

A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DAS EMPRESAS PÚBLICAS

NICOLA BALOG

Professor na Faculdade de Direito de Belgrado

SUMÁRIO: Prefácio: *Plano do relatório — Sistema constitucional e regime económico — Países em desenvolvimento — Contrôle.* Introdução: *Expansão do setor público da economia — Estatuto jurídico — Direção e contrôle do Estado — A organização administrativa das empresas públicas.*

I

* *Prefácio* — O plano do relatório sobre a organização administrativa das empresas já fôra examinado, de modo officioso, em Bruxelas e, em seguida, com base nas respostas dos relatores nacionais ao questionário provisório, bem como na documentação fornecida pelo relator geral, na Mesa-Redonda de Varsóvia, em 1964. Foi nesta reunião que foram determinadas as grandes linhas do relatório geral, que é submetido ao presente congresso. Seria difícil, bem entendido, contestar que as opiniões que emiti sobre esta questão, já tenham sido expressas, dentro de certas medidas. Sou eu quem tem, ao menos em grande parte, a responsabilidade deste trabalho, menos no que concerne a seu conteúdo, que do ponto de vista da redação. É oportuno, todavia, levar em conta certas circunstâncias. Não é possível expor todos os problemas, nos limites de um relatório relativamente curto, e é certo ser impossível elucidá-los. Qualquer pretensão excessiva seria imprópria, pois o relatório geral tem por fim, antes de tudo, examinar um

* Relatório apresentado ao Congresso Internacional de Ciências Administrativas, em Paris, em julho de 1965. O presente trabalho compreende, além da presente, mais três partes, que serão publicadas nos volumes posteriores desta *Revista* (vols. 88, 89 e 90).

problema geral. Aliás, reconheço que o fato de estar encarregado de tal trabalho para o Instituto Internacional de Ciências Administrativas, implica uma tarefa ao mesmo tempo importante e delicada, sobretudo se nos lembramos de que esta tarefa é concomitante com o exercício de atribuições oficiais. Perguntei-me, muitas vezes, se teria sido possível emitir, no relatório geral, opiniões mais categóricas e cheguei à conclusão que teria sido possível fazê-lo. Não penso, como Pangloss, no conto de Voltaire, que êste seja o melhor dos mundos possíveis. Os mundos e os relatórios sempre podem ser melhorados e convém tudo fazer para que sejam completos. Daí, o que desejamos, é que êste documento sem pretensões, que é o relatório geral, possa ser melhorado. Mas êste não é, talvez, o ponto mais importante. O que importa, antes de mais nada, é fazer tudo que está em nosso poder para melhorar a gestão das empresas públicas e desenvolver nossos conhecimentos, assim como nossa experiência geral. Tal é, definitivamente, o objetivo essencial. Mas isto não é tudo. As empresas públicas, já se disse, representam um fenômeno importante de nossa época e devem ser consideradas em função do contexto dentro do qual se situam. A exposição desta questão e a elaboração de conclusões que visam a assegurar uma gestão eficaz, constituem um tema muito vasto. Creio — e esta é a minha convicção profunda — que se pode falar de uma primeira fase e que se teve razão de assim proceder. Mas não nos devemos ater a êste tema geral. É preciso, agora, ir ao “coração” do problema e abordar certas questões particulares ligadas ao problema geral. Poderíamos ocupar-nos, de início, dos males do “coração” e, em seguida, dos diversos males que fazem parte de um só e mesmo grupo, e que, infelizmente, são freqüentes. Quando trabalhava eu no relatório geral, cheguei à conclusão de que mesmo uma simples questão, tomada ao acaso, representava, em si, um mundo tão complexo quanto importante. Ora, a vida cotidiana, notadamente a das empresas públicas, é feita, em geral, de pequenos mundos semelhantes, de problemas particulares e de pormenores. É com base na experiência pessoal e na experiência geral que podem ser encontradas as melhores soluções a êste respeito. Os problemas gerais das empresas públicas são necessariamente vinculados aos problemas particulares e um estudo aprofundado dos primeiros é de importância capital para um vasto número de países, não apenas para aquêles nos quais as empresas públicas foram, somente, recentemente criadas, mas ainda para os que já possuem experiência, neste campo. Os problemas que se apresentam com relação às empresas públicas e cujo estudo foi empreendido na área do Instituto são expostos no relatório geral.

II

Trinta e oito países enviaram relatório. Este número, bem considerável, indica o interesse suscitado pelo assunto. Tais relatórios são extremamente interessantes, pois não somente contêm ensinamentos preciosos, mas trazem ainda novas considerações.

Foi, sobretudo, com base nos relatórios em questão que o relatório geral foi feito. É lamentável, todavia, que as respostas ao questionário definitivo tenham sido pouco numerosas. Na maior parte das vezes, ficamos restritos ao questionário provisório, no qual estavam expostos os problemas a serem examinados no relatório geral. Mas tratava-se, unicamente, de problemas técnicos.

Penso, por várias razões, que a parte principal do relatório deve consistir no exame, por meio do método comparativo, das soluções adotadas pelos diferentes países. Em primeiro lugar, cada um dos países considerados estabeleceu as instituições que lhe são próprias, com base em seu sistema constitucional e sua estrutura orgânica. As empresas públicas foram concebidas em função deste sistema e desta estrutura. Na maior parte dos casos, elas são o produto não somente do sistema constitucional, mas igualmente do regime econômico-social em vigor, bem como da filosofia que prevalece no país considerado, e que fazem parte integrante de seu regime jurídico, sob seus aspectos ao mesmo tempo gerais e particulares, sem esquecer as tradições sobre as quais repousa este regime, e ainda as instituições que influem sobre a filosofia do direito. Para tirar conclusões gerais a este respeito, notadamente no que concerne à planificação, e determinar suas repercussões sobre o mercado, o controle e os órgãos de controle, o financiamento, o grau de autonomia e de dependência, a centralização e a descentralização da gestão, etc., estudamos os regimes jurídicos econômicos e mesmo sociais de um certo número de países, e eis por que as conclusões em questão têm, apenas, um valor relativo, como conclusões gerais. Estas últimas não têm por objeto questões técnicas, onde as regras pragmáticas comuns revestem valor excepcional. Ao contrário, é exatamente o inverso que se pode ter aqui. Haverá, necessariamente, divergências de pontos de vista e de críticas, pois aquilo de que tratam as conclusões gerais concernentes a estes problemas, é, definitivamente, da questão do desenvolvimento nacional de cada país, o que é um problema ao mesmo tempo político e econômico. Só se pode falar de tendências gerais na maioria dos países, bem como da necessidade de esclarecer certas situações.

Eis por que a comparação das instituições em questão, em um certo número de países, permite que se compreenda, dentro de certas medidas, a maneira pela qual os regimes jurídicos tentam resolver os problemas que se oferecem às empresas públicas, nos limites de um regime jurídico harmônico. Em consequência, os autores do relatório não fazem, nem direta, nem indiretamente, qualquer apreciação e não recomendam soluções, nos casos em que estas últimas se aplicam a todos os sistemas jurídicos, como consequência inevitável. O relatório, aliás, não exprime ponto de vista definitivo no que concerne aos planos e à planificação, às repercussões do mercado, ao contróle ou ao papel que o Estado deve representar na gestão, etc., isto, não porque nenhum ponto de vista pudesse ser definido, mas para que, além do fato de haver vários pontos de vista *in abstracto* sobre a questão, ninguém pudesse ver nisto uma crítica indireta dirigida a certos países, ou denunciadora de anomalias, de tendências políticas e, talvez, até mesmo, de regimes políticos. É evidente que isto não é o objetivo do relatório geral sobre o trabalho do Instituto Internacional de Ciências Administrativas. Esta é a primeira razão pela qual o relatório geral foi concebido da maneira que se sabe.

A segunda razão é que a ciência ainda não se pronunciou, de maneira definitiva, sobre um certo número de elementos essenciais ligados à existência das empresas públicas. Ainda não se chegou a definir noções precisas e admissíveis por todos, no que concerne a se saber o que é uma empresa pública. Ainda não se conseguiu institucionalizar as noções de plano e de planificação, as quais, em certo número de países, têm um conteúdo político, o que constitui, talvez, um obstáculo a esta institucionalização. Estes dois exemplos já indicam em que consiste o problema diante do qual nos encontramos. A propósito, é interessante notar-se o seguinte: em um certo número de países, há somente algumas empresas públicas. De acordo com os objetivos sociais, assim como em função de razões econômicas ou outras, certos países nacionalizam as empresas privadas pertencentes a diferentes ramos de atividade, de forma que estes últimos só compreendam empresas públicas. É o caso, por exemplo, dos bancos, companhias de seguro (tôdas ou as mais importantes), do carvão, de certos meios de transporte, ou, ainda, de certos ramos da indústria. Em todos os casos, só há uma única empresa pública para todo um setor ou grupo de setores. Algumas destas empresas empregam dezenas de milhares de trabalhadores, por vezes mesmo mais de cem mil. Mas as empresas públicas não constituem a forma de economia dominante, ainda que possam constituir a base da economia de um país. Fala-se então, no mais das vezes, de regime de economia mista.

Mas esta expressão não significa grande coisa, pois ela não indica o regime jurídico e político, mas somente o fato de que existem empresas privadas ao lado de empresas públicas.

Por outro lado existe, em certos países, um número muito grande de empresas públicas, por vezes dezenas de milhares. Tal é o caso dos países socialistas e também de certos países onde existem, igualmente, empresas privadas. Não se fala, porém, de economia mista, o que mostra o caráter mal definido da expressão, bem como seu valor relativo.

Estes algarismos, por si mesmos, já nos dão uma idéia da diferença que existe entre as instituições, não somente do ponto de vista da planificação e do mercado, mas também no que se relaciona com o controle e o financiamento, com as relações jurídicas, condições administrativas da atividade, relações entre os órgãos representativos e o governo, métodos de gestão da economia considerada em seu conjunto e, enfim, cada uma das empresas públicas.

A estes problemas se juntam os que se apresentam aos países em desenvolvimento, com suas economias e suas empresas públicas, que consideram como uma das bases deste desenvolvimento.

Mas o fato de haver diferenças entre as instituições dos vários países, ou grupos de países, não implica que estas instituições não apresentem certas características comuns. Ao contrário, existem, ao lado das diferenças, estreitas similitudes, não somente entre certas instituições, mas também e, sobretudo, na busca da eficácia e do rendimento das empresas públicas, bem como no desenvolvimento da economia e da sociedade. Na maior parte dos países, a instituição das empresas públicas necessitou de muito tempo, imaginação e espírito criador. O fato de que as instituições de tal ou qual país apresentam muitos elementos comuns, como as instituições de países cujo regime social é similar, nada tem de surpreendente, tal como o fato de que estes mesmos países criaram instituições de tipo diverso, no desejo de adquirir experiência.

Tudo isto exige a identificação e, talvez, também, a institucionalização de todos os elementos fundamentais das empresas públicas. O relatório geral não o fez, ainda que tenha havido certas tentativas neste sentido, pois isso carece de um exame mais prolongado, uma prática maior e discussões mais aprofundadas no nível internacional, teorias mais desenvolvidas sobre os problemas gerais e particulares e, enfim, um maior número de monografias consagradas à questão. Mas não advogamos aqui uma so-

lução única para o problema. Tôda tentativa que vise a encontrar uma tal solução, seria não sòmente inútil, mas injustificada, do ponto de vista histórico. O que se precisa, são, ùnicamente, idéias claras, no plano científico, o que implica sejam as mesmas em tôda parte, no que concerne ao mínimo requerido de uniformidade nos relatórios, bem como uma verdadeira compreensão mútua dos demais relatórios, aos quais leva nosso estudo.

Estas duas razões, além de outras, incitaram-me a pôr tôda a minha atenção, antes de tudo, na análise comparativa. Certos países, procurando soluções ótimas, esforçam-se por encontrar as soluções que julgam as mais bem adaptadas a seu regime.

III

Será encontrada, abaixo, a exposição de alguns outros problemas relacionados com aquilo que é objeto de nossas preocupações.

1. Em primeiro lugar, as emprêsas públicas devem ser consideradas do ponto de vista do contrôle. Esta é a opinião geral. O epíteto "pública" é aplicado, mais comumente, a uma emprêsa, quando esta é colocada sob o contrôle do Estado, do govêrno ou de um organismo estatal. A autonomia de uma emprêsa pública, está, assim, na razão inversa da amplitude e da profundidade do contrôle. O relatório fêz sua esta maneira de ver, a qual foi adotada na conferência da Mesa-Redonda, em Varsóvia, sôbre cujas conclusões o presente relatório está fundado. Os instrumentos de contrôle são constituídos pelos planos, pelo financiamento e pelo crédito; em outras palavras, o Estado intervém pelo intérprete do plano ou do programa cuja execução foi confiada às emprêsas públicas. Aliás, existem, igualmente, meios de contrôle no que concerne às relações pessoais, à nomeação do administrador principal, do diretor do conselho de administração, à representação do Estado no seio dos outros órgãos coletivos de uma emprêsa pública, enfim, à verificação e ao contrôle das contas, ao estabelecimento das contas definitivas, etc. O contrôle traduz-se, bem entendido, pela fixação das tarefas atribuídas a uma emprêsa pública, pela elaboração da política dos preços, por vêzes também pela distribuição, mais freqüentemente pelo contrôle dos investimentos e, mais raramente, pela fixação dos salários e das condições de trabalho nas emprêsas públicas.

Considerando o que foi dito, pode, pois, dizer-se que a autonomia de uma emprêsa pública depende da natureza, do tipo e de amplitude do contrôle.

Esta maneira de ver tem algo de atraente e de tentador, em primeiro lugar porque predomina. Nesta condição, ela tem um grande pêso. Além disto, nos países em desenvolvimento, tal contrôle, ou seja, a influência do Estado, notadamente na fixação das tarefas atribuídas às emprêsas públicas e no fornecimento dos fundos necessários à sua expansão, constitui, de alguma forma, o fundamento sôbre o qual repousa uma emprêsa pública. O contrôle exercido pelo Estado sôbre uma emprêsa pública tem por objeto, geralmente, as condições fundamentais do desenvolvimento de um país, considerado em seu conjunto. Do ponto de vista jurídico, a questão pode ser resolvida muito ràpidamente. A propriedade é dada ao quadro, isto é, ao contrôle. Ao ser estabelecido o quadro, o conteúdo é, apenas, uma consequência lógica. Se se desejasse aprofundar esta idéia de prioridade do contrôle, poder-se-ia dizer que o caráter público de uma emprêsa depende, em certa medida, da amplitude do contrôle público. Opiniões semelhantes não são tão raras como parece à primeira vista. Voltam a dizer que uma emprêsa pública nada mais deve ser do que uma espécie de órgão de Estado, uma parte dêste, um departamento da administração ao qual é atribuído uma missão em matéria de produção, comercialização ou exploração.

A questão pode ser, todavia, considerada sob um ângulo diferente. Uma emprêsa pública é, em si, um organismo econômico independente. O que o caracterizará, é ser propriedade dos poderes públicos, em lugar de pertencer a particulares. O fato de exercer um contrôle sôbre uma emprêsa pública, satisfaz a certas necessidades sociais, mas não constitui uma das características de tal emprêsa. As características desta última foram expostas no relatório geral. Um contrôle pode ser muito amplo, mas pode ser, igualmente, muito superficial e consistir, sômente, num mínimo de direção geral do conjunto da economia.

A tônica é, pois, colocada na independência, bem como na natureza da propriedade, cujas repercussões não são, exclusivamente, de ordem jurídica, como o fato de não poderem dos meios de produção serem privados os produtores, a distribuição dos produtos, a disposição dos meios de produção, etc.. Neste caso, uma emprêsa pública é não uma parte do Estado, ou um órgão de Estado com características particulares, mas um sujeito autônomo, no plano econômico. Daí resulta que, quanto mais restrito é o contrôle, mais uma emprêsa reveste os caracteres de emprêsa pública, ou o caráter de emprêsa social, e mais se torna uma emprêsa social.

Considerando-se o que acima foi dito, a questão que se apresenta tem por objeto não a amplitude e o caráter aprofundado do contrôle, mas a in-

dependência da empresa pública, que é a principal característica desta última. Trata-se aqui, bem entendido, não somente do que figura no relatório, mas também do que convém entender-se por empresa pública — o que ela é, e o que se supõe ela seja — bem como das condições que prevalecem, atualmente, e das que poderiam ser o resultado de uma evolução da sociedade.

Com efeito, as empresas públicas não são um fim em si mesmas, mas um elemento importante da sociedade, no sentido do que visam a desenvolver o papel do fator humano, no processo de autogestão, e sua influência sobre as condições nas quais o trabalho é efetuado. Nesta ordem de idéias, pode dizer-se que os conceitos gerais que prevalecem na matéria de empresas públicas, aproximam-se, estreitamente, em muitos aspectos, do que se entende, em geral, por democracia industrial. Em numerosos países, isto se traduz, freqüentemente, na prática, por diversas formas de participação dos trabalhadores na gestão. O fato de se pôr, muito comumente, a tônica sobre um dos aspectos, cuja importância é incontestável, ou seja, o incitar dos trabalhadores a aumentar a produção e a produtividade, bem como a elevar a rentabilidade geral, nada muda de essencial na questão. Perde-se, pois, de vista que se trata de uma questão de princípio, que se vincula, estreitamente, à função dos produtores, isto é, de todos aqueles que estão ocupados no trabalho. Em outros termos, trata-se de um princípio que decorre da posição social do indivíduo, no processo da produção. Mas, abstração feita disto, a participação dos trabalhadores torna-se uma característica, cada vez mais freqüente, da gestão das empresas públicas. Aliás, ela é o resultado de uma evolução social já em curso, e decorre das funções que incumbem ao Estado, no domínio econômico.

Mas, quando se observa a realidade, percebe-se que não há empresas públicas sem um certo controle. Este difere, consideravelmente, tanto do ponto de vista da extensão, quanto da profundidade, de um país para outro, e mesmo no interior de um só país, pois, neste último caso, varia em função da natureza da empresa considerada. Não é, pois, necessário, confrontar os dois pontos de vista, mas convém lembrar que eles existem e que pesam, ao mesmo tempo, na pesquisa científica e nas aplicações práticas da gestão das empresas públicas.

2. O problema da centralização do controle reveste, no que lhe concerne, uma importância variável. A opinião segundo a qual uma empresa pública deve ser controlada pelos órgãos *centrais*, não constitui exceção. Quando o controle em questão é efetuado por outros órgãos, não mais se

trata, sempre segundo esta mesma opinião, de uma empresa pública típica. Mas é preciso notar que, embora este ponto de vista seja o mais difundido, não é o único. Conforme o ponto de vista em questão, não se pode falar de uma empresa pública típica, quando o controle é efetuado pela comuna, cidade ou distrito.

Este ponto de vista é, com efeito, apenas, uma convenção e não um princípio. Ele pode ser admitido com o fim de simplificar o problema das empresas públicas, mas não pode ser aceito, sob outros aspectos. Em um certo número de países, o controle é descentralizado não só por motivos práticos, mas ainda em função de razões de princípio. Convém não perder de vista que o controle é a resultante de um conjunto de relações, que ele advém da incidência de diferentes fatores, em outras palavras, que ele representa um conjunto de competências concernentes às empresas públicas. Pode ser que algumas delas não estejam previstas, no regime jurídico de certos países, não apenas no nível dos órgãos centrais, mas, igualmente, no de outros órgãos, e pode ser mesmo que os órgãos centrais não possuam qualquer das competências em questão. Mas isto não priva, necessariamente, uma empresa pública de sua natureza própria. Encontramo-nos, pois, em presença de um conjunto de situações. No primeiro caso, os órgãos centrais possuem todos os poderes em matéria de controle das empresas públicas; no segundo, eles dividem tais poderes com as comunas, cidades, distritos e repúblicas, na qualidade de entidades autônomas de uma federação; e, no terceiro caso, a totalidade dos poderes de controle é transferida a estes organismos. O fato de confiar o controle somente aos órgãos centrais, não é, pois, em si, algo indispensável, e não penso que nem mesmo condicione a existência de uma empresa pública.

Mas estas relações não são, apenas, uma questão de convenção. Admitamos, pelo menos, que tais pontos de vista existem. E, com efeito, são levados em consideração. Convém perguntar quais são os problemas aos quais é oportuno conceder uma importância prioritária, bem como desburocratizar o controle, e, portanto, a gestão das empresas públicas. É fora de dúvida, em minha opinião, que, em certos países, a centralização ou a descentralização não pode ser efetuada da mesma maneira. A tônica é colocada na centralização do controle e, por conseguinte, da gestão das empresas públicas, nos países em desenvolvimento, mas estes últimos não são os únicos. Ocorre, frequentemente, que as vantagens da centralização não são tomadas em consideração, nos países desenvolvidos, abstração feita de sua estrutura social. Mas a centralização do controle e, por conseguinte, da ges-

tão, sobretudo se é completa, pode ser empreendida em razão das fraquezas inerentes a uma burocratização possível da cúpula, quer se trate dos ministérios, do governo, ou do Parlamento. Partindo dêste ponto de vista, é lícito pôr-se em dúvida a regra absoluta segundo a qual só as empresas controladas por um organismo central podem ser consideradas empresas públicas.

O relatório não tomou posição, nesta questão. Mas conclui-se de análises comparativas que, em um certo número de países, empresas controladas por órgãos que não se situam na esfera central, são consideradas empresas públicas.

3. O fim a que visio, ao expor estas questões, é indicar as possíveis diferenças na maneira de abordá-las, assim como nas idéias sustentadas nesta matéria. Estas diferenças são numerosas. Elas dizem respeito aos instrumentos da gestão e sua importância, assim como a outras questões. Foram indicadas, dentro de certos limites, no relatório geral. Pode ser que a discussão não tenha resolvido os dilemas que são apresentados, e que continuam a sê-lo, pois que nenhuma discussão pode aí chegar, quando se trata de pontos de vista teóricos, suscetíveis de dar lugar a controvérsias. Somente a prática está apta a pôr fim a tais dilemas.

Convém, a propósito, salientar um outro problema, qual seja o fator humano nas empresas públicas. Este não recebeu a atenção que merece, embora seja, sem nenhuma dúvida, essencial ao funcionamento e ao desenvolvimento de uma empresa pública. O relatório geral examina esta questão, mas não é, sem dúvida, suficientemente aprofundado, e não leva em conta as opiniões mais recentes, expressas nesta matéria, nem sua importância real.

IV

Finalmente, sou obrigado a agradecer aos relatores nacionais seus esforços, bem como os importantes resultados registrados nos relatórios. Sua contribuição constitui um elemento essencial. Sem seus notáveis relatórios, redigido ora por grupos especialmente constituídos para êste fim, ora por especialistas isolados, seria impossível completar o relatório geral, que deve servir de base às discussões do congresso. Alguns destes relatórios contêm mais de cem páginas, enquanto outros são muito condensados e, como disse, no início, representam uma contribuição construtiva ao estudo das instituições, em um certo número de países.

Gostaria de agradecer, ao terminar, ao Instituto Iugoslavo de Direito Comparado, que examinou o relatório nacional, assim como ao pessoal do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, pela ajuda compreensiva que me prestou.

Agradeço, igualmente, a K. Holmgren, juiz da Córte Administrativa Suprema da Suécia, que teve a gentileza de presidir às sessões.

V

Introdução — As emprêsas públicas são consideradas, em todos os países, um fenômeno característico de nossa época. Este fato é a consequência da expansão progressiva do setor público da economia, bem como da ampliação de seu papel, no curso dos últimos decênios, em particular nos países em desenvolvimento. Estas emprêsas fazem parte integrante da organização social e econômica dos Estados modernos, quaisquer que sejam, em geral, os fundamentos ideológicos e filosóficos sôbre os quais repousa sua estrutura sócio-econômica e jurídica. Mesmo quando se trata de países cuja organização sócio-econômica é idêntica ou análoga, no que concerne aos conceitos, à extensão, ao papel geral e às funções, a expressão desta realidade varia consideravelmente, sendo condicionada e determinada pelas exigências e pelo clima geral de certo meio social.

Embora, em certos países, as emprêsas públicas sejam, por vêzes, velhas de vários séculos, pode dizer-se que são a expressão e a consequência do papel que o Estado moderno representa, na vida econômica de um país. Este papel varia tanto em qualidade, como em importância, e o mesmo ocorre com o das emprêsas públicas. Nos países socialistas, estas apresentam um certo número de características tais, que diferem, essencialmente, das emprêsas existentes nos Estados cuja organização sócio-econômica não repousa sôbre os princípios socialistas. Mas tais diferenças, que resultam da diversidade dos sistemas aplicados, não tornam impossível certas comparações, notadamente, no que tange aos princípios e às técnicas aos quais se tem recorrido para a organização das atividades econômicas, que, na hora atual, são freqüentemente exercidas pelas emprêsas públicas. Os relatórios nacionais sublinham a importância das emprêsas públicas e de sua gestão — abstração feita da parte representada pelas mesmas na formação da renda nacional — assim como dos capitais investidos, do número de pessoas empregadas e de outros elementos, considerados em relação às emprêsas que não têm um caráter público. O papel representado pelas emprêsas públicas

na economia de todos os países, bem como no domínio social, é considerável. Se se avaliasse este papel com a ajuda de uma escala de zero a cem, é evidente que êle a cobriria por inteiro. Nos países onde o número das empresas públicas e sua participação nas atividades econômicas são pouco importantes, estas empresas, a julgar pelas respostas recebidas, prendem a atenção dos governos, que lhes acompanham o funcionamento, de perto. Na resposta de um país em desenvolvimento, é dito, por exemplo, que a parte das empresas públicas, na renda nacional, não ultrapassa 3%, mas que estas empresas constituem, não obstante, um fenômeno importante. Compreende-se isto, facilmente, se nos lembramos de que é a agricultura que, neste país, mais contribui — e de longe — para a formação da renda nacional. Numerosos são os países em desenvolvimento que julgam que não estariam em condições de arcar com os encargos que lhes incumbem, no plano político e social, se não tivessem recorrido às empresas públicas. Isto não é, apenas, verdadeiro para os países em desenvolvimento. Nos países onde as empresas públicas representam um papel considerável, na vida econômica, são objeto de aprofundados estudos.

Os fatos que foram expostos, nos relatórios nacionais, baseiam-se, ao menos em parte, nos estudos, bem como na legislação em vigor. Os mesmos fatos são, igualmente, expostos no relatório geral, mas é oportuno considerar — e isto é verdadeiro tanto para os relatórios nacionais, como para o relatório geral — os inconvenientes inerentes a uma exposição necessariamente sucinta. O relatório geral, qualquer que seja o desejo de seu autor, de ser objetivo e de ir ao âmago do problema, arrisca-se sempre a perder de vista o elemento principal, ou a expô-lo de modo pouco satisfatório. Daí, ter o grupo de trabalho do Congresso de Paris decidido que os relatores nacionais informariam ao relator-geral, se tal fôsse o caso. Devo reconhecer que nenhuma observação neste sentido me foi dirigida, embora, em minha opinião, o relatório geral não tenha dado a todos os relatórios nacionais e às idéias importantes que êles contêm, o lugar que lhes cabia.

Não era possível, por outras razões, fazer uma exposição completa da gestão das empresas públicas. Trata-se de problema de amplitude muito grande, impossível de resolver em algumas palavras. Por outro lado, o questionário enviado aos relatores nacionais era necessariamente limitado e não perfeitamente adaptado a cada país, ao menos no que concerne a esta questão. Finalmente, há o problema da diferença entre o direito e sua aplicação, entre a teoria e a prática, entre os pontos de vista e a realidade, enfim, entre o fato de exprimir opiniões, em um relatório nacional, e de reproduzi-los no relatório geral.

É possível que este último contenha inexatidões a este respeito.

O relatório geral não propõe conclusões, não porque estas sejam inúteis, mas porque cada parte do relatório necessitaria conclusões distintas. Conformamo-nos, na medida do possível, a esta necessidade.

O relatório geral reproduz, tanto quanto possível, as conclusões elaboradas na sessão plenária do Congresso de Paris. O relator-geral ali declara o seguinte:

“A terceira questão, que tem relação com a gestão administrativa das empresas públicas, deu lugar a uma discussão, ao mesmo tempo animada e extremamente interessante. Representantes da maior parte dos países e continentes, bem como membros do Instituto Internacional de Ciências Administrativas tomaram parte dos debates que nosso grupo consagrou, durante quatro dias, a estes problemas. Não é sem interesse assinalar, a este respeito, que quarenta e oito delegados usaram da palavra. Pode imaginar-se a importante contribuição que constitui uma discussão, ao mesmo tempo tão ampla e útil, que permitiu esclarecer numerosos problemas expostos, no relatório geral. Por outro lado, novos problemas foram levantados e objeto de um exame aprofundado.

Os principais pontos abordados, no curso de nossa sessão, foram os seguintes:

1) o estatuto jurídico das empresas públicas, assim como as condições jurídicas, econômicas e financeiras gerais que constituem o quadro no qual se efetuam o controle e a gestão;

2) a direção e o controle do Estado, os instrumentos gerais de que dispõe este último para exercer sua ação, de uma parte; o problema da autonomia, bem como a extensão desta, e o funcionamento das empresas públicas, de outra parte;

3) a organização da gestão no nível mais elevado, nas empresas públicas, as influências externas e internas sobre a gestão e a política em matéria de pessoal, a descentralização da gestão, a participação dos trabalhadores nesta; assim como

4) o controle *a posteriori*; notadamente os controles contábil e financeiro, os controles de rendimento.

Tais são os problemas que nossos debates, sobretudo, trataram. No quadro dos mesmos, os seguintes pontos foram objeto de uma atenção especial:

1. As possibilidades de adaptação da gestão das empresas públicas, de uma parte, e os fundamentos jurídicos, isto é, as leis gerais que regem o estatuto e a atividade das empresas, de outra parte. Os diversos pontos de vista e opiniões expressos — era natural que assim fôsse, em matéria como a gestão das empresas públicas — foram extremamente úteis. Os problemas levantados puderam, assim, ser estudados a fundo. Todos os participantes foram de opinião de que não se podia encontrar soluções ao mesmo tempo apropriadas e realistas, senão pesando todos os argumentos a favor e contra a estabilidade ou a adaptabilidade das empresas públicas. Nesta ordem de idéias, certas críticas, que reconheço bem fundamentadas, foram formuladas a propósito do relatório geral.

2. O interesse pelos problemas da rentabilidade, dos lucros, do direito de iniciativa, bem como da posição geral das empresas públicas e suas relações com o Estado não foi menor. A tônica foi colocada sobre as diferenças existentes entre as empresas públicas e as empresas privadas. O desenvolvimento das atividades das empresas públicas, segundo os fins e objetivos que foram atribuídos às últimas, é o único contexto dentro do qual podem ser elaboradas soluções apropriadas, sobretudo se se leva em conta o fato que estes fins e objetivos representam a própria essência das empresas públicas. No que concerne aos melhores meios de realizar um equilíbrio entre o controle e a autonomia, as opiniões foram também divergentes. Mas pôde verificar-se que a existência de pontos de vista diferentes não era, necessariamente, uma causa de confusão, mas permitia, ao contrário, chegar às melhores soluções.

3. O problema, prosaico, mas muito importante, do controle dos custos e de sua repercussão sobre a gestão foi objeto de exame apropriado. Existem, igualmente, relações entre este problema e a planificação, o papel do mercado, a gestão no sentido estrito do termo, a escolha dos dirigentes, etc. A propósito, diversos aspectos da participação dos trabalhadores na gestão pública foram examinados.

No curso da discussão, os oradores, por força das circunstâncias, fizeram uso de numerosos termos e expressões técnicos. Pediram-me que analisasse que um delegado francês propôs que o Instituto criasse uma comissão especial encarregada de proceder a um estudo comparativo da terminologia administrativa.

Finalmente, foi manifestado o desejo de ser posta a tônica nas questões relativas aos Estados novos — isto é, aos países em desenvolvimento — bem

como nos problemas particulares que a êles se apresentam, em matéria de gestão das emprêsas públicas. Certos elementos, nas condições gerais que os regem, são diferentes em confronto com outros países.

A êste respeito, seria útil e mesmo necessário — isto é verdadeiro não apenas com relação ao assunto n.º 3, mas também no que se refere a todos os temas e assuntos de que tratarão os relatórios gerais a serem elaborados, no futuro — considerar, com atenção, os problemas que se apresentam, nos países em desenvolvimento, isto em razão das condições próprias a êstes últimos. Só poderiam, daí, resultar melhores relatórios gerais, para maior lucro de todos os países e, não sòmente, para os países em desenvolvimento.

Sou obrigado a erprimir tôda minha satisfação pelas discussões, ao mesmo tempo amplas e marcadas de espírito crítico, que acabaram de ter lugar. Estou certo que elas muito me ajudarão, na redação da versão definitiva do relator-geral. Sòmente uma crítica franca e sincera pode ser útil e contribuir à nossa tarefa comum.”

É claro que as modificações feitas no relatório geral não satisfarão a todos. O relator-geral, êle próprio, não as considera inteiramente satisfatórias. Certas críticas foram feitas, que devem ser levadas em conta. Assim, segundo a opinião do relator-geral, deveria haver uma lei geral sòbre as emprêsas públicas, que teria lugar, mesmo nos países de economia mista, ao lado da lei sòbre sociedades, ou outra similar. Tal lei teria a vantagem de definir regras uniformes para tôdas as emprêsas públicas, de assegurar-lhes um estatuto geral bem definido e estável, de determinar, claramente, os limites de sua ação, de precisar suas relações financeiras, assim como as relações entre as emprêsas, o ministro, o govêrno e o parlamento, e, enfim, de definir as regras de base de sua gestão. Esta lei sòmente se justificaria onde existe um grande número de emprêsas públicas e desde que sua organização futura possa ser prevista e as estipulações da lei sejam suficientemente flexíveis para prever as derrogações possíveis relativamente a tipos particulares de emprêsas públicas.

Êste ponto de vista não foi admitido por todos. Um certo número de argumentos foi proposto contra a idéia de uma lei geral. Cada emprêsa pública é organizada com base em uma lei que define as modalidades desejadas, mas não previstas de antemão. As diversas emprêsas têm missão, tarefas e objetivos determinados. Devem adaptar-se aos mesmos, senão seriam sem utilidade. A estabilidade deve ser oposta à flexibilidade, que comporta vantagem para as emprêsas públicas. É impossível determinar, de antemão,

as formas de gestão de tôdas as emprêsas públicas, no plano administrativo. Tais formas devem diferir, segundo a natureza da emprêsa considerada.

As diferenças de conceitos são importantes, mas não insuperáveis. Qual é, então, o valor das conclusões formuladas, a êste respeito, no relatório geral?

A questão das relações entre a autonomia e o contrôle está igualmente relacionado com o que precede. O relator-geral não é o único a defender a idéia de uma autonomia bem ampla, mas é mais que duvidoso que êste ponto de vista possa prevalecer, embora tenha seus defensores. A autonomia de uma emprêsa pública depende do grau de contrôle *requerido*. Êste é determinado pelo Estado. Desde que êste não possa pronunciar-se sôbre êste ponto e reduzir esta autonomia ao mínimo, a necessidade da emprêsa pública pode ser posta em dúvida.

A segunda opinião, mais moderada, parte da idéia de que a gestão deve ser, dentro de certas medidas, independente, senão seria difícil falar-se de uma emprêsa pública. Mas é a própria idéia do contrôle que é, então, posta em pauta. Trata-se de questão extremamente complexa, mas que leva, antes de tudo, em minha opinião, ao problema da responsabilidade. Tôda emprêsa pública deve poder estar submetida a um contrôle. Convém insistir, com força, sôbre êste ponto. As emprêsas públicas devem ser responsáveis por seus atos. Há — ou deveria haver — emprêsas para as quais um contrôle externo, que implica, de hábito, aprovação do Poder Legislativo ou do Governo, é necessário no que concerne: a) à execução das tarefas definidas pelo plano nacional, por um programa ou por uma lei orgânica; b) aos investimentos ou empréstimos, bem como ao montante do capital previsto no programa; c) à política dos preços; d) à política em matéria de salários; e) à extensão ou à redução da emprêsa considerada; f) à destinação dos lucros; g) à amortização das dívidas; h) à nomeação dos membros do Conselho e à designação dos titulares dos postos superiores, no seio dos órgãos de gestão; i) às modificações essenciais a serem introduzidas no processo de produção e j) às operações com os países estrangeiros.

Tais são, em resumo, os pontos que deveriam ser abrangidos pelo contrôle externo de uma emprêsa pública. Trata-se de elementos gerais válidos para todos os países e regimes e, como tais, são admitidos, em princípio, pelos delegados do Congresso. Deve ficar claro que as medidas na qual êstes diversos elementos devem ficar submetidos a um contrôle, não foi objeto de um exame muito aprofundado, não sendo a mesma suficientemente co-

nhecida. Esta questão é, sem dúvida, a mais importante, do ponto de vista da ciência administrativa.

Esta maneira de conceber o contrôle é criticada. As críticas à mesma dirigidas, são de duas ordens. De uma parte, alguns consideram que semelhante contrôle é insuficiente, sendo preciso ir mais longe. De outra, as críticas atingem o fato de que tal contrôle não existe, em certo número de países, ou mesmo de que um contrôle de tal natureza é simplesmente inexistente.

Não é menos verdadeiro que é necessário partir dos elementos gerais propostos, no que concerne ao contrôle externo, para chegar à elaboração de concepções bem definidas, quaisquer que sejam as diferenças que possam existir entre si. A vantagem dos elementos, assim definidos, reside no fato de que são aplicáveis a todos os regimes sócio-econômicos.

O relator-geral não propõe qualquer conclusão definitiva a este respeito. A prudência, de que faz prova, só se relaciona com o método, e é por esta razão que êle a acentua, nesta oportunidade.

Os que participam da gestão das emprêsas públicas, são os mais aptos, no particular, a tirar proveito do trabalho realizado no Congresso. Deve ficar claro que o relator-geral não pôde concluir a que ponto as discussões foram animadas, nem reproduzir tudo que foi dito em conclusão. Isto seria, aliás, impossível, nos limites da exposição relativamente curta, como é o relatório geral. Mas a experiência assim adquirida permitirá, sem nenhuma dúvida, realizar novos progressos.

Considerando a qualidade e o conteúdo dos relatórios nacionais, os que desejarem aprofundar o estudo de tal ou qual questão, poderão, certamente, dirigir-se ao Instituto Internacional de Ciências Administrativas, em Bruxelas, onde os originais foram depositados. (*Continua*)