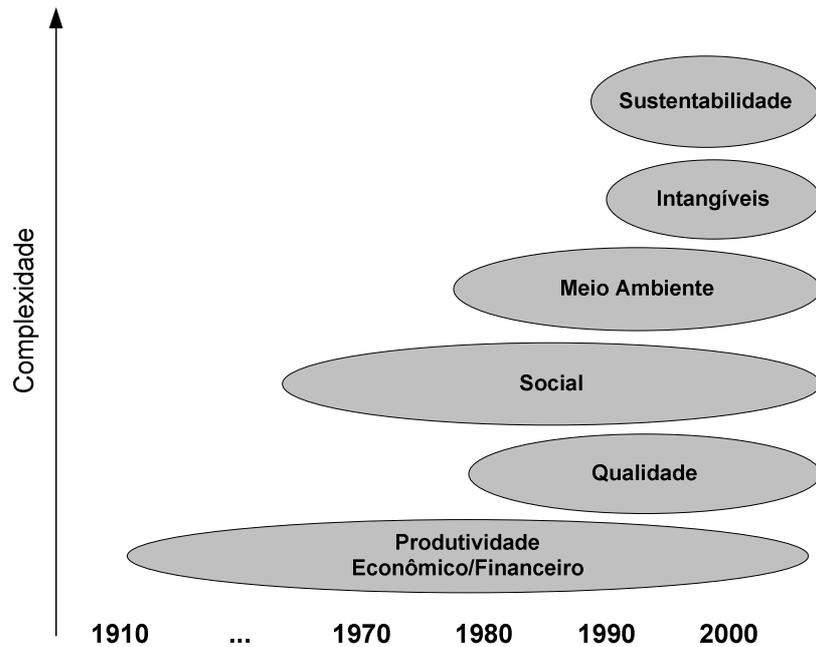
Segundo Sachs (2002), para o alcance da sustentabilidade social, faz-se necessário, dentre outros, o alcance de um patamar razoável de homogeneidade social, distribuição de renda justa, emprego pleno e/ ou autônomo com qualidade de vida decente, igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais.

2 Sistemas de avaliação de desempenho empresarial e relatórios de sustentabilidade.

2.1 A evolução dos modelos de avaliação

O aumento da complexidade do ambiente onde estão inseridas as empresas, como descrito no início deste capítulo, levou as empresas e a sociedade a buscarem novas formas de avaliação de desempenho. A figura 5 representa, de forma qualitativa, esse aumento de complexidade.

Figura 5 – Aumento da complexidade nos modelos de avaliação de desempenho empresarial

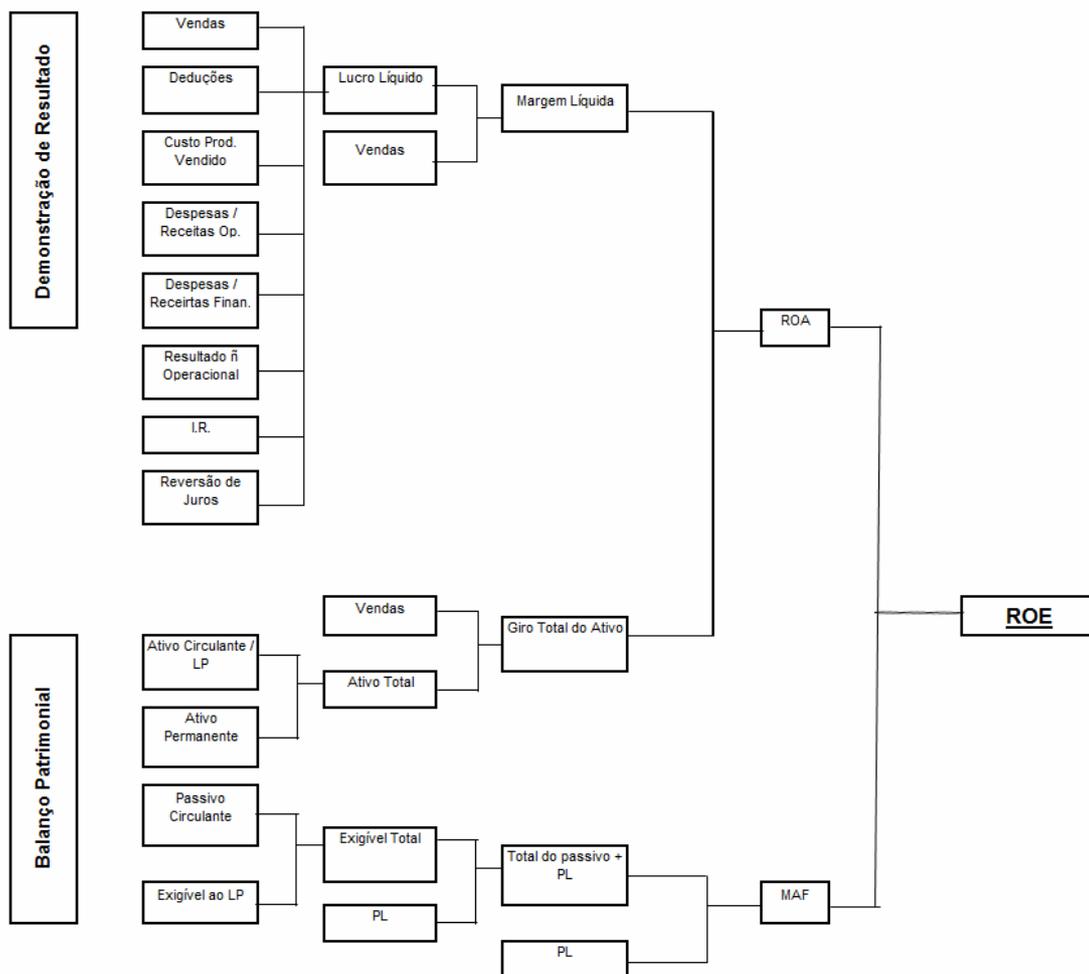


Fonte: Elaboração própria

1ª Geração – Produtividade e Indicadores Contábeis e Financeiros.

Frederick Taylor é reconhecido como o “pai da administração científica”. No início do século 20, ele estava preocupado, principalmente, com a produtividade de seus trabalhadores. Ainda neste período, surgiram os primeiros indicadores e procedimentos de controle de contábil desenvolvidos pela DuPont e General Motors. Foi a época em que surgiram indicadores econômicos e financeiros, até hoje, utilizados, como o retorno sobre o patrimônio líquido (ROE). A figura 6 mostra o sistema DuPont.

Figura 6 – Sistema Dupont



Fonte: Elaboração própria com base em Gitman (1997)

O sistema é feito com base em duas demonstrações financeiras básicas:

- Demonstração dos resultados do exercício (DRE) – fornece um resumo financeiro dos resultados das operações da empresa durante o ano. Neste relatório, é possível saber a receita total com as vendas, o lucro operacional e o lucro líquido da empresa.
- Balanço patrimonial – representa a demonstração resumida da posição financeira da empresa numa determinada data. O balanço confronta o passivo — que representa as fontes de

financiamento da empresa — com o ativo que demonstra como ela está aplicando seus recursos.

Com base neste demonstrativo, são criados alguns índices para a avaliação do desempenho da empresa:

- Margem líquida – Lucro líquido dividido pela receita total das vendas.
- Giro total do ativo – Receita total das vendas dividido pelo ativo total.

Os dois índices sintetizam o desempenho da empresa. A margem líquida apresenta a relação entre o resultado das vendas e os custos e despesas. Este indicador mostra a eficiência na gestão de custos e despesas; já o giro total, a relação entre vendas e o ativo total. Este outro indicador mostra a eficiência no uso dos ativos. Multiplicando estes dois índices, encontra-se a taxa de retorno sobre o ativo total (ROA) que pode ser calculada, também, pelo lucro líquido dividido pelo ativo total. O indicador mais importante para o proprietário da empresa é o retorno sobre o patrimônio líquido (ROE), ou seja, o ROE é a relação entre o lucro líquido e o capital investido pelos proprietários da empresa e pode ser calculado, também, multiplicando-se o ROA pelo multiplicador de alavancagem financeira (MAF) que depende da estrutura de capital da empresa, ou seja, do percentual de capital próprio e de capital de terceiros investidos na empresa.

Atualmente, o ROA vem sendo substituído, nas análises financeiras, pelo ROCE, retorno sobre o capital investido, que é calculado dividindo o lucro líquido pelo total do capital investido ao invés do ativo total.

O ROE deve ser comparado com o custo de capital do proprietário; já o ROCE, como o custo médio ponderado de capital (WACC). Em qualquer uma das duas possibilidades de comparação, a empresa gerará valor econômico aos seus proprietários quando o retorno for maior que o custo de capital. A consultoria Stern Stewart & Co registrou o termo EVA, valor econômico agregado, para representar o acréscimo de valor monetário conseguido pela empresa num determinado período. O EVA pode ser calculado tanto sobre a ótica do ROCE quanto a do ROE:

$$\text{EVA} = (\text{ROCE} - \text{WACC}) \times \text{capital empregado}$$

É importante destacar que, quando a empresa faz sua avaliação de desempenho econômico baseada em demonstrativos contábeis, está considerando todos os investimentos pelo seu custo, ou seja, o preço efetivamente pago por um determinado ativo. Neste tipo de avaliação, na maioria das vezes, não é considerado o valor de mercado dos seus ativos. Como foi visto no início do capítulo, com o aumento da importância do trabalho sobre a informação, o valor contábil da empresa está, cada vez mais, se distanciando do seu valor de mercado.

Definitivamente, o retorno do investimento é o mais importante indicador de desempenho para o proprietário da empresa. Ao avaliá-lo, os proprietários consideram, também, o risco do investimento, a parcela do mercado conquistado pela empresa e a taxa de crescimento.

Noble (1997) ressalta que as principais críticas aos sistemas de medição de desempenho tradicionais são:

- Deixam passar algumas medidas, já que os relatórios financeiros são usualmente fechados mensalmente, ao passo que existem decisões que são tomadas em um ou dois meses prioritários. Os resultados financeiros são, em algumas vezes, muito antigos para serem úteis;
- Tentam quantificar o desempenho e outros esforços de melhoria somente em termos financeiros. Muitos destes esforços são de difícil mensuração possuindo significantes impactos no sucesso global, como redução de tempos e fidelidade ao esquema de produção;
- Possuem um formato predeterminado. Todo registro é inflexível e ignora o fato de que cada departamento ou agente tem suas únicas e próprias características, prioridades e contribuições.

Outras críticas apresentadas às limitações dos sistemas tradicionais de medição de desempenho são feitas por Neely (1998):

- Focam em resultados de curto prazo;
- Faltam informações relacionadas a qualidade, entrega e flexibilidade, além de não apresentarem um foco estratégico;
- Encorajam otimizações locais, por exemplo, produzir estoques para manter máquinas e operadores produtivos;
- Incentiva pouco as inovações ao invés de buscar melhorar continuamente;
- Não conseguem traduzir métricas sobre o foco no cliente e desempenho da concorrência.

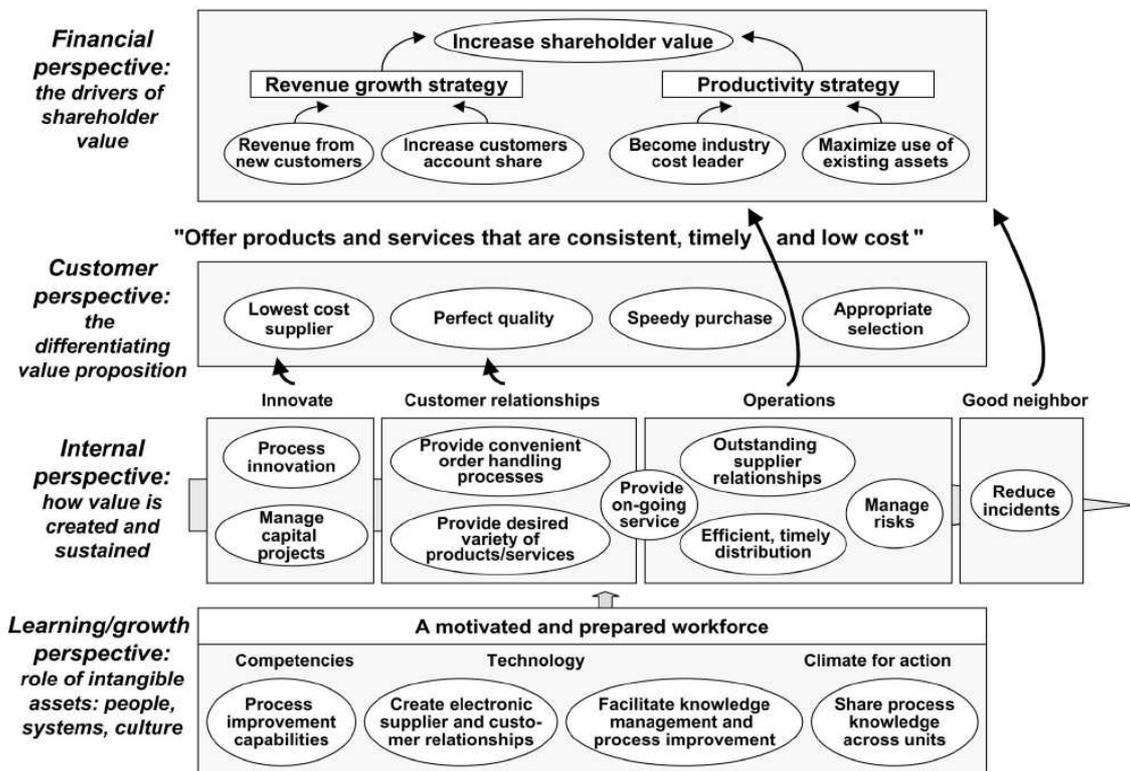
Estes problemas encontrados nos sistemas de medições tradicionais impulsionaram a segunda geração de sistemas de avaliação de desempenho.

2ª Geração - Qualidade e Flexibilidade

Somente na década de oitenta o paradigma da produção em massa foi quebrado com a introdução de conceitos voltados a flexibilidade com eficiência, redução de estoques, parcerias com fornecedores e foco no cliente. O modelo japonês, desenvolvido principalmente em indústrias automotivas na década de cinquenta, começou a ser adotado no resto do mundo com a implantação de novas tecnologias e filosofias de gestão e produção, como a Gestão da Qualidade Total (TQM) e o *Just-In-Time* (JIT).

O sucesso do modelo japonês nos Estados Unidos levou as empresas americanas a considerarem a importância de outros indicadores além dos econômicos e financeiros dando início à criação de “sistemas de medição de desempenho”. No começo dos anos noventa os americanos Kaplan e Norton publicaram um influente artigo na revista Harvard Business Review de Janeiro/Fevereiro de 1992 – *The Balance Score Card, measures that drives performance*. O Balance Score Card (BSC) considera quatro perspectivas na avaliação de desempenho: financeira, clientes, processos internos e aprendizado e crescimento. A figura 7 mostra um exemplo de mapa estratégico segundo a metodologia do BSC.

Figura 7: Exemplo de mapa estratégico



Fonte: Kaplan, R.S., Building Strategy Focused Organizations with the Balanced Scorecard; Apresentação durante a Terceira Conferencia Internacional de Avaliação de Desempenho e Gestão, Boston, 2002.

O BSC tem, como grande mérito, a associação da estratégia da empresa a um sistema de avaliação de desempenho, considerando suas diversas dimensões. Porém, segundo o próprio modelo, todas as dimensões têm, como objetivo final, a visão financeira, olhando, somente, para o objetivo de lucratividade do acionista.

Neste novo contexto de uma avaliação mais ampla e estratégica, NEELY et al. (1997) sugere um conjunto de diretrizes para a definição dos indicadores de desempenho:

- Serem derivadas da estratégia, refletindo seus objetivos e metas;

- Serem simples e de fácil entendimento;
- Serem relevantes e claramente definidas;
- Serem capazes de fornecer informações confiáveis e retroalimentação rápida;
- Terem fórmula e procedimento de coleta bem definidos e explícitos;
- Serem consistentes;
- Usarem dados, quando possível, que sejam automaticamente coletados como parte do processo.

3ª Geração – Sustentabilidade e Conhecimento

A terceira geração de sistemas de avaliação de desempenho reflete o aumento da complexidade na gestão empresarial descrita no início deste capítulo. O aumento da importância do atendimento dos objetivos de alguns não-proprietários vem levando a empresa a relatar desempenho de maneira mais ampla, utilizando-se de relatórios de sustentabilidade. Diversas iniciativas para criação deste tipo de relatório foram desenvolvidas no Brasil e no mundo. Uma lista abrangente das iniciativas pode ser encontrada no apêndice 2. O item 3 deste capítulo irá mostrar alguns dos relatórios de sustentabilidade mais utilizados. A segunda tendência, o aumento importância e quantidade do trabalho sobre a informação em detrimento do trabalho sobre a matéria, também vem levando as empresas a utilizar formas de medição de ativos intangíveis como o conhecimento dentro de uma empresa. Algumas delas estão desenvolvendo metodologias para gestão dos seus ativos intangíveis. Um bom exemplo é o Skandia Navigator, elaborado pela Skandia, um grupo internacional de seguradoras e serviços financeiros de origem sueca.

3 Relatórios Sustentabilidade

3.1 *Global Reporting Initiative (GRI)*

Dentro de um grande número de iniciativas, o Global Reporting Initiative (GRI) é, atualmente, um dos modelos de prestação de contas em ações sócio-ambientais mais completo e, sem dúvida, o mais utilizado por empresas multinacionais. O GRI foi lançado em 1997 numa iniciativa da organização não governamental CERES (*Coalition for Environmentally Responsible Economies*), e o PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente), com o objetivo de melhorar a qualidade, o rigor e a aplicabilidade dos relatórios de sustentabilidade. Sua missão é desenvolvimento e divulgação de diretrizes para a elaboração de relatórios de sustentabilidade.

Segundo GRI (2007) o relatório, pode ser utilizado como:

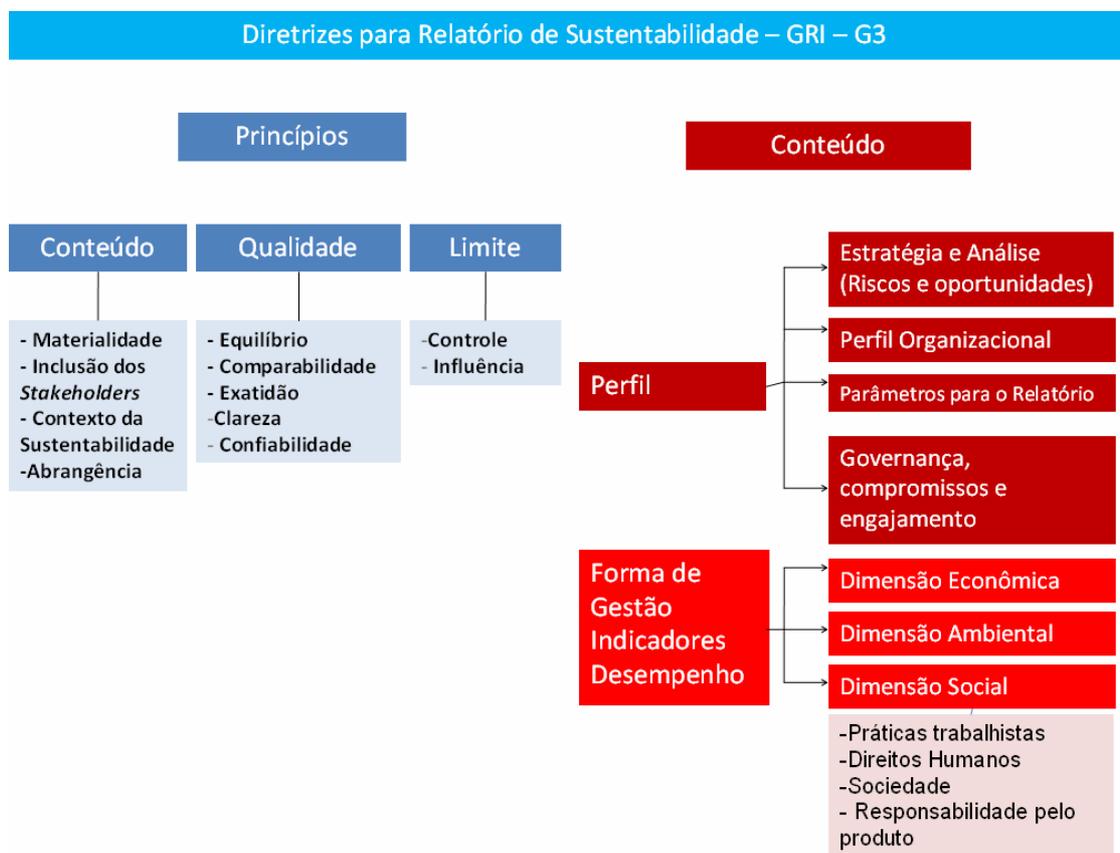
- Padrão de referência (*benchmarking*) e avaliação do desempenho de sustentabilidade com respeito a leis, normas, códigos, padrões de desempenho e iniciativas voluntárias;
- Demonstração de como a organização influencia e é influenciada por expectativas de desenvolvimento sustentável;
- Comparação de desempenho dentro da organização ao longo do tempo e entre organizações.

O GRI (2007) segue normas, acordos internacionais e orientações da ONU, OCDE e da Organização Internacional do Trabalho OIT. O GRI (2007) não considera as

especificidades locais. O GRI já criou um trabalho para o desenvolvimento de anexos nacionais ao guia GRI.

A figura 8 mostra a estrutura das diretrizes para a confecção de relatórios de sustentabilidade do GRI, versão 3.

Figura 8: Estrutura das diretrizes para a confecção de relatórios de sustentabilidade



Fonte: Elaboração própria com base em GRI (2007)

A primeira parte das diretrizes apresenta os princípios nos quais devem ser elaborados os relatórios: conteúdo, qualidade e limite. Sobre o conteúdo do relatório, a GRI recomenda que seja relevante para todos os *stakeholders*. O relatório tem de estar dentro do contexto da sustentabilidade e deve abranger todos os temas e indicadores

relevantes para os *stakeholders*. O segundo princípio é a qualidade do relatório. Há recomendações do GRI quanto ao relatório:

- equilíbrio entre os aspectos positivos e negativos do desempenho da organização;
- comparabilidade das informações;
- preparação que garanta a comparação do desempenho da organização ao longo do tempo e com outras organizações;
- exatidão, clareza e periodicidade adequada;
- não há como se limitar ao desempenho da organização principal, mas também de outras — controladas ou influenciadas pela principal.

A segunda parte das diretrizes para a elaboração de relatórios de sustentabilidade descreve o que deve conter o relatório. Há dois tipos de conteúdo:

- Perfil: Informações que fornecem o contexto geral para a compreensão do desempenho organizacional, incluindo sua estratégia, perfil organizacional e governança além de especificar os parâmetros utilizados na elaboração do relatório, de acordo com os princípios de elaboração.
- Indicadores de Desempenho – Expõem informações sobre o desempenho econômico, ambiental e social da organização passíveis de comparação. Os indicadores devem vir precedidos de detalhes sobre a forma de gestão

cujo objetivo é explicitar o contexto no qual deve ser interpretado o desempenho da organização numa área específica.

Para auxiliar na construção dos indicadores de desempenho, o GRI elaborou um conjunto de Protocolos de Indicadores para cada uma das dimensões da avaliação. Nestes, é explicitado o significado de cada indicador, sua relevância e referências a diversas normas e padrões internacionais para que sendo analisados sejam de possível entendimento e, exatamente, o que a GRI recomenda que seja relatado.

A abordagem do GRI é a que mais se aproxima do novo modelo de teoria da firma mostrado no item 3.1.3 deste capítulo. A visão dos indicadores do GRI mostra os resultados da atividade da organização para todos os *stakeholders*. Por exemplo, a avaliação econômica mede não só o valor econômico gerado para os acionistas, mas, também os distribuídos entre os *stakeholders*. Assim sendo, o custo operacional no GRI é visto como valor econômico distribuído aos fornecedores. Os salários e benefícios são vistos como valor econômico distribuído aos empregados, assim como os impostos brutos são considerados valor econômico distribuído ao Governo. Um resumo dos indicadores econômicos de acordo com a visão GRI pode ser encontrado na tabela 4.

Tabela 5: Indicadores econômicos visão GRI

| Componente | Comentário |
|---|--|
| Valor econômico direto gerado | |
| a) Receitas | Vendas líquidas mais receitas provenientes de investimentos financeiros e venda de ativos |
| Valor econômico distribuído | |
| b) Custos operacionais | Pagamentos para fornecedores, investimentos não estratégicos, <i>royalties</i> e pagamentos de facilitação |
| c) Salários e benefícios de empregados | Total da folha de pagamento para empregados. (pagamentos atuais, e não as obrigações futuras) |
| d) Pagamentos para provedores de capital | Todos os pagamentos financeiros feitos aos provedores de capital da organização |
| e) Pagamentos ao governo (por país – vide observação abaixo) | Impostos brutos |
| f) Investimentos na comunidade | Contribuições voluntárias e investimento de fundos na comunidade como um todo. (inclui doações) |
| Valor econômico acumulado (calculado como Valor econômico gerado menos Valor econômico distribuído) | Investimentos, hipotecas, etc. |

Fonte: GRI (2007)

Por sua vez, a avaliação do desempenho ambiental foca tanto os recursos consumidos pela organização quanto as emissões e impactos ambientais da atividade. Os três primeiros indicadores ambientais avaliam o consumo de materiais, energia e água. O GRI pede, também, para que seja indicado o percentual de recursos economizados pela reciclagem e a quantidade de energia economizada por programas de conservação ou por evolução de iniciativas para fornecer produtos que consumam menos energia. Outro aspecto importante no desempenho ambiental são as emissões, efluentes e resíduos que incluem vários tipos de poluentes que são tipicamente contemplados por estrutura regulatória. Há um destaque para os indicadores que são contemplados por acordos internacionais: gases causadores do efeito estufa como o dióxido de carbono (CO₂) e substâncias destruidoras da camada de ozônio. Ainda na avaliação do desempenho ambiental, o GRI propõe que sejam descritos quaisquer impactos significativos na biodiversidade e estratégias e ações de preservação. O GRI pede, além disto, que sejam relatadas as iniciativas para mitigar os impactos ambientais dos produtos e serviços produzidos e aumentar o percentual de reutilização

dos produtos. Outra preocupação do GRI é a conformidade da organização com as leis e regulamentações ambientais e com os impactos ambientais devido ao transporte de materiais e trabalhadores. Finalmente, como indicador adicional, a GRI pede para relatar o total de investimentos em proteção ambiental. Este indicador com o valor total de multas no aspecto conformidade são os únicos valores monetários da avaliação ambiental.

A parte de desempenho social do relatório GRI é dividida em quatro tópicos: Direitos Humanos, Práticas Trabalhistas e Trabalho Decente, Sociedade e Responsabilidade pelo produto.

O tópico Direitos Humanos é baseado em normas internacionalmente conhecidas como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e, na Declaração da OIT, sobre os Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho. Dentro deste tópico, estão incluídos os direitos a livre associação, não-discriminação, trabalho escravo e infantil, práticas de segurança e direito indígena.

No tópico Práticas Trabalhistas e Trabalho Decente, propõe-se uma série de indicadores para segurança e saúde no trabalho, treinamento e educação. Neste tópico, está incluído questões sobre diversidade e igualdade de oportunidade de acordo com gênero, faixa etária e minorias. O GRI pede para as organizações informarem a respeito do aspecto emprego: total de trabalhadores por tipo de emprego, contrato de trabalho e região e a taxa de rotatividade por faixa etária, gênero e região. Como indicador adicional, o GRI solicita para que sejam discriminados os benefícios oferecidos para empregados de tempo integral que não são oferecidos aos temporários ou em regime de

meio período.

Os dois primeiros tópicos de desempenho social, Direitos Humanos e Práticas Trabalhistas, estão relacionados, principalmente, aos empregados da organização. O aspecto Sociedade trata, exatamente, do impacto da organização nas comunidades em que operam, sendo dado grande destaque ao aspecto corrupção. O GRI se preocupa, ainda, com a posição da empresa quanto a políticas públicas e valor total de contribuições financeiras para partidos políticos. No tópico Sociedade, pede para relatar questões legais sobre concorrência desleal. Assim como na avaliação do desempenho ambiental, verifica a conformidade da organização medida pelo valor monetário de multas significativas resultante na não-observação de leis ou regulamentos.

Para finalizar a avaliação do desempenho social, o GRI pede para as organizações relatarem aspectos relativos ao tópico Responsabilidade sobre o Produto onde são relatados aspectos de saúde e segurança do cliente, rotulagem de produtos e serviços, comunicação e marketing e privacidade do cliente. O GRI, também, verifica a conformidade da organização através de multas por não conformidade a leis e regulamentos relativos ao fornecimento de produtos e serviços.

Como é possível observar, o GRI utiliza indicadores com diversas escalas, representando, corretamente, o conceito de desenvolvimento sustentável, porém não oferece nenhuma orientação de como a empresa deve decidir entre os diferentes objetivos. O GRI até o momento não considera as especificidades de cada país, mas seu vem se mostrando uma boa ferramenta para empresas multinacionais que estão expandindo suas atividades em países em desenvolvimento, onde a legislação local,

ainda, está abaixo dos acordos internacionais de trabalho e meio ambiente.

3.2 Balanço Social - IBASE

O Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) é uma organização da sociedade civil que foi liderada pelo já falecido sociólogo Herbert de Souza, o Betinho. O IBASE tem como principal objetivo tornar públicas as questões referentes à responsabilidade social, contribuindo para conscientização e formação de mentalidade do empresariado e da sociedade.

O IBASE produz um modelo de Balanço Social e é responsável pelo Selo Balanço Social/Betinho. Para recebê-lo, a empresa precisa preencher, satisfatoriamente, o modelo de balanço sugerido pelo IBASE. Não há nenhuma meta ou recomendação sobre os percentuais que a empresa deva atingir. O único requisito é que esta deve apresentar e demonstrar melhoria contínua nas informações contidas em seu balanço social — proporcionalmente e em conformidade com seus resultados e desempenho.

A simplicidade do modelo é, sem dúvida, a sua principal vantagem. O relatório completo cabe numa só folha como pode ser visto no apêndice 3, o relatório é composto por sete itens. No primeiro, inclui-se a receita líquida, resultado operacional e folha de pagamento bruta, servindo como base para o cálculo das percentagens dos três itens seguintes: indicadores sociais internos, indicadores sociais externos e indicadores ambientais — todos sendo expressos em valores monetários. Como estes valores são relativos à receita líquida, ao resultado operacional e à folha salarial, torna-se possível comparar empresas de tamanhos diferentes.

O Balanço Social faz, também, uma clara distinção entre os indicadores sociais internos e externos. Os internos são relativos aos benefícios concedidos aos empregados da empresa, enquanto os externos, aos gastos fora da empresa em educação, cultura, saúde e saneamento, esporte, combate a fome e outros. A distinção entre gastos internos e externos, também, está presente nos indicadores ambientais. No quarto item, o modelo IBASE pede para que sejam relatados os investimentos ambientais relacionados com produção e operação da empresa e investimentos em programas externos. Ao contrário do GRI, o modelo IBASE não relata o desempenho ambiental líquido das atividades da empresa, limita-se a perguntar se há metas anuais estabelecidas para minimizar resíduos, reduzir o consumo em geral na produção e aumentar a eficácia na utilização de recursos naturais.

No quinto item, relata-se informações sobre o corpo funcional, o número de empregados, admissões e terceirização e, também, números que permitiriam identificar algum tipo de discriminação: número de empregados acima de 45 anos, mulheres e negros em cargo de chefia e empregados com portadores de deficiência. Não existe, contudo, nenhuma orientação sobre quais seriam as distribuições ideais ou aceitáveis. A única exceção é a porcentagem de empregados com portadores de deficiência que é regulada pelo Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, Seção IV, Art 36.

No sexto e último item do Balanço Social, são levantadas algumas informações relevantes quanto ao exercício da cidadania empresarial. Este é o único que se utiliza de alguns indicadores não-financeiros.

3.3 Indicadores Ethos de Responsabilidade Social

Estes, ao contrário do GRI e IBASE, são confidenciais. Nenhum dado enviado ao Instituto Ethos é publicado. Segundo o *website* do Instituto Ethos, o objetivo é a empresa participante realizar um autodiagnóstico e auxiliar o gerenciamento dos impactos sociais e ambientais decorrentes de suas atividades. Os Indicadores Ethos funcionam como um instrumento para uma auto-avaliação das práticas empresariais além de constituir-se de ferramenta de gestão e planejamento, sugerindo parâmetros de políticas e ações que a empresa pode desenvolver para aprofundar seu comprometimento com a Responsabilidade Social Empresarial.

A avaliação é feita através de um extenso e abrangente questionário com dois tipos de perguntas:

- “questões de profundidade” - procuram avaliar o estágio atual da gestão da empresa em determinada prática de responsabilidade social;
- “questões binárias” - perguntas de resposta binária — sim ou não;
- “questões quantitativas” – procuram levantar dados sistemáticos que possam ser avaliados segundo séries anuais e cruzados com outros.

O questionário é dividido em sete dimensões representando os interesses de diversos *stakeholders*: Valores, Transparência e Governança, Público Interno, Meio Ambiente, Fornecedores, Consumidores e Clientes, Comunidade e Governo e Sociedade. Assim como o GRI, o questionário guarda estreita relação com diversos acordos e normas internacionais. O Instituto Ethos assinou uma parceria

com o GRI confirmando a tendência de convergência para a utilização das diretrizes do GRI.

O Instituto Ethos retorna, para cada empresa participante, uma pontuação que pode ser comparada à pontuação média das empresas ou com a empresa *benchmark*. O Instituto não revela em seus manuais como é feito o cálculo desta pontuação ou qual é o peso de cada questão na agregação dos dados.

3.4 Down Jones Sustainability Index – DJSI

Lançados em 1999, os índices *Down Jones Sustainability* foram os primeiros índices globais para avaliar o desempenho de empresas líderes em sustentabilidade empresarial, acompanhando a variação do preço de mercado das ações das empresas que fazem parte do índice.

As empresas para se candidatarem ao índice devem preencher um questionário que será posteriormente auditado. Caso esteja entre os líderes em sustentabilidade do seu setor, passam a integrar ao índice.

O *Down Jones* publica os critérios de avaliação e os pesos de cada critério conforme mostra a tabela 6. Entretanto, o *Down Jones* não esclarece como são feitas as pontuações de cada critério. A empresa pode ganhar pontos no quesito combate à corrupção somente por colocar uma declaração no seu *website*. O *Down Jones* se utiliza do tamanho do conselho de administração como indicação de boa governança corporativa. Os pesos de cada critério, também, são questionáveis. Por exemplo, o peso da atração e retenção de talentos é muito maior do que o dado ao critério de cidadania e

filantropia.

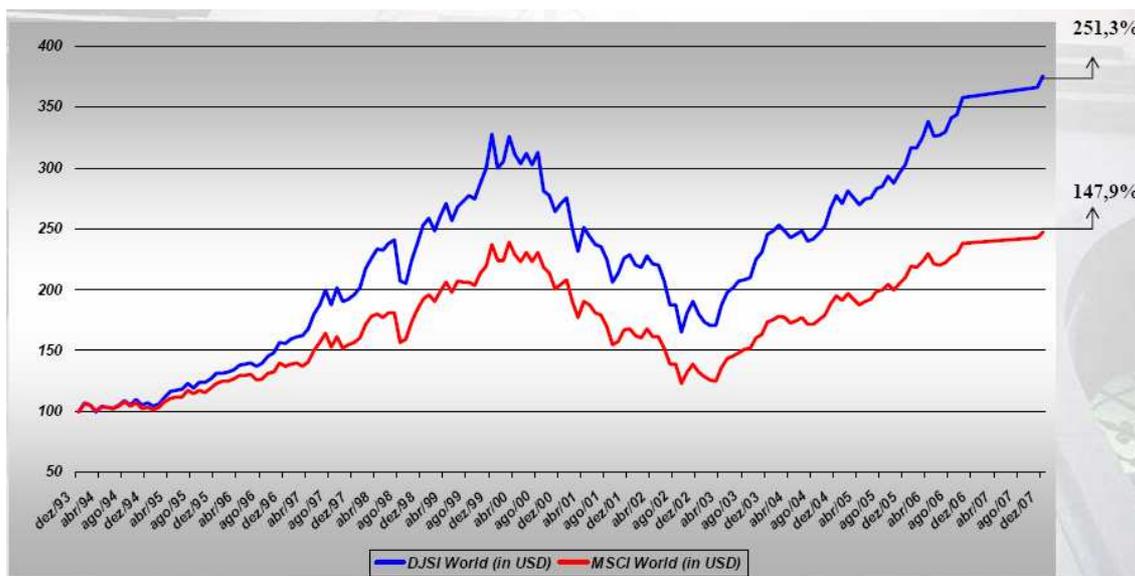
Tabela 6 – Critérios e pesos do *Down Jones Sustainability Indexes*

| Dimension | Criteria | Weighting (%) |
|-------------|--|---------------------|
| Economic | Codes of Conduct / Compliance / Corruption&Bribery | 5.5 |
| | Corporate Governance | 6.0 |
| | Risk & Crisis Management | 6.0 |
| | Industry Specific Criteria | Depends on Industry |
| Environment | Environmental Performance (Eco-Efficiency) | 7.0 |
| | Environmental Reporting* | 3.0 |
| | Industry Specific Criteria | Depends on Industry |
| Social | Corporate Citizenship/ Philanthropy | 3.5 |
| | Labor Practice Indicators | 5.0 |
| | Human Capital Development | 5.5 |
| | Social Reporting | 3.0 |
| | Talent Attraction & Retention | 5.5 |
| | Industry Specific Criteria | Depends on Industry |

Fonte: <http://www.sustainabilityindexes.com> acessado em 4 de agosto de 2006

Ao contrário das outras iniciativas mostradas neste capítulo, que são orientados para todos os *stakeholders*, a iniciativa do *Down Jones* visa atender aos investidores. Há expectativa que empresas com bom desempenho nas dimensões da sustentabilidade apresentarem, também, um bom desempenho na bolsa de valores. O gráfico 5 mostra a evolução do índice mundial das ações que compõem o DJSI em azul, e o restante das ações listadas em bolsa, em vermelho.

Gráfico 5 – Comparação entre o índice DJSI e o MSCI



Fonte: <http://www.sustainabilityindexes.com> acessado em 4 de novembro de 2007

A iniciativa do *Down Jones* foi seguida por outras instituições como a Bolsa de Londres que criou o *FTSE4Good Index* em parceria com o *Financial Times* e Bolsa de Valores de São Paulo – BOVESPA que criou o ISE - Índice de Sustentabilidade Empresarial.

5. Conclusão

A bibliografia apresentada no item 2 confirma que as empresas, hoje, vivem em um ambiente mais complexo, onde a preocupação com fatores ambientais e sociais passaram a ter papel importante dentro da estratégia empresarial.

Neste novo ambiente, os tradicionais sistemas de avaliação empresarial se mostram insuficientes. Com isto, novas formas de avaliação de desempenho surgiram, como ficou constatado no item 2. Os relatórios de sustentabilidade ganharam importância para as empresas que reconhecem a necessidade de mostrar para seus

stakeholders como estão se desempenhando nas dimensões sociais e ambientais.

Na questão social, os relatórios estão bem alinhados com diversos acordos internacionais, inclusive, da Organização Internacional do Trabalho OIT. É bem verdade que os apresentados nesta dissertação não estão alinhados com questões nacionais e, também, não definem metas para os indicadores sociais. Normalmente, só é cobrada uma melhoria em relação ao ano anterior. Esta deficiência seria uma boa oportunidade para o Governo estabelecer metas de desempenho social que poderiam ser utilizadas na avaliação de desempenho das estatais e orientar as ações sociais de empresas privadas..

A dimensão ambiental apresentada nos relatórios de sustentabilidade também é relevante na avaliação de desempenho estatal, já que eles apresentam indicadores que devem ser acompanhados e considerados numa avaliação de desempenho. O desempenho ambiental tem que ser medido pelo resultado líquido das atividades da empresa.

Finalmente, não podemos nos esquecer que a dimensão econômica é de fundamental importância para a sustentabilidade dos investimentos do Estado em empresas estatais que devem, assim como as privadas, primar por excelência operacional. O relatório do GRI apresenta uma abordagem adequada para a avaliação do desempenho econômico de uma empresa estatal, uma vez que considera os gastos com fornecedores e empregados como positivos. Além disto, a avaliação do desempenho econômico de uma empresa estatal deve considerar qualquer prejuízo causado por controle de preços do Governo ou atendimento de algum objetivo social em detrimento

do desempenho econômico.

Os relatórios sociais apresentam alguns problemas para a sua plena utilização. Primeiro, são as auto-declarações feitas pelas empresas e, nem sempre, há exigência de uma auditoria externa. Segundo, ainda não foram definidas metas para indicadores sociais. Os institutos cobram, somente, a declaração dos indicadores e que as empresas apresentem evolução de um ano para o outro. Não estão definidas metas para indicadores sociais, só é cobrada melhoria. O terceiro problema é que a maioria dos relatórios de sustentabilidade não apresenta um procedimento de agregação que permita comparar os diferentes critérios de sustentabilidade. As exceções entre as metodologias apresentadas são o DJSI e o Instituto Ethos. Entretanto, ambos mantêm os seus resultados em confidencialidade. Os relatórios de sustentabilidade são utilizados, tipicamente, por empresas multinacionais que atuam em países subdesenvolvidos a fim de reduzir a imagem colonialista e os riscos para o negócio. Os poucos relatórios que fazem agregação, como o instituto Ethos e o *Dow Jones Sustainability Indexes*, não divulgam as suas fórmulas e mantêm seus resultados em confidencialidade.

No caso das empresas estatais, existem, ainda, outras dificuldades, já que estes relatórios não estão alinhados às questões nacionais. Por exemplo, as práticas trabalhistas das empresas estatais são regulamentadas de forma diferente das privadas. Somente para exemplificar, no critério “diversidade e igualdade de oportunidades” do GRI, a empresa estatal tem situação diferente de uma empresa privada, já que o processo de admissão na estatal é feito através de concurso público.

CAPÍTULO 4. Conclusão e Recomendações

A dissertação retomou a discussão sobre o papel do Estado no setor produtivo que tinha sido abandonada após a implantação da política neoliberal de Collor a Fernando Henrique. O Governo Lula dá sinais que pretende levar o país a uma retomada do crescimento. Contudo, o ambiente empresarial é bem diferente do que o Brasil se encontrava na década de trinta, quando iniciou sua industrialização. O crescimento, agora, precisa ser sustentável, respeitando o meio ambiente e criando melhorias sociais.

1 Respostas às questões da pesquisa

No segundo capítulo, analisando os possíveis objetivos do Governo e os atuais métodos de controle e avaliação de desempenho foi possível responder à primeira questão proposta nesta monografia: *Q.1. Existiriam valores ocultos que não estão sendo captados pelos sistemas de planejamento e controle do Governo?*

Sim. Os atuais instrumentos focam o controle orçamentário sem considerar, totalmente, os retornos econômicos, sociais e ambientais das empresas estatais, além dos objetivos estratégicos para o país.

A segunda questão desta pesquisa, *Q.2 Seriam os critérios de avaliação contidos nos relatórios de sustentabilidade relevantes e suficientes para o caso das estatais?*, pode ser respondida somente após à análise dos relatórios de sustentabilidade mais utilizados.

Esta resposta depende do estabelecimento dos objetivos e critérios do Governo. Com base nos motivos históricos brasileiros apresentados no capítulo 2,

concluimos que os relatórios de sustentabilidade não são suficientes para se avaliar o desempenho de uma empresa estatal, uma vez que não abordam questões estratégicas nacionais como energia, infra-estrutura, tecnologia, além dos aspectos de segurança nacional. E, também, precisariam sofrer adaptações para uma adequada avaliação do desempenho das empresas estatais na dimensão social. Os relatórios de sustentabilidade utilizam princípios trabalhistas internacionais, inferiores às práticas trabalhistas encontrado nas empresas estatais brasileiras. Além das questões trabalhistas, a dimensão social dos relatórios de sustentabilidade precisaria sofrer adaptações para se adequar às prioridades nacionais. Apesar destas limitações, os principais conceitos dos relatórios de sustentabilidade são relevantes para o caso das estatais. A visão econômica apresenta grande avanço na avaliação de desempenho destas empresas já que consideram gastos com fornecedores e empregados como benefícios econômicos, ao invés de, simplesmente, como um redutor de lucros. Os relatórios de sustentabilidade estão bem avançados na utilização de indicadores ambientais.

2 Recomendações

A escolha ou elaboração de um modelo de avaliação de desempenho para empresas estatais depende dos objetivos do Governo. Os atuais modelos utilizados pelo Governo, modelo #1, e empresas privadas, modelo #2, são eficientes para atender certos objetivos, entretanto, o novo ambiente em que as empresas estatais se encontram irá necessitar da criação de um mais elaborado, conforme proposto no modelo #3.

Modelo #1 Controle de gastos e investimentos

Este é o atual. O desempenho de uma empresa é avaliado, somente,

pela capacidade em cumprir o orçamento previamente estabelecido, não sendo recomendável para as estatais num contexto desenvolvimentista. O atual modelo deveria ser utilizado somente para controlar os gastos na administração direta.

Modelo #2 Avaliar a empresa estatal como uma empresa privada

O segundo modelo seria para avaliar uma empresa estatal exatamente como uma privada — com foco no resultado econômico.

Muitas vezes, os objetivos governamentais são atingidos simplesmente pela criação de uma empresa. Suponhamos que um Governo decida construir uma grande siderúrgica para atingir objetivos como segurança nacional e auto-suficiência num material estratégico. Estes são atingidos a partir do momento em que a siderúrgica é construída e começa a operar. A partir daí, o seu objetivo pode passar a ser somente econômico, ou seja, produzir a maior quantidade de aço em menor custo possível. O mesmo aconteceria se o objetivo do Governo fosse desenvolver uma determinada região do país.

Modelo # 3 Abordagem multicritério

A abordagem multicritério tal qual como foi apresentada na introdução parece ser adequada à complexidade do problema da avaliação de desempenho de empresas estatais. Esta abordagem nos fornece uma metodologia para um modelo de avaliação de desempenho.

Primeiramente, é preciso definir o papel do Estado no setor produtivo. O Governo dá sinais que pretende retomar o desenvolvimento, mas não

está claro como será a participação do Estado como empreendedor. Uma vez definidos os objetivos, é preciso estabelecer, critérios, indicadores e metas em adequado modelo de planejamento. Para isto, poderia ser utilizado o Plano Plurianual – PPA, porém seria adequado expandir o horizonte de planejamento de quatro para dez ou quinze anos. O planejamento do Estado não deve ser limitado pelo período de eleição de cada Governo.

Com a definição dos objetivos, faz-se necessário, também, definir as alternativas possíveis. O capítulo 2 apresenta algumas alternativas de intervenção do Governo no setor produtivo a serem consideradas.

Depois de estabelecidos os critérios e alternativas, seria preciso criar um conjunto básico de indicadores para todas as estatais. Que poderiam ser sintetizados em índices facilitadores à divulgação dos resultados.

Finalmente, precisa ser determinado um sistema de agregação, para que os critérios possam ser comparáveis entre si. A abordagem multicritério apresenta diversas formas de se resolver este problema.

O resultado seria uma matriz de critérios e indicadores como a apresentada na tabela 6. Nela, estariam representadas as três dimensões da sustentabilidade: Econômica, Social e Ambiental, precisando-se criar uma quarta dimensão para incluir os objetivos estratégicos do Estado. Outra organização importante seria a abrangência dos indicadores. Alguns critérios e indicadores só fazem sentido na avaliação do desempenho interno da empresa. Estes indicadores estão representados na primeira linha da tabela 6. Para o Governo, contudo, seria importante analisar os impactos das atividades das empresas estatais numa determinada região, visto que uma das suas

prioridades é o desenvolvimento de regiões mais pobres. Mais duas dimensões poderiam ainda ser adicionadas: a primeira, a dimensão país, mostrando o impacto das atividades da estatal nos mais importantes indicadores nacionais, e a segunda, a global, avaliadora dos impactos da atividade da empresa estatal em outros países. A correta avaliação destes impactos pode ser tornar uma importante moeda de troca em negociações internacionais.

Tabela 6 – Proposta de matriz de critérios e indicadores para avaliação de desempenho de empresas estatais

| | Econômica | Social | Ambiental | Estratégicos |
|---------------------|--|--|--|---------------------------|
| Empresa (Acionista) | ROCE, Liquidez, Risco | Direitos Humanos, Diversidade Social, Treinamento de Pessoal | Ecoeficiência: Consumo de Energia, Racionalização da Matéria-Prima | |
| Região | Impostos | Empregos diretos e indiretos, Investimentos em infra-estrutura | Emissões no ar, despejos em afluentes, biodiversidade | Desenvolvimento regional |
| País | Superávit primário, PIB, Balança Comercial, Impostos | Investimento em P&D | Reservas naturais, água potável. | Infra-estrutura - Energia |
| Global | | Transferência de tecnologia | Emissões CO2 | Bio combustíveis |

Fonte: Elaboração própria

Em qualquer uma destas hipóteses, faz-se mister que os administradores de empresas estatais, tão criticados pela opinião pública devido à sua indicação política, tenham uma preparação acertada para poder tomar as decisões corretas com base no modelo de avaliação de desempenho.

Para concluir, acreditamos que um adequado sistema de avaliação de

desempenho é de fundamental importância para o Governo melhorar a gestão das empresas estatais e conseguir atingir seus objetivos de desenvolvimento do país com distribuição de renda e responsabilidade social e ambiental. Um estudo mais profundo deste assunto tem que estar nas prioridades do Governo.

BIBLIOGRAFIA

Bakker, F. G. A.; Groenewegen P.; Den Hond, F. “A Bibliometric Analysis of 30 Years of Research and Theory on Corporate Social Responsibility and Corporate Social Performance”. **Business Society**, Londres: Sage Publications, v. 44, p. 283-317, 2005

Barney, J. “Firm Resources and Sustained Competitive Advantage”. **Journal of Management**, Londres: Sage Publications, v. 17, p. 99-120, 1991.

Boardman, A. E.; Vining, A. R. “Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of Performance of Private, Mixed, and State-Owned Enterprises”. **Journal of Law & Economics**, Chicago: University of Chicago Press, v.32, p. 1-33, 1989.

Brettas, L.A.M. Reforma do Estado e Empresas Estatais Brasileiras: Antecedentes e Proposta de um Modelo de Governança Corporativa para a Gestão das Estatais do Setor Não Financeiro. 2007. Tese de D.Sc., COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 2007

Brundtland, G. H. (Org.). **Nosso Futuro Comum**. Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV, 1988.

Coase, R. “The Nature of the Firm”. **Economica**. Oxford: Blackwell Publishing, v.4, p. 386-405, 1937.

Donaldson, T. e Preston L. The Stakeholder Theory of the Corporation:

Concepts, Evidence e Implications. **Academy of Management Review**. Nova York: Academy of Management, v. 20, p65-92, 1995.

Figueira, J; Greco S., Ehrgott M. (Org.). **Multiple Criteria Decision Analysis: State of the Art Surveys**. Springer: New York, 2005.

Freeman, F. **Strategic Management – A Stakeholder Approach**. London: Pitman Publishing, 1984.

Friedman, A; Miles, S. **Stakeholders: Theory and Practice**. Oxford: Oxford University Press, 2006

Friedman, M. **Capitalism and Freedom**. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

Gitman, L. J. **Princípios de Administração Financeira**. São Paulo: Harba, 1997

GRI. **Diretrizes para Relatórios em Sustentabilidade – Versão 3**. Disponível em <http://www.globalreporting.org/NR/rdonlyres/812DB764-D217-4CE8-B4DE-15F790EE2BF3/0/G3_GuidelinesPTG.pdf>. Acessado em 3 out. 2007.

IPCC. **Working Group II Contribution to the Intergovernmental Panel on Climate Change Fourth Assessment Report Climate Change 2007: Climate Change Impacts, Adaptation and Vulnerability. Summary for Policymakers**. Disponível em <<http://www.ipcc.ch/SPM6avr07.pdf>>. Acessado em 12 de Outubro de

2007.

Neely, A. D. **Measuring business performance: why, why and how**. London: Economist Books, 1998.

North, D. C. **Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico**. São Paulo: Instituto Liberal, 1994.

OCDE. **Managing the environment: the role of economic instruments**. Paris: OECD Publishing, 1994.

_____. **Development Centre Studies - The World Economy: Volume 1: A Millennial Perspective and Volume 2: Historical Statistics** Angus Maddison. Paris: OECD Publishing, 2006.

Pereira, B. “Economic Reforms And Cycles Of State Intervention”. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1993/93-97CyclesStateIntervention.i.pdf>>. Acesso em 10 de Out. 2007.

Petrobras. **Plano Estratégico 2020**. Disponível em: <<http://www2.petrobras.com.br/ri/port/ApresentacoesEventos/ConfTelefonicas/pdf/PlanoEstrategico2008-2012.pdf>>. Acesso em 3 de Nov. 2007.

Petrobras. **Relatório 20F**. Disponível em: <http://www2.petrobras.com.br/ri/spic/bco_arq/2778_form_20f_2005_port_16ago_alt8dez06.pdf>

Pinheiro, A. C. e Giambiagi, F. G. “As Empresas Estatais e o Programa de Privatização do Governo Collor”. **Texto para Discussão n. 261**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. 2002

Sachs, I. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

Samuelson, P. A. **Foundations of Economic Analysis**, Cambridge: Harvard University Press, 1947

_____. The Pure Theory of Public Expenditure. **Review of Economics and Statistics**. Cambridge: MIT Press Journal, v. 36, p. 387-389. 1954

Saravia, H. **Estado e Empresas Estatais. Criação e crescimento. O papel das empresas estatais como instrumento de política pública**. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/dest/palestra_enrique_Saravia_estados.pdf. Acessado em 3 de Set. 2007.

Scaletsky, E. C. **Patrão e o Petroleiro: um Passeio pela História do Trabalho na Petrobras**. Rio de Janeiro: Relume Dumara, 2003.

Tenório, F. G. (Org). **Responsabilidade social empresarial: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004

Trebat, T. **Brazil's State-Owned Enterprises. A Case-Study of the State as Entrepreneur**. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.

Vassalo, A. M. **Notas sobre as Articulações entre o Estado Brasileiro e suas Empresas Estatais: O Caso do Contrato de Gestão da Companhia Vale do Rio Doce.** Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/dest/palestra_Adriana_Vassallo.pdf. Acessado em 5 de Out. 2007.

Williamson, O. E. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting.** Nova York: The Free Press. 1985

Willig, R. "Public vs. Regulated Private Enterprise". **Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics**, p. 155-180. 1993. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/03/01/000009265_3970702134943/Rendered/PDF/multi0page.pdf. Acessado em 1 out. 2007.

Zif, J. "Managerial Strategic Behavior in State-Owned Enterprises: Business and Political Orientation." **Management Science**, v. 27, 1981.

APÊNDICES

Apêndice 1 - Empresas Estatais privatizadas a partir de 1990

| | | |
|---------------|---|------------|
| BEC | Banco do Estado do Ceará S.A. e uma subsidiária (BEC-DTVM), adquirida pelo Bradesco. | 21.12.2005 |
| BEM | Banco do Estado do Maranhão S.A. e três subsidiárias (BEM-SG, BEM-VTV, BEM-DTVM) | 10.02.2004 |
| BEA | Banco do Estado do Amazonas S.A. | 24.01.2002 |
| BEG | Banco do Estado de Goiás S.A. e duas subsidiárias (BEG/DTVM e Sisplan) | 04.12.2001 |
| BANESPA | Banco do Estado de São Paulo S.A. e cinco subsidiárias | 20.11.2000 |
| DATAMEC | Datamec S.A. - Sistemas de Processamento de Dados | 23.06.1999 |
| GERASUL | Centrais Geradoras do Sul do Brasil S.A. | 15.09.1998 |
| TELEBRÁS | 12 novas controladoras, abrangendo todas as empresas que compunham o Sistema TELEBRÁS | 29.07.1998 |
| MERIDIONAL | Banco Meridional do Brasil S.A. (e cinco subsidiárias) | 04.12.1997 |
| CVRD | Cia. Vale do Rio Doce (e 13 subsidiárias) | 06.05.1997 |
| LIGHT | Light Serviços de Eletricidade S.A. | 21.05.1996 |
| ESCELSA | Espírito Santo Centrais Elétricas S.A. | 11.07.1995 |
| EMBRAER | Empresa Bras. de Aeronáutica S.A. | 07.12.1994 |
| EAC | Embraer Aircraft Corporation | 07.12.1994 |
| EAI | Embraer Aviation International | 07.12.1994 |
| NEIVA | Indústria Aeronáutica Neiva S.A. | 07.12.1994 |
| CARAÍBA | Mineração Caraíba Ltda. | 28.07.1994 |
| PQU | Petroquímica União S.A. | 25.01.1994 |
| AÇOMINAS | Aço Minas Gerais S.A. | 10.09.1993 |
| COSIPA | Cia. Siderúrgica Paulista | 20.08.1993 |
| ULTRAFÉRTIL | Ultrafertil S.A. Ind. e Com. de Fertilizantes | 24.06.1993 |
| CSN | Cia. Siderúrgica Nacional | 02.04.1993 |
| FEM | Fábrica de Estruturas Metálicas S.A. | 02.04.1993 |
| ACESITA | Cia. Aços Especiais Itabira | 23.10.1992 |
| ENERGÉTICA | Acesita Energética S.A. | 23.10.1992 |
| FASA | Forjas Acesita S.A. | 23.10.1992 |
| GOIASFÉRTIL | Goiás Fertilizantes S.A. | 08.10.1992 |
| FOSFÉRTIL | Fertilizantes Fosfatados S.A. | 12.08.1992 |
| CST | Cia. Siderúrgica de Tubarão | 23.07.1992 |
| CNA | Cia. Nacional de Álcalis | 15.07.1992 |
| ALCANORTE | Álcalis do Rio Grande do Norte | 15.07.1992 |
| COPEL | Cia. Petroquímica do Sul | 15.05.1992 |
| PETROFLEX | Petroflex Indústria e Comércio S.A. | 10.04.1992 |
| AFP | Aços Finos Piratini S.A. | 14.02.1992 |
| SNBP | Serviço de Navegação da Baía do Prata | 14.01.1992 |
| COSINOR | Cia. Siderúrgica do Nordeste | 14.11.1991 |
| COSINOR DIST. | DIST. Cosinor Distribuidora S.A. | 14.11.1991 |
| MAFERSA | Mafersa S.A. | 11.11.1991 |
| CELMA | Cia. Eletromecânica | 01.11.1991 |
| USIMINAS | Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A. | 24.10.1991 |
| USIMEC | Usiminas Mecânica S.A. | 24.10.1991 |

Apêndice 2 - Principais iniciativas de relatórios de sustentabilidade

Internacionais:

- GRI - Global Reporting Initiative
- WBCSD - World Business Council for Sustainable Development
- ISEA - Institute for Social & Ethical Accountability
- LBG - London Benchmarking Group
- FSC - Forest Stewardship Council
- BSR - Business for Social Responsibility
- CEP - Council for Economic Priorities / SA8000
- EFQM - European Foundation for Quality Management
- BITC - Business in the Community
- ETI - Ethical Trading Initiative
- OECD - Organisation for Economic Co-operation & Development
- EU-European Union(corporate codes of conduct in developing countries)
- CTC - Centre for Tomorrow's Company
- EBNSC - European Business Network for Social Cohesion
- UNEP - United Nations Environment Programme
- ACCA - Chartered Association of Certified Accountants
- TNS - The Natural Step
- SAI - Social Accountability International
- FTSE4Good - Financial Times and the London Stock Exchange
- DJSI - Down Jones Sustainability Index

Brasil:

- Instituto Ethos,
- Balanço Social (IBASE)
- CEBDS - Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável
- FBDS - Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável
- Observatório Social
- PNQ – Prêmio Nacional da Qualidade

Fonte: Elaboração própria

Apêndice 3 – Modelo IBASE de Balanço Social

Balanço Social Anual / 2004

iBase



| 1. Base de cálculo | 2004 Valor (mil reais) | | | 2003 Valor (mil reais) | | |
|--|---|--|--|---|--|--|
| Receita líquida (RL) | | | | | | |
| Resultado operacional (RO) | | | | | | |
| Folha de pagamento bruta (FPB) | | | | | | |
| 2. Indicadores sociais internos | Valor (mil R\$) | % Sobre FPB | % Sobre RL | Valor (mil R\$) | % Sobre FPB | % Sobre RL |
| A. Alimentação | | | | | | |
| Encargos sociais compulsórios | | | | | | |
| Previdência privada | | | | | | |
| Saúde | | | | | | |
| Segurança e medicina no trabalho | | | | | | |
| Educação | | | | | | |
| Cultura | | | | | | |
| Capacitação e desenvolvimento profissional | | | | | | |
| Creche ou asilo-creche | | | | | | |
| Participação nos lucros ou resultados | | | | | | |
| Outros | | | | | | |
| Total - Indicadores sociais internos | | | | | | |
| 3. Indicadores sociais externos | Valor (mil R\$) | % Sobre RO | % Sobre RL | Valor (mil R\$) | % Sobre RO | % Sobre RL |
| Educação | | | | | | |
| Cultura | | | | | | |
| Saúde e saneamento | | | | | | |
| Esporte | | | | | | |
| Combate à fome e segurança alimentar | | | | | | |
| Outros | | | | | | |
| Total das contribuições para a sociedade | | | | | | |
| Tributos e encargos sociais | | | | | | |
| Total - Indicadores sociais externos | | | | | | |
| 4. Indicadores ambientais | Valor (mil R\$) | % Sobre RO | % Sobre RL | Valor (mil R\$) | % Sobre RO | % Sobre RL |
| Investimentos relacionados com a produção/operação da empresa | | | | | | |
| Investimentos em programas e/ou projetos externos | | | | | | |
| Total dos investimentos em meio ambiente | | | | | | |
| Quando ao estabelecimento de metas a empresa para minimizar resíduos, o consumo energético na produção/operação e aumentar a eficiência na utilização de recursos naturais, a empresa: | <input type="checkbox"/> Não possui metas | <input type="checkbox"/> Cumpre de 0% a 10% | <input type="checkbox"/> Cumpre de 10% a 50% | <input type="checkbox"/> Não possui metas | <input type="checkbox"/> Cumpre de 0% a 10% | <input type="checkbox"/> Cumpre de 10% a 50% |
| | <input type="checkbox"/> Cumpre de 50% a 70% | <input type="checkbox"/> Cumpre de 70% a 100% | | <input type="checkbox"/> Cumpre de 50% a 70% | <input type="checkbox"/> Cumpre de 70% a 100% | |
| 5. Indicadores do corpo funcional | | | | | | |
| Nº de empregados(as) ao final do período | | | | | | |
| Nº de admissões durante o período | | | | | | |
| Nº de empregados(as) terceirizados(as) | | | | | | |
| Nº de estagiários(as) | | | | | | |
| Nº de empregados(as) acima de 40 anos | | | | | | |
| Nº de mulheres que trabalham na empresa | | | | | | |
| % de cargos de chefia ocupados por mulheres | | | | | | |
| Nº de negros(as) que trabalham na empresa | | | | | | |
| % de cargos de chefia ocupados por negros(as) | | | | | | |
| Nº de portadores(as) de deficiência ou necessidades especiais | | | | | | |
| 6. Informações relevantes quanto ao exercício da cidadania empresarial | 2004 | Maio 2005 | | | | |
| Relação entre a maior e a menor razão salarial na empresa | | | | | | |
| Número total de acidentes de trabalho | | | | | | |
| Os projetos sociais e ambientais desenvolvidos pela empresa foram definidos por: | <input type="checkbox"/> Direção | <input type="checkbox"/> Direção e gerência | <input type="checkbox"/> Iniciativa empregados(as) | <input type="checkbox"/> Direção | <input type="checkbox"/> Direção e gerência | <input type="checkbox"/> Iniciativa empregados(as) |
| Os padrões de segurança e saúde de ao ambiente de trabalho foram definidos por: | <input type="checkbox"/> Direção e gerência | <input type="checkbox"/> Iniciativa empregados(as) | <input type="checkbox"/> Direção e gerência | <input type="checkbox"/> Direção e gerência | <input type="checkbox"/> Iniciativa empregados(as) | <input type="checkbox"/> Direção e gerência |
| Quando a liberdade sindical, ao direito de negociação coletiva e a representação interna dos(as) trabalhadores(as), a empresa: | <input type="checkbox"/> Não se aplica | <input type="checkbox"/> Organiza comitê de COT | <input type="checkbox"/> Promove e organiza COT | <input type="checkbox"/> Não se aplica | <input type="checkbox"/> Organiza comitê de COT | <input type="checkbox"/> Promove e organiza COT |
| A previdência privada contempla: | <input type="checkbox"/> Direção | <input type="checkbox"/> Direção e gerência | <input type="checkbox"/> Iniciativa empregados(as) | <input type="checkbox"/> Direção | <input type="checkbox"/> Direção e gerência | <input type="checkbox"/> Iniciativa empregados(as) |
| A participação nos lucros ou resultados contempla: | <input type="checkbox"/> Direção | <input type="checkbox"/> Direção e gerência | <input type="checkbox"/> Iniciativa empregados(as) | <input type="checkbox"/> Direção | <input type="checkbox"/> Direção e gerência | <input type="checkbox"/> Iniciativa empregados(as) |
| Na seleção dos fornecedores, os mesmos padrões éticos e de responsabilidade social e ambiental adotados pela empresa: | <input type="checkbox"/> Não são considerados | <input type="checkbox"/> São considerados | <input type="checkbox"/> Não se aplica | <input type="checkbox"/> Não são considerados | <input type="checkbox"/> São considerados | <input type="checkbox"/> Não se aplica |
| Quando à participação de empregados(as) em programas de trabalho voluntário, a empresa: | <input type="checkbox"/> Não se aplica | <input type="checkbox"/> Sim | <input type="checkbox"/> Organiza e incentiva | <input type="checkbox"/> Não se aplica | <input type="checkbox"/> Sim | <input type="checkbox"/> Organiza e incentiva |
| Número total de reclamações e críticas de consumidores(as): | em empresa | em Process | em Justiça | em empresa | em Process | em Justiça |
| % de reclamações e críticas solucionadas: | em empresa % | em Process % | em Justiça % | em empresa % | em Process % | em Justiça % |
| Valor adicionado total a distribuir (em mil R\$): | R\$ 2004 | | | R\$ 2003 | | |
| Distribuição do Valor Adicionado (IVA): |% governo |% administração(s) |% outros |% governo |% administração(s) |% outros |
| |% sociedade |% terceiros |% estado |% sociedade |% terceiros |% estado |
| 7. Outras informações | | | | | | |

Apoio:



Parceiros:

