

APERFEIÇOAMENTO DO DESEMPENHO DAS INDÚSTRIAS DO SETOR PÚBLICO NOS PAÍSES DE ECONOMIA MISTA*

K. MOLL**

1. Introdução; 2. Demonstração de lucros e perdas; 3. Uso de índices na avaliação do desempenho; 4. Justificação e estímulo para a prestação de contas do setor público; 5. Conclusão.

1. Introdução

O debate internacional sobre o papel do setor público no desenvolvimento econômico intensificou-se nos últimos anos.¹ Reconhece-se que determinados objetivos de desenvolvimento não podem ser alcançados apenas por intermédio de empresas particulares dirigidas livremente, e poucos são os governos que dispõem dos instrumentos de canalização das atividades industriais privadas no sentido da consecução de alguns dos objetivos prioritários nacionais.

Em razão da virtual ausência de mecanismos indiretos de controle, os governos começaram a desenvolver eles próprios as iniciativas industriais necessárias, e enfrentam agora os problemas peculiares à gerência industrial do setor público, nas economias mistas, em que os fatores de demanda são de primordial importância na determinação do sucesso ou do insucesso, e onde o preenchimento gradual de um papel econômico — dentro do qual a empresa se desenvolve — depende da compatibilidade de sua oferta com as exigências não disciplinadas de pessoas e instituições providas do poder de compra que representa a demanda.

Alguns dos objetivos da indústria do setor público envolvem uma distribuição mais equitativa de bens e serviços exatamente àqueles que não dispõem de poder de compra. Outros objetivos envolvem contribuições a

* Trabalho apresentado no Seminário Inter-Regional sobre Sistemas de Controle de Empresas Públicas em Países em Desenvolvimento realizado pelo International Center For Public Enterprises in Developing Countries — ICPE (Centro Internacional de Empresas Públicas nos Países em Desenvolvimento), em Ljubljana, Iugoslávia, de 9 a 13 de julho de 1979.

** Representante da United Nations Development Organization — Unido.

¹ Especialmente a Resolução 32/179, de 19 de dezembro de 1977, da Assembléia-Geral, a Resolução do Industrial Development Board em sua Reunião n.º 246, 26 de maio de 1978, e a Resolução do Economic and Social Council, em sua Reunião Plenária n.º 37, 3 de agosto de 1978. Veja, também, os relatórios sobre a Reunião do Grupo de Técnicos sobre o Papel do Setor Público na Industrialização dos Países em Desenvolvimento, de 14 a 18 de maio de 1979, preparados pela Unido, Viena.

uma forma de bem público (tal como melhoria da infra-estrutura, ou do sistema educacional), para as quais as forças do mercado já não têm, de há muito, em numerosos países, condições efetivas.

As considerações que se seguem constituirão um esforço para aplicar o princípio econômico às empresas do setor público, de acordo com o qual sua contribuição para a comunidade — isto é, em relação às exigências presentes e futuras dos consumidores, individual e coletivamente — seja maior do que aquilo que as empresas custam à mesma comunidade.

Embora os consumidores, sendo adequadamente educados — assim como os produtores e distribuidores que fazem a intermediação — sejam capazes de decidir quanto à maior parte de suas exigências presentes e a muitas das futuras, as exigências coletivas normalmente são representadas por órgãos coletivos, quer centralizados, quer descentralizados. Uma vez que tais exigências dizem respeito não apenas ao poder econômico — expresso, por exemplo, em termos de poder de compra — mas também a princípios comunitários — particularmente a uma distribuição equitativa de produtos e serviços básicos, é necessário — com a finalidade de sustentar o princípio econômico mencionado acima — atribuir também um valor econômico àquelas atividades do setor público destinadas a promover:

1. Melhor distribuição de renda.
2. Consecução de determinadas metas de interesse público.

A proposta que se segue é feita com a intenção de apresentar um conceito sobre a maneira como isso pode ser realizado, para que se chegue a um dos pontos principais do presente debate internacional sobre as indústrias do setor público: a melhor avaliação do desempenho, como base para aperfeiçoar a *economicidade (economicalness)*² da indústria do setor público.

2. *Demonstração de lucros e perdas*

Os demonstrativos de lucros e perdas, no setor privado, têm como mensagem básica a questão existencial da viabilidade econômica da companhia, que não pode enfrentar prejuízos contínuos sem ficar fadada a desaparecer. Os lucros são distribuídos, os prejuízos precisam ser compensados. A demonstração de lucros e perdas mostra se a companhia funciona em termos econômicos, isto é, se aquilo que entra, ou a compensação da empresa, é maior que sua produção, medida sob a forma de renda.

Um segundo objetivo da demonstração de lucros e perdas é uma comparação mais ou menos sumária do último período operacional (quase sempre o ano precedente) com outros períodos, para permitir uma primeira identificação daqueles fatores de custo e de renda que hajam causado uma

² O termo traduz um compromisso. Seu significado deveria ser, realmente, “respeito pelo princípio econômico”, o que quer dizer que o valor criado deve ser mais alto que o valor consumido.

mudança no aspecto geral do quadro. Tais observações, então, irão conduzir a ulteriores análises e discussões, fator importante no processo de aperfeiçoamento das atividades industriais em geral.

As demonstrações de lucros e perdas — na indústria privada — não fornecem, normalmente, uma avaliação abrangente da capacidade gerencial da companhia para atender às exigências do mercado com sistemas melhores que os de seus competidores. Mudanças súbitas nas condições econômicas podem conduzir a uma chuva de lucros *imerecidos* ou a igualmente imerecidos prejuízos, em consequência de uma brusca perturbação nas prioridades da demanda.

Na indústria do setor público, essas demonstrações não transmitem a mesma mensagem existencial. O Governo aceitará normalmente os prejuízos dessas empresas, à luz da orientação das mesmas na direção do atingimento de metas de interesse público. Como os próprios prejuízos são compensados — sempre que possível — algumas vezes após a apresentação de uma justificativa, outras vezes sem ela, pouca análise é feita, posteriormente. Tão pequeno é o interesse de alguns governos em tais demonstrações e relatórios que freqüentemente os demonstrativos de lucros e perdas apresentam atraso de anos. Situações de não-liquidez, causadas pelas despesas excessivas de grandes investimentos, ou por contínuas retiradas de recursos monetários, são resolvidas por injeções esporádicas sob a forma de créditos de longo prazo, subsídios, concessão de subvenções ou investimento adicional (no caso de investimentos novos, por exemplo).

Uma das principais razões para o limitado interesse por tais demonstrativos é a freqüente mistura de três elementos das empresas do setor público, difíceis de separar:

1. O princípio do lucro.
2. A dedicação ao bem público.
3. A ineficiência inerente (às vezes herdada).

Quando esses três elementos não podem ser claramente separados, um demonstrativo de lucros e perdas não tem significação. E para separá-los sugerimos que se proceda da forma seguinte:

1. Tal como no caso do demonstrativo de lucros e perdas na indústria privada, a renda total relativa a um ano (excluídos os subsídios do Governo, as subvenções, ou créditos tipo subvenção) será comparada com o total da despesa. Isso, freqüentemente, dará como resultado um déficit — identificado normalmente como um prejuízo, na indústria privada.
2. Seja feita então uma estimativa da despesa total da companhia, despesa que pode ser mais ou menos atribuída à consecução de objetivos de interesse público, e que não é compensada pela receita oriunda das operações normais (vendas etc.). Essa cifra, que deveria levar em conta todos os diversos custos ligados ao atendimento dos objetivos públicos, pode ser acrescida — por várias razões — de uma pequena margem a título de despesas gerais (10/

20%), sendo então incluída no demonstrativo como receita oriunda da nação ou do Governo, independente do fato de já ter sido ou não a receita efetivamente recebida. O Governo, por sua vez, registrará a mesma cifra em seus próprios livros como uma obrigação de pagamento (reduzida, naturalmente, pelas transferências já feitas).

3. Embora a cifra total de déficit mencionada acima venha servir como um marco de orientação, deverão ser previstas margens para despesas nitidamente indesejáveis, que serão identificadas na coluna de despesa do demonstrativo ou como perda definitiva (por exemplo, depreciação integral de instalações inadequadas), ou como uma reserva de produtividade onde haverá um esforço futuro para compensar tal despesa.

A demonstração de receita e despesa de uma companhia que produza menos do que consome aparecerá, então, como se segue:

Despesas ³	100	Receita ⁴	95
das quais: um ajuste para menos	4	desse total: operacional	80
desse total: reserva de produtividade nas operações normais	3	desse total: crédito contra o público	15
Total	7 ⁵	Déficit	5
Total	100		100

A demonstração de receita e despesa da mesma companhia, operando com lucro no ano seguinte, poderá então tomar o aspecto que se segue:

Despesas ⁶	100	Receita ⁷	115
desse total: reserva de produtividade	2	desse total: operacional	90
Superávit	5	desse total: crédito contra o público	25
Total	115		115

Agora é importante definir os vários itens considerados. Antes de mais nada, uma empresa do setor público, utilizando o tipo sugerido de demonstrativo de receita e despesa, e operando com eficiência, produzirá um

³ Especificada de acordo com a prática normal.

⁴ Idem.

⁵ Esse total deve ser definido de modo a ser tão ou mais elevado que o déficit.

⁶ Especificada de acordo com a prática normal.

⁷ Idem.

superávit. Isso corresponde ao princípio econômico de que o valor acumulado da produção não deveria ser menor do que o valor acumulado do insumo, ou apenas igual a ele.

Se for menor, normalmente isso pode ser atribuído a exagerados custos operacionais, ou a condições de operação sem utilidade, seja em parte (determinadas máquinas ou instalações), seja no todo (por exemplo, quando é usada no processo matéria-prima errada, como no caso do emprego de nafta em vez de gás natural, para a fabricação de amônia).

Custos operacionais exagerados podem ser mostrados como reserva de produtividade (com exceção de altos custos de mão-de-obra, resultantes da política de emprego do Governo; isso teria que ser interpretado como uma contribuição a um bem público). A finalidade do uso desse item servirá para estimular melhoramentos e justificar prejuízos temporários.

Maquinaria ou instalações para as quais não há esperança de uso produtivo mais tarde — se necessário a totalidade das instalações — deverão ser, num determinado momento, deixadas de lado segundo seu valor residual (normalmente o valor de revenda), a fim de não influenciar futuras avaliações de desempenho. De outra maneira, se, por exemplo, um caminhão-forquilha para levantamento de carga, em condições irreparáveis ou inteiramente obsoleto, ou um aquecedor, ou uma máquina embaladora em condições semelhantes pudesse aparecer durante muitos anos como item de depreciação, o negativo e injustificado impacto da administração anterior poderia continuar tendo reflexos sobre o desempenho da administração presente.

A acumulação das reservas de produtividade e as baixas definitivas devem, por definição, ser sempre maiores do que quaisquer déficits indicados na parte do demonstrativo correspondente à receita.

A receita operacional da empresa é definida como renda operacional que deriva da venda de bens e serviços, facilmente medida através das práticas normais de contabilidade.

A contribuição para o bem público é menos fácil de medir e deveria ser subdividida em:

1. Subsídios diretos, em conformidade com a política social expressa.
2. Melhoria qualitativa das condições de bem-estar público.

Para obtenção de uma estimativa exata da contribuição do subsídio, a empresa deveria examinar todas as suas condições especiais de tarifa, primeiro aquelas em que não ocorre nem mesmo a cobertura de custos diretos (matéria-prima, auxiliar e de manutenção, e custos trabalhistas de incidência direta, incluindo benefícios adicionais). Deveriam ser feitas estimativas do prejuízo sofrido pela receita e atribuível a tarifas especiais, que não seriam consideradas como simples tarifas diferenciais do mercado, já que são usadas também pela indústria privada com o objetivo de maximização da renda (por exemplo, tarifas especiais para estudantes, na indústria privada, continuarão tendo uma pequena margem). O montante atribuído à categoria de

subsídio deveria normalmente basear-se em cifras precisas de custo, mas, na ausência de tais cifras, seria determinado por uma estimativa da parcela do subsídio correspondente a produtos e serviços específicos. Como foi antes exemplificado, essa parcela de subsídio multiplicada pelo volume de bens e serviços vendidos a preços subsidiados deveria aparecer como um crédito contra o público.

De maior interesse ainda é o processo de estimativa do bem público criado, sugerindo-se, a propósito, a inversão do raciocínio. Em lugar de tentar a estimativa do valor criado para a sociedade como um todo pela manutenção, por exemplo, de indústrias de mão-de-obra intensiva em pontos que de outra forma seriam remotos ou antieconômicos, dever-se-ia partir do pressuposto de que o valor criado é, pelo menos, igual à despesa⁸ (que não está coberta pelas operações comerciais somadas ao subsídio e à reserva de produtividade). Por uma questão de simplificação, examinar-se-á então a cifra que representa a contribuição da empresa para o bem-estar social, ou os bens que estejam em jogo, para que se possa determinar se o esforço justifica os resultados. Se isso não ocorrer, devem ser consideradas soluções alternativas.

Se, de fato, é de acreditar-se que a finalidade pública justifica a despesa, terá que ser exigida a exata definição dos objetivos.

Uma das maiores vantagens do esquema proposto está na clara definição nacional (e talvez mais tarde internacional) dos termos aceitos em que a despesa respectiva pode ser considerada, muitos dos quais poderão ser encontrados no plano nacional. A atribuição de valores às despesas para os propósitos respectivos (por exemplo, desenvolvimento rural, preparação de mão-de-obra especializada, início das atividades de pesquisa, em termos nacionais, relativamente a áreas tecnológicas específicas etc.) será muito útil para acentuar o significado desses propósitos em si. A administração da empresa terá seus próprios termos de referência, oriundos do Governo, e, ao examinar as respectivas despesas, poderá sugerir as proporções em que as mesmas deverão ser atribuídas aos diferentes objetivos (por exemplo, quatro mil unidades monetárias para desenvolvimento da infraestrutura, cinco mil unidades monetárias para o treinamento de pessoal especializado para outras indústrias, e seis mil unidades monetárias para aumentar a capacidade da pesquisa nacional num campo determinado — se tal pesquisa, de qualquer modo, não constitui parte das operações regulares da empresa).

Tendo identificado a contribuição para o bem social em termos claros, e quantificado os itens respectivos, a empresa incluirá, então, esses termos e esses valores em seu demonstrativo de receita e despesa.

Ao examinar os vários demonstrativos anuais das indústrias de seu setor público — elaborados, é claro, em cooperação entre a indústria e os

⁸ O mesmo pressuposto está implicitamente admitido, também, no caso de produtos e serviços subsidiados. Aqui, contudo, o valor presumido é o produto ou serviço vendido a preços *normais*.

órgãos de coordenação — o Governo logo perceberá uma tendência à repetição de termos, praticamente em todos esses demonstrativos, refletindo os próprios pronunciamentos governamentais quanto às prioridades nacionais.

É de se supor que um conjunto de cerca de uma dúzia de metas de desenvolvimento cobrirá a maior parte dos objetivos públicos visados pela indústria do setor governamental. As cifras atribuídas a cada uma dessas metas pelas empresas, individualmente (em alguns países há várias centenas de empresas industriais de médio e de grande portes, de propriedade do Estado), podem ser então consolidadas — regionalmente, por setores, e nacionalmente.

Uma avaliação ampla e detalhada da carga suportada pela indústria do setor público pode então ser feita, e decisões podem subsequenteiramente ser tomadas em relação ao custo e benefício de cada um dos bens públicos visados.

O exercício tornar-se-á ainda mais significativo se tais cifras forem então consolidadas e comparadas com despesas semelhantes feitas por outros órgãos do Governo (ministérios, entidades autônomas como institutos de pesquisa, escolas etc.).

Soluções alternativas — relativas, por exemplo, ao desenvolvimento rural, quando ocorre a concessão de subsídios, a criação de indústrias e a construção de rodovias e ferrovias — podem ser consideradas mais adequadamente quando se dispõe de uma estimativa de custo de cada um desses benefícios e de uma forma de avaliação dos mesmos, o que não será discutido aqui.

A mensuração do desempenho do setor industrial público, à base dos demonstrativos de despesa e receita, terá um impacto dos mais estimulantes sobre a discussão geral dos conceitos desenvolvimentistas do País, com vistas ao propósito de otimização da política de desenvolvimento, através de um processo de contínuo aperfeiçoamento da combinação das diversas despesas que visam a consecução das diferentes metas.

3. Uso de índices na avaliação do desempenho

Embora a indústria privada normalmente considere o demonstrativo financeiro de final de ano — isto é, o balanço geral combinado com a demonstração de lucros e perdas — como o instrumento básico de um sistema de informação gerencial, a empresa do setor público, tradicionalmente, tem dado menor ou nenhuma importância a essas contas de fim de ano. A proposição precedente tem a intenção de tornar a contabilidade industrial pública cheia de significado, mediante a utilização dos instrumentos enumerados: registro de baixas definitivas, declaração expressa das reservas de produtividade e introdução de um item — contribuição para o bem público — na coluna da receita do demonstrativo de receita e despesa.

Outro método de mensuração do desempenho igualmente aplicável às indústrias dos setores público e privado é a utilização de índices de desempenho.

Uma vez que muitos desses índices referem-se a aspectos de eficiência operacional, cada empresa do setor público poderia e deveria confiar o mais possível na compilação regular de um conjunto de índices, para determinar a produtividade dos vários fatores de produção (trabalho, equipamento), ou de várias funções, tais como compras, armazenagem e comercialização.

Os índices, mais ainda do que os demonstrativos financeiros, são instrumentos de comparação. Um conjunto de índices apurados no final do ano deriva em valor da comparação, e exclusivamente dela. Por exemplo: a) produção de sapatos por operário; b) toneladas de pesticida produzidas por fábrica; c) descontos sobre compras divididos pelo custo do departamento de compras; d) dias de suprimento de mercadoria em estoque médio; e) custo de publicidade em relação a vendas.

Primeiro, há a comparação entre diferentes *períodos operacionais* de uma empresa. As tendências ficam perceptíveis, progressos estimulantes aparecem mais claramente, acontecimentos indesejáveis podem ser disfarçados e corrigidos.

Segundo, e mais importante, há a comparação entre empresas que operam mais ou menos no mesmo campo. Todas as comparações entre empresas, porém, envolvem alguns pontos de desvantagem que, embora possam transformar-se em vantagens, precisam ser considerados: a) diferença entre a magnitude e a mescla dos fatores de produção entre as empresas (algumas são mais intensivas do que outras, em termos de capital); b) diferença na estrutura organizacional (algumas dão ênfase a mercadorias baratas e à produção em massa, outras a apelos mercadológicos de alto nível); c) diferença nos produtos e serviços oferecidos; d) diferenças de natureza nacional, geográfica ou climática; e) diferença na conceituação dos termos (trabalho, num caso, pode significar apenas trabalho, em outro, toda a atividade da organização, ou mesmo todo o pessoal empregado).

Embora as diferenças na natureza das empresas dêem, com freqüência, uma visão interessante da viabilidade de abordagens alternativas (por exemplo indústrias de utilização intensiva de mão-de-obra poderiam ser tão boas como indústrias de capital intensivo; indústria de pequeno porte tão boas quanto grandes indústrias), as diferenças na conceituação dos termos empregados não são desejáveis e tornam difícil a comparação entre as empresas.

Será necessário que se chegue a uma recomendação internacional quanto à interpretação dos termos usados na preparação dos índices.

Um esquema internacional de comparação entre empresas deveria recomendar também um conjunto limitado⁹ de índices, que poderia fornecer o máximo de informação sobre o desempenho industrial.

⁹ Apenas índices de significado relevante deveriam ser selecionados. A superposição deveria e poderia ser evitada pela utilização de métodos de multivariação

Uma vez que os termos tivessem sido definidos e os respectivos índices selecionados, a comparação entre as empresas, em bases internacionais, deveria começar sob a forma de serviço àquelas empresas públicas industriais que desejam participar do esquema fornecendo seus próprios dados numéricos e, por esse meio, conseguindo acesso aos dados relativos às outras empresas participantes. O serviço deveria ser prestado em bases inteiramente confidenciais.

Foi sugerido, no recente encontro da Unido (United Nations Industrial Development Organization), em que se discutiu a avaliação do desempenho das empresas do setor público, que a produtividade dessas empresas poderia ser medida apenas através do exame de situações de trabalho (*work study*). Embora esse processo seja útil, normalmente é feito por especialistas estranhos às empresas. Seria extremamente ambicioso aplicar o processo a todas as empresas do setor público¹⁰ nos países em desenvolvimento.

A comparação entre as empresas e a produção de dados estatísticos significativos sobre setores industriais específicos podem ter impacto mais imediato, e isso porque as comparações diretas são normalmente mais desafiadoras que a análise individual. Contudo, igualmente importante é o fato de que uma troca de dados, a nível internacional, pode ser mais facilmente implementada que um esforço de amplitude mundial para introduzir esquemas de exame de situações de trabalho em todas as empresas do setor público.

4. *Justificação e estímulo para a prestação de contas do setor público*

Uma vez que as empresas do setor público consomem, normalmente, recursos públicos, o público — normalmente representado pelo Governo — tem o direito de receber contas do emprego desses recursos. Algumas pessoas têm sugerido que, além do tipo normal de supervisão, as empresas do setor público sejam fiscalizadas por um órgão superior de controle financeiro, cuja função seria manter minucioso controle de suas operações. O propósito da auditoria é, com freqüência, encarado exclusivamente como ação para evitar as irregularidades.

A principal vantagem dos registros contábeis da empresa, contudo, reside na capacidade que têm os sistemas eficientes de controle de ajudar no processo de tomada de decisão. A principal vantagem de uma contabilidade adequada e dos índices é a utilidade que têm para a administração. Sempre que se fizesse a auditoria regular das empresas, esse processo deveria ser moldado segundo o propósito fundamental da contabilidade: ser um instrumento de administração. A ação de evitar irregularidades, então, será um item a mais, em vez de ser o principal resultado das atividades de auditoria.

¹⁰ Há várias centenas de empresas do setor público em alguns países, em oposição a muito poucos exames técnicos de situações de trabalho, de âmbito mundial.

Somente quando a mensuração do desempenho tiver, dessa maneira, se tornado significativa para a própria administração da empresa, haverá um incentivo real para o uso da informação respectiva. A mensuração do desempenho deveria ser feita de tal modo que a melhoria desse desempenho se tornasse quase uma conseqüência natural.

Raciocínio semelhante aplica-se ao julgamento da contribuição para o bem social, mencionada anteriormente. Uma empresa que tenha determinado o propósito exato de suas operações (não lucrativas) na discussão com o Governo (por exemplo, se a maior parte delas deveria ser o desenvolvimento rural, ou treinamento, ou transportes, ou infra-estrutura, ou uma mistura de tudo isso), justificará mais facilmente seus vários programas do que outra que simplesmente incorra em déficits, perseguindo um objetivo social indefinido.

5. Conclusão

Este estudo tentou contribuir para a discussão de um dos problemas específicos das empresas públicas industriais que, aberta ou implicitamente, paira sobre muitas das contribuições internacionais trazidas ao assunto: a questão específica da avaliação do desempenho da indústria do setor público.

Sem novas normas nessa área, será difícil focalizar o papel da indústria do setor público como tal. O treinamento gerencial deveria ser feito de acordo com normas definidas de contabilidade pública. Sem tais normas, continuará indefinido. As normas propriamente ditas precisam ser definidas de tal modo que estimulem o autocontrole, em lugar de sobrecarregar a administração com atividades burocráticas, de pouca ou nenhuma utilidade para a própria função gerencial.

Tentou-se, também, sugerir novas áreas de atividade para as organizações internacionais, com a apresentação de sugestões de ordem prática e, onde quer que isso seja possível, um crescente acordo relativamente à criação de uma terminologia internacional, para a discussão do desempenho da indústria do setor público de acordo com as exigências dos países por ela servidos.

Summary

The author intends with his paper to make a contribution to the discussion of one of the specific problems of public industrial enterprises which has concerned many of the international contributions made to the subject: the specific question of performance evaluation of public sector industry. The answers should take into consideration the objectives of public sector industry, such as equitable distribution of good and services, improvements in the economic and social infrastructure and the achievement public goals collectively determined. Alternatives to purely economic perfor-

mance measurement are proposed, and three interrelated elements highlighted: the profit principle; the dedication to the public good; and the inefficiency inherent to such industries.

The use of indices in performance evaluation proposed by the author intends to render public industrial accounting meaningful to its purpose of public accountability. Management training should be done in line with established norms of public accountability.

The article concludes with several suggestions for new areas of activities for international organizations to bring about practice — oriented suggestions and, wherever possible, a growing consensus in creating an international terminology for the discussion of performance of public sector industry in line with the requirements of the countries served.