

A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DAS EMPRESAS PÚBLICAS

NICOLA BALOG

Professor na Faculdade de Direito de Belgrado

SUMÁRIO: *Autonomia, estrutura geral e controle das empresas públicas. Órgãos gerais e especiais de gestão e controle. As atribuições dos Ministérios. Os planos e sua aplicação. Controle e autonomia com relação ao patrimônio das empresas públicas. Rendimento e rentabilidade. (Continua)*

I

* Raros são os relatores nacionais que fornecem informações pormenorizadas sobre o objetivo e a natureza da gestão, na esfera central, das empresas públicas, pelo Estado e pelos Ministérios, isto é, pela Administração. Parece que a definição dos objetivos e dos encargos, a comunicação de diretrizes e instruções, a concessão de fundos e subvenções, bem como a gestão e o controle geral das empresas públicas constituem um conjunto de particularidades decorrentes, ao mesmo tempo, do caráter público da empresa, do fato de ser o Estado detentor do patrimônio, e dos objetivos atribuídos à empresa. Limitar-nos-emos a examinar aqui em que medida esta função é realizada pelo Estado e em que consiste o organismo de controle. Se uma empresa pública não estivesse submetida a qualquer controle, ela perderia, segundo o ponto de vista que prevalece, nesta matéria, seu caráter de empresa pública.

Os relatórios nacionais indicam que um certo controle é exercido, em todos os países. O objetivo do mesmo é fazer que a gestão das empresas e a execução das tarefas que lhes incumbem correspondam aos interesses da coletividade.

O relator da Índia declara que o objetivo do controle é aumentar a eficácia, pôr em prática as normas, regulamentar a gestão e a execução dos planos e verificar se fundos investidos estão sendo bem utilizados.

* NOTA DA REDAÇÃO — Continuação do trabalho traduzido por Sérgio Andrea Ferreira, cujas primeira e segunda partes encontram-se nos vols. 87, pág. 35 e 88 pág. 34.

O relator *turco* escreve que a gestão, na esfera central, e o contrôlo das emprêsas públicas têm por fim assegurar a utilização, nas melhores condições possíveis, dos recursos concedidos aos organismos públicos.

De acôrdo com o relator *francês*, o contrôle, na esfera central, tem, por único objetivo, verificar, de um lado, a eficácia da gestão, segundo critérios precisos e, por outro, sua regularidade (respeito, por parte das emprêsas públicas, dos limites de seu campo de atividade, respeito às decisões governamentais, notadamente no que concerne à execução dos programas instituídos, regularidade na celebração dos contratos, aquisições imobiliárias, aplicação dos estatutos do pessoal, etc.).

Considerando que as emprêsas públicas são geridas pelo Estado, segundo formas e dentro de limites determinados, sua autonomia decorre de uma delegação de poderes operada pelo Estado, no quadro de seus poderes administrativos. A margem de autonomia pode ser maior ou menor, mas isto é, apenas, o ponto de partida. Ela é concedida pelo Estado. A gestão das emprêsas públicas por êste é, pois, uma noção fundamental e a autonomia, matéria de conveniência.

Tal noção, embora não mencionada, expressamente, nos relatórios, tem um valor e um alcance inegáveis, notadamente no que concerne aos países em desenvolvimento. A direção da economia, pelo Estado, segundo a opinião da maioria dos relatores nacionais, reveste capital importância. Nestes países, o Estado é, freqüentemente, o único a poder operar a economia, o que faz por meio de investimentos efetuados, graças a fundos públicos, e gerindo as emprêsas públicas, de acôrdo com as necessidades próprias do desenvolvimento. Eis por que o Estado deve ser organizado de modo a assegurar uma gestão tão eficaz, quanto possível, das emprêsas públicas, e a exercer, pelo intérprete de planos, programas e outros meios, uma influência nos setores essenciais para a coletividade.

Alguns têm pontos de vista diferentes sôbre as relações entre o Estado e as emprêsas públicas. Citaremos, a respeito, o caso da *Iugoslávia*, onde a questão da autonomia é encarada não do ponto de vista dos direitos do Estado e da Administração, mas, ao contrário, sob o ângulo dos direitos das emprêsas públicas. Os do Estado devem, com o tempo, ser reduzidos ao mínimo estritamente necessário, para permitir à economia — e não sômente às emprêsas públicas consideradas separadamente — realizar os objetivos fundamentais definidos pelo plano estabelecido no âmbito nacional. Os direitos do Estado são reduzidos, progressivamente, enquanto os das emprêsas públicas, e também os dos trabalhadores empregados por elas, crescem constantemente. A gestão da empresa repousa sôbre o princípio da autonomia dos trabalhadores, enquanto o papel do Estado, em matéria de gestão e de contrôle, é reduzido ao mínimo indispensável. Esta concepção explica-se por todo um conjunto de circunstâncias. A gestão da economia pelo Es-

tado e a gestão direta de tôdas as emprêsas públicas — que eram absolutamente indispensáveis no país a que pertence o relator geral — deram lugar a uma redução progressiva e constante da influência exercida pelo Estado sôbre as emprêsas públicas e viu-se instaurar e desenvolver-se, sem cessar, um sistema de gestão autônoma, comumente chamada democracia econômica e, em meu país, democracia direta. Em tese, esta maneira de ver é diametralmente oposta à concepção tradicional. Os direitos pertencem, antes de tudo, aos trabalhadores e às emprêsas públicas, mas o Estado, estribado na autogestão, também tem direitos.

Mas considerações teóricas desta natureza devem ser tomadas não como uma conclusão, mas como um ponto de partida que deverá ser desenvolvido, em função das necessidades de cada coletividade.

O relator dos *Estados Unidos* considera que as noções sôbre as quais repousam a gestão e o contrôle não têm sido objeto de uma análise suficientemente aprofundada, e não são claramente definidas. A importância do papel representado pelo órgão de contrôle depende, em larga escala, do interesse que êste manifesta pela missão, das repercussões que dirigem a marcha da emprêsa e da política seguida pelos responsáveis.

Deixando de lado, pois, tôda consideração teórica, os relatores nacionais sublinham, com muita prudência, a necessidade de definir a margem de autonomia das emprêsas públicas, e acentuam, em intensidade quase igual, as noções de contrôle e independência.

O ponto de vista do autor do relatório sôbre a *União Soviética* é o seguinte: “Uma emprêsa de Estado tem por fim exercer uma atividade produtiva determinada, ou uma outra função de caráter econômico; nisto está o fundamento da economia popular.

Na sociedade socialista, as emprêsas de Estado são geridas segundo os seguintes princípios: unidade de administração nos planos político e econômico, centralismo democrático, unidade da propriedade socialista, planificação e contrôle financeiro, participação dos trabalhadores na gestão das emprêsas, tudo isto de acôrdo com as regras e a disciplina impostas pelo Estado.

A gestão das emprêsas de Estado comporta, ao mesmo tempo, um contrôle planificado, no âmbito central, dos principais aspectos da conduta das emprêsas, e uma autonomia material, no nível da execução das tarefas previstas pelo plano.

Os objetivos do plano são realizados, graças a um sistema especial, em matéria financeira. O patrimônio de que dispõe tôda emprêsa, e que pode ser utilizado por esta, conforme os planos e normas apro-

vados pelos órgãos administrativos, é o elemento fundamental de que depende a realização dos objetivos acima.

Cada empresa executa, dentro das condições próprias da economia planificada socialista, tarefas determinadas em seus estatutos. O programa de uma empresa depende do ramo de indústria à qual pertence.

A gestão das empresas de Estado socialista repousa, aliás, sobre o princípio do centralismo democrático, que assegura a coordenação dos diversos elementos do conjunto.

A concepção soviética da administração considera o princípio do centralismo democrático um instrumento de gestão econômica, determinado, objetivamente, pelo método socialista de produção e por todo o sistema de planificação da economia nacional.

Para reforçar este princípio, é conveniente repartir, de modo mais preciso, as funções administrativas e de gestão entre os diversos elementos constitutivos do conjunto, e atribuir mais poderes aos administradores e aos responsáveis pelas empresas de Estado.

As empresas são dirigidas por órgãos administrativos especiais, cujo funcionamento repousa no princípio da subordinação dos órgãos inferiores aos órgãos superiores.”

O relator da *Austrália* declara que a direção e o controle das empresas públicas, no âmbito central, dependem do governo australiano, formado segundo os princípios democráticos, e cuja ação obedece aos objetivos gerais de sua política. Controla as empresas públicas, em nome da coletividade, a fim de velar pela realização pelas mesmas, da maneira mais eficaz possível, dos objetivos que lhe foram atribuídos.

O relator do *Brasil* declara que, em seu país, as empresas públicas são autônomas, mas o Executivo fixa normas e dá diretrizes, ao mesmo tempo diretamente — graças aos poderes regulamentares que o autorizam a estabelecer normas obrigatórias, bem como aos poderes hierárquicos exercidos por intermédio dos Ministros — e indiretamente, ou seja, nos limites da planificação administrativa e do programa governamental, os quais têm por objetivo, sobretudo, as questões políticas e financeiras.

O relatório da *República Árabe Unida* indica que as formas da gestão dependem da natureza da empresa, isto é, de se saber se se trata de um órgão administrativo, de uma instituição pública ou de uma sociedade.

Na *Finlândia*, o Estado deseja exercer um controle efetivo, tanto para assegurar uma planificação, em matéria orçamentária, quanto por motivos fiscais, e por vezes, também, para exercer um controle sobre os preços. Os particulares possuidores das ações das sociedades de eco-

nomia mista pedem informações. Por seu turno, os trabalhadores procuram saber se as emprêsas estão em condições de conceder remunerações determinadas. O público tem interêsse de saber o que se passa nas emprêsas públicas, e isto é, também, um direito de todo cidadão.

O relator *francês* declara que os dirigentes das emprêsas públicas são responsáveis por sua gestão, dentro dos limites fixados pelas leis e decretos criadores destas emprêsas. O principal limite de sua autonomia decorre dos programas de investimentos e de financiamento aprovados pelo govêrno, dentro das fronteiras do Plano, bem como de certas intervenções do govêrno nos setores de abrangência econômica geral (coordenação dos salários, fixação dos preços de venda da energia e das tarifas de transportes, notadamente).

Deduz-se dos diferentes relatórios que a gestão e o contrôle das emprêsas públicas são concebidos em função do regime próprio a cada país. De um modo geral, pode dizer-se que, em todos os países, considera-se que o Estado pode gerir emprêsas públicas com o fim de realizar certos objetivos, dentro dos limites de uma planificação, ou de alguma outra forma. Em certos países, acentua-se, sobretudo, os fatores considerados essenciais: investimentos, preços, natureza e extensão dos serviços, eficácia e rentabilidade, ou seja, produtividade. Considerando que os países socialistas, à exceção de um único, planificam, diretamente, o conjunto da produção e dirigem a totalidade da economia, os princípios básicos da gestão são a autonomia das emprêsas públicas e o centralismo democrático.

II

Pode dizer-se que, em todos os países, os órgãos de gestão geral são o Parlamento ou o chefe de Estado — Rei ou Presidente — o govêrno, o gabinete e os ministérios de coordenação.

O contrôle geral reservado ao Parlamento, por cuja decisão a emprêsa foi criada, ou que aprovou sua criação, consiste: I) no fato de transmitir ao mesmo informações sôbre os planos, programas e resultados de exploração da emprêsa; e para o Parlamento, II) acompanhar, analisar e julgar a gestão. Este contrôle parlamentar existe nos seguintes países (segundo os relatores): Áustria, Estados Unidos (Senado), Finlândia, França, Índia, Madagascar, etc.

No que concerne à *França*, o relator explica que é ao Parlamento que compete decidir, consoante as regras em vigor, quanto à criação de emprêsas públicas. Uma vez criados estas, o Parlamento não mais se ocupa, porém, com as mesmas, salvo quando certas atribuições lhe são reconhecidas. Existe, a propósito, uma comissão parlamentar de inquérito, mas esta não tem nenhum poder de decisão.

Se os relatores não fazem menção de contrôlle parlamentar, em seus países, é, provàvelmente, porque êle é de tal natureza, que não merece prender a atenção. Convém fixar, sobretudo, a êste respeito o caso da *Grã-Bretanha*, onde existe uma responsabilidade em dois níveis, sendo a empresa pública responsável perante o Ministro e êste último, perante o Parlamento. As vinculações entre a noção de gestão e a de responsabilidade são, constantemente, neste país, objeto de vivas discussões, ao mesmo tempo do ponto de vista técnico e no plano pessoal. Em seu notável estudo sôbre as nacionalizações, o professor Hanson escreve: “A extensão e o valor do contrôlle parlamentar ao qual estarão sujeitas as indústrias nacionalizadas, dependem de um certo número de fatores: a) — os poderes atribuídos por lei ao ministro responsável, bem como a maneira pela qual êste os exercerá; b) — o tempo concedido ao govêrno e à opposição para discutir questões relativas ao setor público; c) — os limites dentro dos quais ao parlamentar será dada satisfação, ou não, da atividade das diversas indústrias; e d) — a extensão das informações de que disporá a Câmara.”

Temos, pois, no particular, um contrôlle indireto, exercido por intermédio do ministro competente, e não, um contrôlle direto, como ocorre na *França*. Eis o que escreve a respeito o relator francês: “Os contrôlles parlamentares são exercidos, de um lado, através da comunicação de certas informações e, de outro, pela designação de parlamentares encarregados de acompanhar e apreciar, no seio de diversas comissões (de Finanças, Economia e Plano), a gestão do setor industrial.

As informações a serem dadas ao Parlamento comportam uma lista de empresas e de sociedades nas quais o Estado ou empresas nacionais detêm, em conjunto ou separadamente, mais de 30% do capital. Esta lista deve indicar, para cada empresa, os nomes do presidente, dos diretores e administradores. Quando se trata de organismos beneficiários de subvenções, empréstimos ou alguma garantia por parte do Estado, o balanço e a situação da dívida, ao fim do último exercício, bem como as previsões de receitas e despesas de exploração e investimento para o ano em curso, devem ser publicadas em anexo.

Os parlamentares encarregados de acompanhar e apreciar a gestão das empresas públicas têm à sua disposição o relatório do verificador das contas de cada empresa. Estão, além dêste, habilitados a consultar qualquer documento de serviço, seja de qualquer natureza, relativo ao funcionamento das empresas.

Os direitos de contrôlle, assim delegados aos parlamentares, podem ser exercidos pelo procedimento legislativo normal (votação do Plano, do orçamento, dos projetos e proposições de leis) ou pelos diversos mecanismos de efetivação da responsabilidade política do govêrno e dos

ministros (interpelações, moções de censura). Não podem dar diretrizes às empresas públicas nem tomar qualquer medida a êste respeito.

Abstração feita das relações diretas entre o Parlamento e as empresas públicas, convém citar, de um modo geral, dois casos particulares. O primeiro consiste em o Parlamento criar uma empresa pública, por meio de lei que defina, igualmente, seus objetivos e tarefas, fixar, pelo intérprete das atribuições de créditos, os limites financeiros de sua gestão, designar o diretor geral, os administradores ou os órgãos de gestão de certas empresas públicas, etc. As funções acima são exercidas por um presidente, só, ou em cooperação com o Parlamento, ou reparadas entre o Rei e o Parlamento.

Mas a atribuição de semelhantes poderes ao Parlamento não é regra. Êles são de hábito, exercidos pelos governos.

O relator *norueguês* declara que as relações entre as empresas e o Parlamento — salvo no que concerne ao direito dêste de nomear os órgãos de gestão — se traduzem, notadamente, pela obrigação de as empresas submeterem seus relatórios anuais ao legislador. As principais variações desta fórmula são as seguintes: a) — o relatório anual não é enviado separadamente, mas está incluído nas previsões orçamentárias; b) — o relatório anual é dirigido ao ministro competente, que o transmite ao Parlamento; c) — as sociedades por ações enviam, diretamente, seus relatórios anuais ao Parlamento.

O relator de *Madagascar* diz que o governo submete, cada ano, ao Parlamento um relatório sôbre a execução do plano. O relatório é feito com base naquele elaborado pela Comissão Interministerial do Plano, que se compõe dos ministros responsáveis pelos departamentos econômicos.

O Parlamento representa, pois, um papel muito importante na elaboração da política econômica e financeira geral das empresas públicas. Além disto, êle é chamado a exercer um contrôle direto. O papel do Parlamento decorre de sua função geral, na qualidade de órgão legislativo. A propósito, a maior parte dos autores critica o fato de ter êle atribuições em matéria de contrôle.

O relator da *Índia*, após ter declarado que a situação financeira das empresas, tal qual se conclui das estimações orçamentárias dos diferentes ministérios, é examinada pelo Parlamento, formula o seguinte julgamento: "... a situação permanece incerta, embora as condições se tenham, recentemente, aclarado, no que concerne à gestão e ao contrôle. Êste último conserva um caráter negativo."

Nos países socialistas, os planos são estabelecidos pelos Parla-mentos, raramente pelos governos. É por êste meio que os primeiros

exercem sua função dirigente. Em troca, quase não há contrôlo parlamentar *a posteriori*.

No total, o contrôlo parlamentar não tem lugar bem definido no quadro das relações entre o Parlamento e as emprêsas públicas, entendendo-se por aquêlê um lugar que transcenda os limites das atividades legislativas e das funções gerais do Legislativo. O aparelho administrativo, que vai da emprêsa pública ao Parlamento, passando por diversos órgãos, ministros e governos, desenvolve, constantemente, a função de contrôlo no nível superior, o que tem como efetivo reduzir o contrôlo ao nível das emprêsas. Por outro lado, é possível que o contrôlo não seja o fato principal, mas apenas um dos elementos da política geral e das lutas que se desenrolam neste plano. Mas o contrôlo parlamentar pode encontrar seu verdadeiro lugar, no panorama da realização da política que foi definida, desde que os dados necessários sejam fornecidos, periôdicamente, comparações possam ser feitas entre as diferentes emprêsas e os debates se concentrem sôbre os problemas essenciais que se apresentam às emprêsas públicas. É adaptando-se a gestão das emprêsas públicas e o funcionamento do Parlamento a êste objetivo que se chega a disciplinar êstes problemas e a obter resultados.

A função de direção e de contrôlo no nível superior é atribuída ao govêrno ou aos ministros, isto é, ao Executivo. É o que se conclui, razoavelmente, de todos os relatórios.

O relator da *Índia* mostra que o ministro competente está habilitado a dar diretrizes às emprêsas, bem como a nomear e a exonerar os membros do conselho de administração. Ele deve ser consultado sôbre tôdas as questões importantes. O ministro exerce seus poderes, mantendo-se, constantemente, em contato com os órgãos superiores de gestão das emprêsas. Nas emprêsas criadas pelos departamentos, o contrôlo é exercido de maneira direta, porquanto é o próprio ministro que está, na maior parte das vêzes, à testa destas emprêsas. O contrôlo é exercido com base em acôrdo mútuo, embora a forma ou a extensão daquele dependam, em larga escala, do papel representado pela emprêsa, assim como da capacidade desta, de assegurar sua independência financeira.

O relator dos *Estados Unidos* declara que as emprêsas públicas, sendo organismos governamentais, dependem do Executivo e estão sujeitas à direção e ao contrôlo dêste, da mesma maneira, ou quase isto, que os demais organismos subordinados ao Executivo. A responsabilidade, no nível mais elevado, é reservada pela Constituição ao Presidente. Em sua qualidade de chefe do Executivo, é êle responsável, perante a opinião pública, pela gestão dos serviços executivos, notadamente das emprêsas de Estado. O principal instrumento de contrôlo de que aquêlê dispõe, é o poder de nomear e destituir os diretores e os administradores da maior parte das emprêsas. O contrôlo presidencial exerce-se, também, por intermédio do processo orçamentário — daí,

principalmente, a mensagem do Presidente sôbre o orçamento ensejar o exame dos planos e do progresso das emprêsas — e no plano legislativo. O Presidente não intervém, contudo, em geral, na gestão cotidiana, ainda que isto possa ocorrer, de vez em quando. Acontece, por vêzes, o Presidente manter conversações com os diretores de certas emprêsas, notadamente quando êstes lhe fornecem relatórios.

A exposição do relator da *Suécia* reveste uma amplitude maior. Na maior parte das vêzes, o govêrno é chamado a aprovar as alterações produzidas em matéria de preços e tarifas. Age, igualmente, dentro de certos limites, sôbre os investimentos. O papel representado pelos ministros, na elaboração do orçamento das emprêsas, é comparável às relações existentes entre os bancos e as emprêsas privadas. As emprêsas são obrigadas a fornecer informações pormenorizadas sôbre seus planos, a fim de permitir a determinação de sua rentabilidade. Quanto piores os resultados de exploração, tanto mais informações aprofundadas devem ser fornecidas sôbre a matéria. Nenhuma disposição permite ao Ministro ou a um órgão de Estado intervir na gestão cotidiana da emprêsa.

O relator da *Tunísia* assinala que os podêres de direção são reservados ao ministério competente. Certas decisões devem ser submetidas à autoridade responsável. A natureza destas decisões varia em função das emprêsas, mas destacamos, dentre elas, as mais importantes, concernentes ao próprio funcionamento da emprêsa (programas de investimento, política de pessoal, etc.). As decisões não devem ser objeto de uma classificação geral. As grandes coordenadas, em matéria de política, distribuição e venda, são estabelecidas pela emprêsa, com a concordância do ministério competente. A margem de autonomia de que gozam, neste campo, é extremamente limitada. O mesmo ocorre no tocante aos preços, tarifas e investimentos. Em troca, as emprêsas gozam de uma autonomia muito mais ampla, no que se refere ao recrutamento do pessoal e à fixação dos salários e dos gastos.

O relator da *República Árabe Unida* diz que o órgão de contrôle depende da natureza da emprêsa. Eis como expõe a questão: a) As emprêsas públicas, sob a forma de organizações e instituições públicas, estão subordinadas ao Ministro que exerce sua direção administrativa. Os membros do conselho de administração estão subordinados ao contrôle e obrigados a se conformarem às diretrizes do Ministro interessado. O presidente do conselho de administração é responsável perante o Ministro da execução da política geral. Tôdas as decisões do citado conselho devem ser aprovadas pelo Ministro competente. Esta aprovação é dada, num prazo muito curto, e não é acompanhada de qualquer comentário, salvo se cabe, no interêsse geral, proceder de outra forma. As emprêsas públicas dêste tipo não dependem de nenhum órgão ou conselho, abstração feita do contrôle ministerial; b) As emprêsas pú-

blicas, sob a forma de sociedades, estão sujeitas, não somente ao controle do Ministro competente, mas ainda ao do organismo que exerce os poderes da assembléia geral da sociedade, e ao do Tribunal de Contas. Os membros de conselho de administração estão sujeitos ao controle do ministério competente. As decisões do conselho de administração devem ser aprovadas, quando têm por objeto as seguintes questões: orçamento, programas de produção, programas em matéria de vendas e exportações, planos de investimentos e de financiamento, assim como todas as demais questões que, em virtude das disposições em vigor, devem ser submetidos à aprovação, pelo conselho de administração.

As relações existentes entre o Ministro e as empresas públicas, na *Grã-Bretanha*, podem ser definidas da seguinte maneira: o poder mais importante reservado ao Ministro é o de nomear os responsáveis no escalão mais elevado, assim como os membros do conselho de administração. Quanto aos demais poderes, dependem, em larga escala, da natureza da atividade a que se entrega a empresa. Se esta se integra no mecanismo da concorrência, o Ministro é freqüentemente consultado. Aliás, este último dispõe de amplos poderes, em matéria de pessoal.

O relator *belga* assinala que as empresas da categoria A são dirigidas pelo Ministro competente. O controle é exercido pelos inspetores das finanças encarregados do controle normal da execução do orçamento do ministério interessado. As objeções formuladas pelo Tribunal de Contas são transmitidas ao inspetor. As atividades financeiras, comerciais e industriais destas empresas são controladas pelo Rei. As empresas das categorias B, C e D estão subordinadas ao Ministro competente. O Rei designa para este fim um ou vários comissários do governo, investidos de amplos poderes. Estes têm assento, a título consultivo, no conselho de administração, e velam pela execução das leis e decisões. Certos atos são submetidos ao controle do Tribunal de Contas. O Parlamento controla, igualmente, a atividade das empresas públicas, verificando as estimativas orçamentárias dos ministérios interessados.

O relator *francês* considera condições próprias de seu país. A intervenção direta dos ministros efetua-se, principalmente, sob a forma de aprovação prévia de certas decisões. Trata-se de decisões concernentes: — aos orçamentos ou programas de exploração e de investimentos; — aos balanços, resultados e divisão dos lucros; — à tomada e à extensão das participações financeiras.

Além disto, as medidas concernentes às remunerações do pessoal devem ser submetidas, previamente, a uma Comissão Interministerial, e só se tornam executórias, após terem recebido a aprovação do Ministro das Finanças e dos Ministros técnicos, quando o estatuto do pessoal é estabelecido, por via regulamentar. As tarifas dos serviços públicos são igualmente submetidas à homologação do governo e ocorre

que os objetivos conjunturais da política governamental, que levam a congelar ou a reduzir os preços dos serviços públicos, perturbam, consideravelmente, a exploração das empresas públicas encarregadas destes serviços e produzem uma limitação de fato à sua autonomia.

O relator do *Líbano* assinala que tôdas as repartições são vinculadas ao ministério que lhes controla o funcionamento. Este controle é exercido pelo intérprete do orçamento, dos planos, dos balanços, das estimativas de receitas e de despesas, assim como do estatuto do pessoal, dos créditos a longo e a médio prazos, das participações financeiras e, finalmente, das tarifas e dos preços.

O relator do *México* observa que, no passado, os organismos descentralizados não estavam submetidos a um controle sistemático. Os controles exercidos por diferentes departamentos do governo eram, tão-somente, teóricos. Uma lei votada em 1947 atribuía poderes de supervisão à Secretaria de Fazenda e Crédito Público, mas ela permaneceu letra morta. Em 1959, criou-se a Secretaria do Patrimônio Nacional, encarregada, notadamente, de proceder a um controle de ordem financeira e administrativa. Este era exercido pela Junta do Governo dos Organismos e Empresas do Estado. Uma nova lei, em elaboração, prevê um controle efetivo, mas sua promulgação foi transferida para uma data ulterior.

No que concerne aos países socialistas, convém citar o caso da *Tcheco-Eslováquia*, onde o governo representa um papel preponderante na gestão da economia. Ele prepara e efetiva a execução das tarefas em relação com o desenvolvimento da economia; além disto, ele coordena, dirige e controla as atividades dos diferentes ministérios e outros órgãos administrativos centrais, assim como das comissões populares. Aliás, ele é encarregado de um certo número de atividades relativas à elaboração do plano econômico. Além disto, ele verifica se as organizações econômicas cumprem suas obrigações legais e, para este fim, publica resoluções e instruções. Coordena as atividades dos órgãos subordinados e dos conselhos do povo. Esta é, em suma, uma de suas principais funções. Finalmente, ele elabora planos de desenvolvimento a longo prazo e determina a medida na qual estes últimos serão executados, por meio de planos econômicos anuais, de modo a assegurar a execução de projetos econômicos a longo prazo. No que concerne à gestão da economia, um papel considerável é assumido pelos ministérios, que são responsáveis pelo desenvolvimento de seus respectivos setores, pela aplicação de técnicas novas, pelo fornecimento de materiais e equipamentos, bem como pela organização das compras e vendas. Coordenam as atividades das empresas subordinadas e garantem sua cooperação. Os ministérios estabelecem as grandes coordenadas dos planos econômicos com a ajuda de seus serviços, bem como das empresas, isto, levando-se em conta as necessidades próprias das diferentes regiões. As atribuições do governo, em matéria de elaboração

dos planos econômicos, consistem: a) em determinar os objetivos destes; b) em instituir projetos de planos a longo prazo e de planos anuais; e c) em tomar tôdas as decisões referentes à execução de ditos planos. Ressaltemos que se se propunha provocar, a partir de 1.º de janeiro de 1965, transformações na economia tcheco-eslovaca. Até o momento nada foi, ainda, porém, modificado. Tinha-se em vista reduzir as atribuições dos ministérios em matéria de gestão das emprêsas.

A *Iugoslávia*, por seu turno, considera, sob um ângulo diferente, os problemas relativos à competência dos ministérios interessados. Estes últimos nenhum poder especial têm no que concerne às emprêsas públicas. Possuíam, na fase inicial, atribuições especiais, nesta matéria, mas, atualmente, não mais estão habilitados a tomar decisões relativas aos planos, à produção, à distribuição, etc. Os ministérios podem editar regras gerais, nos limites dos poderes que lhes são reservados. Estes últimos concernem à economia por inteiro e não, às emprêsas públicas consideradas separadamente. Por outro lado, o contrôle financeiro das emprêsas públicas é confiado a um serviço especial, dotado de uma estrutura ao mesmo tempo centralizada e “vertical”, e não, aos ministérios. Este contrôle tem por objeto a legalidade dos atos praticados, e não, sua eficiência.

Evidentemente, as atribuições dos ministérios, em matéria de gestão das emprêsas públicas — eis a característica principal de seu papel — são muito importantes. São êles que, na maior parte das vêzes, elaboram a política a ser seguida. As relações com as emprêsas públicas revestem formas muito diferentes. Em certos casos, pode tratar-se de funções de importância limitada, enquanto, em outras, as instâncias superiores têm o direito de fixar os limites das emprêsas, bem como o poder de tomar decisões em matéria de investimentos, preços, tarifas e pessoal, e também o de dar instruções e diretrizes obrigatórias. Os poderes reservados às instâncias superiores para lhes permitir assegurar a execução dos objetivos das emprêsas são muito amplos.

O autor do presente relatório não é o único a ter uma opinião precisa com referência a certas deficiências nas relações entre os ministérios e as emprêsas públicas. Pode ocorrer que estas relações comportem elementos de caráter burocrático, próprios a entrar o desenvolvimento das emprêsas públicas, notadamente da produtividade — que é uma das principais condições da prosperidade de tôda a coletividade — e, a despeito de tôdas as reservas que se possam fazer a êste respeito, reservas que abrangem, freqüentemente, o caráter estritamente administrativo das relações em questão, estas últimas são indispensáveis, na maior parte dos países, principalmente naqueles em desenvolvimento. A gestão das emprêsas públicas, a intervenção do Estado por intermédio dos ministérios e outros organismos, bem como a realização dos objetivos atribuídos às emprêsas públicas, necessitam o estabelecimento de vínculos mais ou menos estreitos entre as emprêsas

públicas, de um lado, e os ministérios ou outros organismos de gestão do Estado, de outro. Estes vínculos devem ser definidos com precisão, senão a autonomia das empresas públicas poderia ser posta em discussão. Ela deve ser considerada, não como um fim de si, mas — e isto decorre dos fatos — como uma das principais condições de crescimento constante da produtividade. As relações em questão devem ser concebidas em função das condições próprias a cada um dos países interessados.

Os relatores nacionais chamam a atenção para um certo número de órgãos especiais de controle, dos quais alguns são mencionados mais acima.

O sistema aplicado, na *Finlândia*, merece prender nossa atenção. Neste país, as empresas são amplamente independentes com relação ao Estado, em matéria de controles financeiros, enquanto produzem lucros. Quando solicitam a ajuda financeira deste, seu pedido é examinado pelo Parlamento, no curso do debate sobre o orçamento.

O Parlamento designa cinco verificadores de contas e cinco adjuntos, cuja competência não se estende, todavia, às sociedades públicas por ações. Os documentos relativos a estas lhes são comunicados pelo Serviço de Contabilidade Pública, de sorte que os relatórios dirigidos pelos verificadores de contas ao Parlamento são, em parte, baseados nos documentos fornecidos pelo Serviço. A cooperação entre estes diversos órgãos é muito estreita, e os verificadores estão habilitados a examinar e a controlar as atividades de todas as sociedades por ações das quais o Estado possua mais de cinquenta por cento do capital.

O relator da *Tunísia* assinala que, além do controle exercido pelo Parlamento (assembleia geral dos organismos econômicos de Estado), uma comissão geral de controle é encarregada de supervisionar, constantemente — sob o triplice ponto de vista administrativo, financeiro e técnico — o progresso dos organismos econômicos de Estado, seus diversos estabelecimentos, assim como as sociedades das quais possua a metade, ao menos, do capital. A comissão examina, analisa e verifica, ao menos uma vez por ano, as formas e métodos de gestão, bem como o funcionamento das empresas públicas. Trata-se de ver se este é eficiente e corresponde aos objetivos fixados pela lei e regulamentos econômicos. A comissão verifica os cálculos relativos aos lucros, comparando-os aos cálculos efetuados por estabelecimentos similares, e apresenta relatório aos ministérios e organismos competentes, como também ao presidente da assembleia geral. É, igualmente, encarregada de estabelecer o balanço, bem como a conta de lucros e perdas.

Nas *Filipinas*, a gestão de um certo número de organismos de Estado é controlada pelo Serviço de Coordenação Econômica.

O relator da *Finlândia* diz que o Serviço de Verificação das Contas está habilitado a supervisionar e a controlar tôdas as sociedades por ações das quais o Estado possua mais de cinqüenta por cento do capital.

Nos *Estados Unidos*, além das atribuições do Presidente e do Congresso, os orçamentos e os projetos de lei relativos às emprêsas públicas são submetidos a certos contrôles por parte do Serviço (*Bureau*) do Orçamento e de outros organismos, como a Comissão do Serviço Público e a Administração dos Serviços Gerais, que estão habilitados a editar regulamentos concernentes à gestão das emprêsas públicas.

O relator da *Austrália* menciona vários órgãos de contrôle. Em matéria financeira, êstes órgãos são os seguintes: o Conselho de Empréstimo, o Governo da Comunidade, o *Reserve Bank* da Austrália, o verificador geral das contas (Auditor Geral) e a Comissão Parlamentar Mista de Contas Públicas. No plano administrativo, convém citar as comissões reais, as comissões de inquérito, os responsáveis em nível mais elevado, o Conselho do Serviço Público da Comunidade e os consultores administrativos. Submetendo as emprêsas públicas a contrôles, êstes diversos órgãos reduzem a margem de iniciativa dos responsáveis em nível superior. Na prática, as emprêsas públicas gozam, no plano da gestão administrativa e técnica, de uma liberdade maior, do que os outros setores do governo australiano.

O relator de *Gana* assinala a existência de vários órgãos de coordenação, no nível mais alto, a saber: a Comissão de Estado para a Planificação, a Comissão do Comércio Exterior e a Comissão de Estado para a Gestão.

O relator *francês* indica, com precisão, os diversos elementos de que se compõe o contrôle. As operações imobiliárias efetuadas pelas emprêsas públicas e pelas sociedades de economia mista de cujas ações o Estado possui a maioria, são submetidas à aprovação de comissões administrativas de contrôle, as quais se situam na esfera central ou departamental, segundo a importância das operações. Em certos casos, comissões de contrôle dos mercados, das quais fazem parte representantes do governo, são instituídas por lei. O contrôle permanente, sob a autoridade direta do Ministro competente, é exercido por controladores de Estado (ou chefes de missão de contrôle), em nome do Ministro das Finanças e dos Negócios Econômicos e, por vêzes, também, pelos comissários do governo, em nome do ministro encarregado de tal ou qual setor. Controladores de Estado supervisionam uma ou várias emprêsas a que estão vinculados, em caráter permanente. Em regra geral, intervêm isoladamente. Aliás, missões de contrôle foram criadas, seja para coordenar o contrôle de várias emprêsas integrantes de um mesmo setor econômico, seja para facilitar o contrôle de estabelecimento particularmente amplos.

O controle tem por objeto o conjunto das atividades econômicas e da gestão financeira da empresa. Os controladores de Estado dão ao Ministro das Finanças e dos Negócios Econômicos seu parecer sobre os projetos que concernem às empresas submetidas a seu controle. Dão conta ao Ministro de suas atividades e o informam, por meio de relatórios anuais, sobre a situação econômica e financeira das empresas. Para lhes possibilitar o cumprimento da missão, todos os poderes de investigação sobre documentos, no próprio local, lhes são reservados. Assentaram-se, com voz consultiva, no conselho de administração e podem assistir às reuniões de todos os comitês e comissões que se reúnem nas empresas submetidas a seu controle. Quanto ao mais, seus poderes são fixados, quando necessário, com relação a empresas ou categorias de empresas, por decisão ministerial. Em certas empresas, o controlador de Estado recebeu a faculdade de solicitar ao conselho de administração uma nova deliberação, ou o direito de visar, previamente, certos documentos contábeis, ou mesmo direito de veto, que permite ao controlador opor-se à execução de todas as decisões do conselho, ou de algumas dentre elas. Neste caso, a empresa, se persiste em seu desígnio, pode submeter o assunto à arbitragem das autoridades de tutela. Este último procedimento é excepcional, no direito das empresas públicas e, mais ainda, na prática. Em regra geral, o controle é tão menos rigoroso quanto mais competitivo o setor em que a empresa exerce sua atividade. Os comissários do governo, por vezes denominados controladores técnicos, cumprem missão paralela à dos controladores de Estado, por conta do Ministério da Tutela Técnica. Isto ocorre perante a maior parte das grandes empresas do setor industrial, mas sem estatuto especial. As funções de comissário do governo são, com efeito, geralmente exercidas pelo próprio diretor competente do ministério técnico, ou por um de seus adjuntos.

Em certos países, existem organismos cuja descrição é dada, através dos exemplos citados. Assim, todas as empresas públicas iugoslavas se servem de um sistema de contabilidade uniforme, para estabelecerem suas contas provisórias e definitivas. Os órgãos centrais recebem as informações necessárias concernentes à totalidade das empresas (mais de quarenta mil). O processo de controle é definido com precisão, e recursos administrativos podem ser introduzidos contra as decisões dos inspetores das finanças. O mesmo ocorre em muitos outros países.

Na *Áustria*, por exemplo, o controle é bem organizado, dispondo de órgãos especiais necessários a este fim.

O sistema está especialmente desenvolvido, nos países socialistas, onde o controle exercido por órgãos especiais é facilitado pelo fato de estar ele estreitamente ligado à *planificação*, isto é, à instituição dos planos e ao controle de sua execução. Estes países dispõem de um certo número de órgãos especiais cuja competência se estende aos di-

versos ramos da economia ou a diferentes grupos de emprêsas de igual importância (coordenação econômica). Estas questões serão estudadas no exame dos planos e de sua execução.

Existem, pois, em cada país, organismos de contrôle. Em regra geral, aquêles em que é aplicado um plano geral, possuem órgãos especiais. De hábito, os órgãos de contrôle da gestão não diferem dos órgãos de contrôle *a posteriori*, ainda que se notem diferenças, em certos casos. Em geral, os órgãos de contrôle velam pela legalidade ou pela execução das decisões tomadas, ou pelas duas, ao mesmo tempo. Possuem algum dos podêres mencionados acima.

III

Na primeira parte, estudamos o lugar que cabe, em geral, ao plano e o seu papel. Tratamos dos países onde existe um plano, bem como das relações gerais entre êste e o mercado. Vamos, agora, ocupar-nos da forma concreta que o plano e a planificação revestem, nos diferentes países, do programa de atividade e da margem de autonomia de que dispõe a emprêsa. A autonomia das emprêsas públicas resulta das repercussões do plano e das outras medidas tomadas pelo Estado. Varia na razão inversa dos direitos do Estado e dos meios jurídicos e econômicos utilizados por êste último.

Para dar uma idéia dos diversos sistemas de planificação, vamos expor os pontos de vista de alguns relatores nacionais, que podem ser considerados característicos dêstes diferentes sistemas.

O relator da *União Soviética* declara que a direção geral das emprêsas de Estado e, sobretudo, a fixação dos objetivos fundamentais atribuídos a cada setor industrial se subordinam à competência do Soviete Supremo da U.R.S.S., do Conselho de Ministros, da Comissão de Estado para a Planificação, e do Conselho Supremo da Economia Popular.

Êste último está encarregado da direção dos diversos ramos da indústria. Em seguida, vêm os Conselhos de Economia Popular das Repúblicas, as Comissões de Estado e os demais órgãos, cuja competência se estende a tôda a União, ou se situa no nível intermediário entre a União e as Repúblicas.

Numerosas e importantes decisões relativas à gestão das emprêsas de Estado são tomadas pelo Conselho dos Ministros das Repúblicas da União, que orienta a atividade dos organismos de planificação das Repúblicas, das Comissões de Estado, para os diversos setores da economia, dos ministérios, bem como dos Conselhos para economia popular das regiões econômicas.

A competência de todos estes órgãos é definida por leis que enumeram as atribuições dos órgãos de gestão econômica no que concerne à planificação da produção, às finanças, aos fornecimentos e à venda dos produtos, à estrutura e à gestão das empresas. A gestão direta das empresas industriais, de que são encarregados os Conselhos para a Economia Popular, é exercida por intermédio de órgãos especiais — os departamentos e divisões — cujos direitos e atribuições são definidos pelo estatuto do Conselho para a Economia Popular e pelos regulamentos especiais dos departamentos competentes para os diversos ramos da economia, aprovados pelos Conselhos para a Economia Popular.

Convém sublinhar o papel considerável que as Comissões de Estado para os diferentes ramos da indústria e da construção, bem como as Comissões de Estado para a produção representam na gestão das empresas de Estado.

As Comissões de Estado para a produção — por exemplo, a Comissão de Estado da U.R.S.S. para a energia e a eletrificação — administram as empresas, seja diretamente, seja em cooperação com os órgãos correspondentes das Repúblicas.

As Comissões de Estados para os diferentes ramos da indústria não são diretamente encarregadas de funções administrativas ou de gestão concernentes às empresas subordinadas à sua autoridade. Limitam-se a exercer atribuições em matéria de coordenação, de planificação e de controle. Todas as diretrizes destas comissões são transmitidas aos Conselhos para a Economia Popular e aos demais órgãos aos quais é confiada a gestão direta das empresas.

Na esfera local, as empresas de Estado subordinam-se aos departamentos ou seções correspondentes dos Sovietes dos trabalhadores das cidades, distritos, regiões ou territórios.

Observamos que os poderes exercidos pelos órgãos administrativos com relação às empresas são concebidos de maneira a deixar para estas últimas uma autonomia suficiente para suas atividades econômicas, isto, graças à outorga de direitos sobre a utilização dos recursos permanentes e variáveis, a planificação da produção, os acordos sobre o abastecimento do mercado, o aprimoramento da estrutura das empresas, os problemas de mão-de-obra e de salários, etc. A margem de autonomia das empresas é fixada por disposições especiais. Citemos, nesta ordem de idéias, a decisão relativa à extensão dos poderes dos diretores de empresa, que o Conselho de Ministros da U.R.S.S. tomou, em 9 de agosto de 1955.

As empresas — e seus responsáveis — são, pois, consideradas entidades jurídicas independentes, porque possuem um certo número de atribuições que lhes permitem agir nesta qualidade.

Segundo o relator *tcheco-eslovaco*, tôda a economia do país é baseada na realização dos objetivos fixados — sendo as diferentes organizações, a êste respeito, tributárias umas das outras —, bem como em uma cooperação ordenada entre estas. Os acôrdos de fornecimento e de cooperação entre as organizações acarretam para estas obrigações especiais. Os objetivos fixados constituem a base de todos os acôrdos, mas o próprio plano não é fonte de obrigações. Os acôrdos prevêem, a propósito, obrigações que não estão em relação direta com o plano, pois as obrigações de caráter econômico, decorrentes, exclusivamente, dêste, são pouco numerosas. As obrigações das organizações econômicas resultam das decisões tomadas pelos órgãos administrativos, bem como das decisões arbitrais. Para o futuro, o papel do plano, na determinação das obrigações diretas, irá diminuindo. Nesta matéria, o plano tem uma abrangência maior no domínio da produção, do que no da distribuição. A nova política econômica comporta um sistema de preços fixos, de preços limitados (máximos e mínimos) e de preços livres. Do ponto de vista financeiro, as atividades são reguladas por uma série de planos — em primeiro lugar, pelo orçamento — distribuídos em um ou vários anos, e de acôrdo com o plano econômico geral. O orçamento é elaborado com base nos planos financeiros das emprêsas. Estas têm à sua disposição recursos de base, bem como recursos renováveis. Em virtude do princípio do *hozrascot*, as rendas são, em parte, destinadas ao orçamento. O resto é utilizado pela emprêsa ou dirigido aos órgãos superiores. Os novos investimentos são financiados com a ajuda da parte de que dispõe a emprêsa. O relator *tcheco-eslovaco* acrescenta que o plano é obrigatório. De hábito, o plano de Estado não prevê a utilização integral do potencial da emprêsa. Foi proposto reduzir, para o futuro, a importância do plano, de modo a aumentar o papel do mercado, e, portanto, o da emprêsa.

O relator *húngaro* encara estas questões, sob um ângulo um pouco diferente. Em seu país, o plano é obrigatório para as emprêsas. Nem tôdas as disposições são obrigatórias, mas sòmente algumas delas, a saber, as que concernem à qualidade da produção, à rentabilidade e à distribuição dos produtos. A produção e a venda são organizadas livremente pelas emprêsas, com base em suas previsões. Gozam elas, do ponto de vista econômico, de uma certa autonomia, dentro dos limites fixados por seu campo de atividade, seus objetivos e diversas outras normas de caráter geral. Os preços são fixados pelo Estado, em função de seus objetivos econômicos e políticos e também do valor dos produtos, o que permite evitar os inconvenientes da lei da oferta e da procura. Uma vez fixados, os preços são aplicados, de modo uniforme. Mas o preço de um produto pode ser determinado, dentro de certos limites, por acôrdo entre as partes, desde que tal acôrdo não seja contrário às disposições em vigor. Acrescentemos que certos preços são fixados, previamente, enquanto outros o são de acôrdo com as diretrizes. Os preços são fixados, ao mesmo tempo, no nível do comércio

a atacado e a varejo. As empresas realizam, elas próprias, seus financiamentos e só recorrem, excepcionalmente, aos organismos centrais ou locais de Estado, para pedir subvenções.

O relator *francês* descreve os métodos e órgãos de planificação, bem como as repercussões do plano. A autonomia das empresas públicas acha-se limitada por duas ordens de obrigações, que resultam das que são impostas, de um lado, pelo plano e, de outro, pelo mecanismo do mercado. Trata-se, no particular, de uma observação importante, e que pode ser considerada como representativa de um ponto de vista geral. O relator dá, em seguida, pormenores sobre a preparação geral e a aplicação dos planos.

Com base nas diretrizes globais que o governo estabelece, o Commissariado do Plano faz uma projeção da oferta e da procura, para o fim do prazo do Plano. Apresenta as possibilidades de grandes opções ao governo, que as submete ao Parlamento, de acordo com parecer do Conselho Econômico e Social. O Parlamento vota estas opções, que permitem ao Commissariado Geral do Plano fazer as comissões "setoriais" e algumas comissões "horizontais" estudarem os objetivos pormenorizados, para o fim do período coberto pelo Plano e os meios necessários para atingir estes objetivos. Estas comissões são compostas de representantes de todas as forças econômicas interessadas e dispõem de "relatores" vindos dos grandes corpos administrativos e técnicos do Estado. O Commissariado do Plano harmoniza as proposições setoriais entre si, após o que o projeto é aprovado pelo governo, e o plano, votado pelo Parlamento. O governo toma, em seguida, as medidas de execução necessárias: modificação dos preços, legislação fiscal e social, etc.

O papel do Plano e do mercado em relação às empresas públicas, apresenta, igualmente, interesse, considerando-se que o Plano é ao mesmo tempo, uma tradução do estado previsível do mercado, no fim do Plano, e um meio de orientação deste mercado, no curso do mesmo. O objetivo é permitir uma previsão fundada na extrapolação retificada dos fatores espontâneos do mercado (evolução da população global e da população ativa por setor, da produtividade e do consumo, da produtividade e da tecnologia), modificados segundo os objetivos do Plano (redistribuição social das rendas, reorientação das bases da produção nacional), e levando-se em conta certas dificuldades (despesas de assistência técnica de ultramar, defesa nacional, etc.). No panorama muito geral das perspectivas por vinte anos, o Plano quinquenal estabelece para seu termo final esquemas decompostos dos "agregados" (produto e renda nacional, comparação entre consumo e investimentos nacionais), fundados nos objetivos por setores, cuja coerência repousa nos quadros de troças intersetoriais. Estes quadros permitem, assim, uma previsão dos principais fatores de produção (por exemplo: efetivos de mão-de-obra, quantidade de aço e de energia consumida, etc.), sem que estas previsões constituam norma obrigatória,

pois tais normas seriam incompatíveis com a evolução constante e a necessária maleabilidade da economia. A definição dos objetivos é completada pela indicação dos fatores espontâneos e dos meios voluntários que permitem obtê-los (regulamentação do crédito ou da tributação, criação de organismos, ações públicas em favor de certos equipamentos, da educação ou da formação profissional, etc.). Recomendações de toda ordem se somam, no particular (fusão de empresas, qualidade das produções, produtividade, etc.). Por ocasião da execução do Plano, o governo e os dirigentes das empresas consideram as previsões daquele como a previsão do mercado futuro, e agem, em consequência, sobre este mercado. Assim, o princípio é que os mecanismos do Plano e do mercado não se opõem, mas se combinam: as previsões do Plano incluem as do mercado e vice-versa. É evidente, porém, que nos pormenores das decisões das empresas ou da procura dos consumidores, evoluções não previstas se produzem. A maior parte não modifica os objetivos gerais do Plano e analisam-se em transferências limitadas da oferta e da procura. Algumas apresentam, todavia, um caráter muito geral, para obrigar a ações a curto prazo sobre os fatores globais da oferta e da procura (créditos, rendas), ou, por vezes, setoriais, ou, ainda, regionais. Mas isto não é incompatível com a idéia do Plano flexível, que continua orientador para o governo e para as empresas, e, por conseguinte, constantemente retificável.

No que concerne, todavia, às empresas públicas encarregadas de setores-chaves (energia, transportes), a previsão do Plano é traduzida em objetivos e programas de investimentos notificados às empresas públicas interessadas. Estes objetivos a médio e longo prazos são modificáveis, apenas, em caso de revisão profunda e global do Plano ou de transformações econômicas inesperadas e importantes, em um dado ramo (descobertas, repercussões de fatores políticos, etc.). O mercado mantém um papel importante nas adaptações a curto prazo e na exploração usual da empresa.

O relator da Índia expõe as repercussões do Plano, em diferentes campos.

No da produção, a autonomia das empresas públicas é limitada, em larga escala, aos objetivos previamente estabelecidos pelo governo. Qualquer empresa pode modificar, dentro dos limites do processo em vigor, seus programas de fabricação, em função de certas exigências do mercado, da qualidade das matérias-primas, etc. No campo da distribuição e das vendas, as restrições impostas à produção são automáticas. Mas a fixação dos preços é da competência dos responsáveis pelas empresas, não intervindo o governo em nenhum caso, salvo quando se trata de tomar medidas gerais que interessem, ao mesmo tempo, às empresas públicas e privadas (aço, carvão). O governo age, nesta hipótese, não na qualidade de proprietário, mas, na de órgão regulador. Em matéria de investimentos, a autonomia das empresas públicas é rigoro-

samente limitada, considerando-se ser ela regulamentada pelo plano geral do governo. Convém fazer, no particular, uma distinção entre os novos investimentos e os investimentos destinados à expansão e à criação de novos estabelecimentos e efetuados com a ajuda dos recursos excedentes das empresas. Quando se trata de projetos a serem realizados, por via de autofinanciamento, a aprovação do governo é, apenas, simples formalidade. No que tange ao recrutamento do pessoal, as empresas gozam de uma autonomia absoluta, mas estão obrigadas a aplicar os “*barème*” aprovados pelo governo.

O relator *italiano* assinala que a única obrigação imposta às principais sociedades é reservar 40% de seus investimentos para as regiões insuficientemente desenvolvidas da Itália meridional. Quanto ao resto, as diretrizes do Estado não têm qualquer caráter obrigatório.

O relator da *Tunísia* indica que as empresas públicas estão obrigadas a conformar-se ao Plano.

O relator da *República Árabe Unida* fornece os pormenores abaixo sobre a aplicação do plano em seu país.

O socialismo é baseado em uma planificação rigorosa das atividades econômicas, isto é, industriais, comerciais, agrícolas e financeiras. O plano é obrigatório para todas as empresas dirigidas ou controladas pelos poderes públicos. A iniciativa privada não tem livre curso, senão nos setores não subordinados aos poderes públicos, segundo o plano estabelecido. A planificação não implica que as empresas públicas sejam desprovidas de autonomia, em todas as operações de gestão. Fixam os preços de seus produtos, salvo quando se trata de “*barèmes*” considerando-se, ao mesmo tempo, custos de produção e necessidades do mercado. Pode ocorrer que um produto deva ser vendido a um preço inferior ao custo de produção. Neste caso, a diferença entre este e o preço de venda é coberta pelo Estado.

O relator do *Líbano* assinala que os serviços autônomos (empresas públicas) são obrigados a comunicar, para os fins de coordenação, seus planos gerais ao Ministério da Planificação, antes que os mesmos sejam aplicados.

A planificação reveste, evidentemente, um caráter especial, na *Iugoslávia*. O governo estabelece, baseando-se nos pontos de vista gerais expressos ao Parlamento, um projeto de plano econômico, após ter obtido da Comissão Federal da Planificação Econômica as informações necessárias, isto é, as análises concernentes à evolução da economia e às tendências do mercado, durante o período precedente. Com base neste esquema, a mencionada Comissão fixa os objetivos fundamentais do plano e determina os níveis que devem ser atingidos, em matéria de produção e de produtividade. Além disto, toma todas as decisões úteis no que concerne às relações econômicas com o estrangeiro,

repartição do produto social, consumo individual e coletivo, investimentos, desenvolvimento das Repúblicas e regiões economicamente subdesenvolvidas. Estas decisões abrangem um período determinado (em geral, cinco anos). Tal plano a médio prazo baseia-se numa projeção de conjunto referente a um período de dez anos, pelo menos. É ele estabelecido, com a ajuda de um processo especial ao qual são associados representantes das empresas, das câmaras económicas, bancos e outros organismos competentes para os diversos setores da economia e diferentes grupos de problemas. O projeto é igualmente examinado pelos demais órgãos importantes, antes de ser submetido ao governo e votado pelo Parlamento. A planificação consiste na elaboração de um programa de desenvolvimento ótimo, tendo-se em conta o potencial económico existente e as tendências do mercado. O fundamento desta planificação é constituído pela autonomia das empresas, as quais exercem sua gestão, dentro dos limites de um regime económico e social uniforme. Tal é o sistema no qual se baseia o plano. Quando convém modificar certas situações, para permitir a realização dos objetivos do plano, a regulamentação geral e demais disposições em vigor são modificadas. Em geral, vota-se uma lei especial que prevê medidas de planificação económica relativas, notadamente, ao crédito e à moeda, tendo em vista eliminar certos efeitos do mercado. A propósito, o plano fornece diretrizes gerais aos bancos.

O plano não impõe obrigações jurídicas às empresas, mas define a política que estas últimas devem aplicar. Nos limites de sua execução, o governo toma, segundo seus poderes, medidas gerais, com o objetivo, sobretudo, de regulamentar o funcionamento do mercado.

A execução do plano é orientada, primordialmente, no sentido dos interesses materiais das empresas, cujo comportamento, no mercado, é inspirado pelos objetivos gerais formulados, no citado plano, bem como em seus próprios planos.

Como se vê, os planos dos diferentes países não são idênticos. Alguns deles têm caráter obrigatório geral para setores tais como a produção, a venda, a distribuição e o consumo, os investimentos, etc. A autonomia das empresas públicas, no particular, é limitada, em função desse fator, mas tais limites podem ser muito amplos. Dependem elas das indicações contidas no plano e de sua amplitude.

Em certos países de economia mista, o plano só interessa às empresas públicas. É, em geral, muito rigoroso, o que se compreende, facilmente, se se levam em conta os objetivos destas empresas. Quanto mais rigoroso ele é, tanto mais a autonomia destas é reduzida.

Outros países de economia mista têm, também, planos gerais que afetam as empresas públicas, de uma maneira direta. Estes últimos não têm um caráter obrigatório para outras empresas, que não as em-

prêças públicas. Parece que têm por objetivo dar, após as necessárias consultas, diretrizes gerais.

Existe, evidentemente, no que tange ao alcance e às repercussões do plano, diferença essencial entre os países em que a totalidade dos meios de produção está nas mãos do Estado, isto é, da coletividade, e aqueles onde o mesmo não ocorre. Esta diferença resulta das condições, em matéria de propriedade.

Observamos que a planificação se tornou coisa normal, em numerosos países, onde é comumente considerada essencial ao desenvolvimento rápido da economia. O relator geral é, naturalmente, desta opinião. São, sobretudo, os países em desenvolvimento que utilizam — em medida crescente — este meio, para tirar partido, ao máximo, de seus recursos, e compensar seu atraso. Vista sob este ângulo, a empresa pública é um organismo concebido para executar o plano, e sua autonomia é, por consequência, reduzida aos limites necessários. Os setores em que é limitada, são indicados, nas respostas dos relatores nacionais.

Aliás, há países onde tais planos não existem, mas que buscam atingir objetivos econômicos gerais, por intermédio das empresas públicas.

Assim, o relator dos *Países-Baixos* assinala que a produção e a venda figuram entre os objetivos citados, isto, dentro dos limites impostos, no plano financeiro, pelo orçamento. A direção é geralmente obrigada a observar disposições legais (por exemplo, os serviços postais), ou de se conformar às diretrizes da Coroa, ou dos ministros competentes. O programa anual de investimentos faz parte integrante dos orçamentos das empresas. Nos limites assim definidos, a direção é, em geral, autônoma. Ela recruta, livremente, seu pessoal. Em certas empresas de Estado, por exemplo, os serviços postais, os salários e vencimentos são fixados pelo governo; em outras, por convenção coletiva. A pesquisa científica é deixada à iniciativa da direção, que utiliza, para este fim, os meios que lhe faculta o orçamento. Em matéria de planificação, a adoção dos programas por períodos de mais de um ano é da competência da direção.

O relator dos *Estados Unidos* assinala que a concessão dos créditos às empresas públicas depende da política geral do Presidente e do Senado.

O relator da *Áustria* indica um certo número de obrigações que incumbem às empresas públicas: obrigação de gestão ("*Betriebspflicht*"), obrigação de promoção ("*Beförderungspflicht*") e tarifas obrigatórias ("*Tarifzwang*"). Cita a opinião segundo a qual as empresas públicas industriais deveriam assumir a responsabilidade de sua política, em matéria de preços e de estabilização. Isto contribuiria para re-

duzir a incitação ao lucro e para fazer com que as emprêsas públicas estivessem ao serviço da coletividade.

Como foi dito mais acima, o fato de assumir, nos países onde não há plano, funções de direção e o de exercer influência, equivalem, geralmente, a um plano.

Convêm sublinhar que, para as emprêsas públicas, os efeitos do plano econômico geral e dos programas particulares não são necessariamente diferentes. Todo plano geral e todo programa de desenvolvimento particular podem comportar elementos obrigatórios para as emprêsas públicas. Os planos econômicos gerais são, de hábito, pormenorizados, visando-se a tal ou qual emprêsa, enquanto o mesmo não ocorre com os programas particulares. Os efeitos são, porém, os mesmos para as emprêsas públicas. Aliás, nos países de economia planificada, estas últimas podem ter uma margem de ação mais ampla, graças ao plano econômico geral, do que as emprêsas públicas instituídas nos países de economia mista, onde não há plano econômico geral, e, visando-se àquelas, são elaborados programas de desenvolvimento. O mesmo ocorre, nos casos em que não há programa de desenvolvimento econômico, mas somente um contrôle sôbre alguns aspectos da gestão das emprêsas públicas. A intervenção do Estado pode, igualmente, reduzir a margem de ação das emprêsas públicas, em escala maior, do que nos casos onde existe um plano geral "pormenorizado" e que tem em vista as diversas emprêsas públicas.

É possível que o Estado possa influir sôbre a gestão de tôdas as emprêsas públicas, no que concerne à produção, distribuição, remunerações, preços, investimentos, etc. Mas esta influência, que se manifesta por intermédio do plano, ou fora dêste, pode variar, em larga escala, como se deduz dos diferentes conceitos expostos nos relatórios nacionais. Com o fim de aprofundar o estudo desta questão, conviria, para melhor conhecer os sistemas aplicados pelos diferentes países, proceder-se a uma classificação, comparando-se as principais relações existentes entre o plano e o contrôle. Os Estados socialistas não estão — ou, pelo menos, não inteiramente — em condições de representar tal papel, enquanto os Estados capitalistas o estão, de certa forma, graças ao contrôle exercido sôbre as emprêsas privadas. Mas esta questão não entra nos limites do relatório geral.

IV

A questão da autonomia e da independência das emprêsas públicas está estritamente ligada ao estatuto do patrimônio, a se possuem, ou não, um patrimônio próprio, e aos limites em que podem geri-lo e dêle dispor livremente.

Encontrar-se-ão, abaixo, exemplos relativos à maneira pela qual o estatuto do patrimônio das empresas públicas é definido, em certos sistemas jurídicos nacionais.

Na *França*, a empresa tem a propriedade plena e integral do patrimônio. É ela exercida segundo as regras do direito privado, no que concerne à sua exploração e seus frutos, sua alienação, ao penhor ou hipoteca sobre o respectivo bem. A única exceção a esta regra diz respeito aos bens do domínio público, que podem ser destinados a uma empresa, em virtude de concessão de serviço público, e que esta empresa não pode alienar.

Dotada de personalidade jurídica, a empresa pública tem responsabilidade independente da do Estado, tanto no plano civil, como no plano comercial e penal. O Estado só dispõe, pois, de um direito de propriedade sobre o ativo líquido das empresas públicas. Este direito é comparável àquele de que dispõe o acionista de uma sociedade anônima. Em caso de dissolução de uma empresa pública, o produto da liquidação reverte para o Estado. Se se trata de uma sociedade por ações, uma parte reverte para os acionistas.

Nos *Países-Baixos*, o capital de uma empresa de Estado ou de uma sociedade de economia mista é gerido pela administração, sob a responsabilidade do Ministro competente, que é, por seu turno, responsável perante o Parlamento. Os serviços governamentais com o caráter de empresa não possuem capital próprio. O patrimônio dos mesmos — administrado por um órgão cujos membros são funcionários do Estado — pertence a este.

Na *Suécia*, *Dinamarca* e *Islândia*, o patrimônio da maior parte das empresas pertence ao Estado. Só fazem exceção as sociedades de economia mista. O direito das empresas de dispor deste patrimônio está sujeito a importantes restrições (na Dinamarca e na Islândia, por exemplo, é necessária a concordância da autoridade pública). Sua responsabilidade é igualmente limitada.

Nos *Estados Unidos*, o patrimônio das empresas públicas pertence ao Estado. Aquelas geridas sob a forma de sociedades comerciais privadas (*corporations*) dispõem de seu patrimônio, em nome próprio, enquanto o das demais empresas é de propriedade do Estado americano.

Na *Austrália*, o estatuto do patrimônio das empresas públicas varia de acordo com as disposições em função das quais foi ele instituído. A maior parte das empresas públicas dispõe, livremente, do patrimônio que lhes é confiado.

Na *República Federal Alemã*, as empresas públicas pertencem ao Estado Federal (*Bund*) e às demais entidades públicas. O Direito deste país nenhuma distinção faz, neste particular, entre as empresas públicas.

Nas *Filipinas*, o patrimônio das empresas públicas pertence, em última análise, ao Estado. Este é, praticamente, proprietário de todas as empresas públicas, com exceção de duas, de cujo capital ele só possui uma parte. As empresas públicas assumem uma responsabilidade distinta em direito civil — a responsabilidade do Estado situa-se dentro dos limites das garantias por ele dadas — e dispõem, livremente, de seu patrimônio, sob a condição de se submeter às estipulações que impedem a alienação do patrimônio da empresa em proveito de particulares, sem a concordância da autoridade administrativa ou política competente.

Na *República Árabe Unida*, a maneira pela qual esta questão é resolvida, depende da forma da empresa pública considerada. O patrimônio das empresas públicas sob a forma de organizações públicas — tal como o das associações ou das organizações e sociedades cooperativas — pertence ao Estado. A responsabilidade civil está vinculada ao reconhecimento da personalidade jurídica. As empresas públicas com a natureza de pessoa jurídica têm uma responsabilidade própria, em função das regras de direito civil. Neste caso, o Estado não assume qualquer responsabilidade.

Na *República do Iraque*, as relações de propriedade são assim definidas: “O patrimônio das organizações econômicas é considerado como patrimônio estatal.”

Em *Gana*, o patrimônio das empresas públicas, qualquer que seja sua origem, pertence a estas. Todas as empresas assumem uma responsabilidade independente, mas o Estado pode impor restrições, nesta matéria.

Em *Madagascar*, o patrimônio das empresas públicas com o caráter de empresas de Estado — com exceção das sociedades de economia mista — pertence ao Estado. As empresas públicas assumem uma responsabilidade independente. O mesmo ocorre na *Etiópia* e no *Líbano*.

Na maior parte dos países socialistas, os bens das empresas pertencem ao Estado. São elas dotadas de personalidade jurídica e responsáveis dentro dos limites do que lhes é atribuído em função de sua atividade.

Na *União Soviética*, o patrimônio das empresas públicas lhes é confiado, tendo em vista a realização de objetivos econômicos, mas faz ele parte integrante da propriedade socialista do Estado. As empresas têm somente o direito de gerir este patrimônio, o que implica um direito de posse, uso e disposição, dentro dos limites legais e segundo os objetivos atribuídos às suas atividades, às tarefas previstas no plano, bem como aos fins a que o patrimônio foi destinado. As empresas assumem uma responsabilidade própria, em direito civil, no que tange aos contratos pelas mesmas celebrados. O direito dos órgãos de gestão, de

dispor dos recursos renováveis da empresa, ou de redistribuí-los, é limitado por lei, mas o mesmo não ocorre no tocante aos meios de produção e transporte.

Nos demais países socialistas, o estatuto do patrimônio das empresas públicas é idêntico: as empresas têm apenas o direito de gerir os bens que lhes são confiados pelo Estado. Assumem, a este respeito, uma responsabilidade própria, e por suas obrigações não pode o Estado ser responsabilizado.

Na *Hungria*, as empresas dispõem além dos recursos iniciais e dos recursos renováveis, de um fundo para o desenvolvimento técnico (que objetiva o financiamento da pesquisa científica), de um fundo de amortização e de um fundo destinado a fazer face a necessidades de caráter não-econômico. As contribuições destinadas a estes fundos são incorporadas ao preço líquido de revenda dos produtos. Finalmente, existe um fundo alimentado pelos lucros da empresa e que lhe permite fazer face às suas obrigações.

Na *Tcheco-Eslováquia*, cumpre mencionar: os recursos iniciais, os estoques (produtos acabados e semi-acabados) e diversos outros fundos (notadamente, os estoques de matérias-primas).

Na *Iugoslávia*, o patrimônio confiado às empresas públicas, para sua atividade, pertence à coletividade e não implica qualquer direito de propriedade. Elas gerem, todavia, dito patrimônio e dêle dispõem, livremente. Ninguém pode privá-las do mesmo, ainda que por via legislativa. Os poderes que a empresa exerce nesta matéria, decorrem do princípio de autonomia dos produtores e são suficientes para permitir que a mesma execute as tarefas que lhe cabem, segundo o plano. As empresas são responsáveis, individualmente, pelos negócios que realizem. Por seu lado, o Estado não se responsabiliza por suas obrigações, mas não pode êle tirar-lhes o patrimônio, nem redistribuí-lo.

As empresas dispõem de três fundos: o fundo de gestão, o fundo de reserva e o fundo para as despesas comuns. Cada um tem estatuto jurídico diferente. Transferências são autorizadas entre o fundo para as despesas comuns e os demais, assim como entre o fundo de reserva e o de gestão. Este último não pode, pois, ser reduzido, em nenhum caso. Os recursos em questão, que provêm das rendas da empresa, são utilizados pelos órgãos de gestão, dentro dos limites prescritos pela lei.

Nos países de economia mista, todas as empresas públicas com estatuto de sociedades por ações, ou similar, possuem, em regra geral, um patrimônio que lhes é próprio. Dispõem do mesmo, livremente, com a reserva do controle geral exercido pela administração do Estado ou de outras autoridades. Os órgãos de gestão das citadas sociedades estão, geralmente, habilitados a administrar este patrimônio e a tomar

tôdas as decisões respectivas. São diretamente responsáveis perante a assembléia dos acionistas, se esta existe.

Como se vê, cumpre distinguir dois grupos. O primeiro compreende os países que outorgam às emprêsas públicas um direito de propriedade sôbre a totalidade dos bens, mas não sôbre os lucros realizados. O segundo engloba os países que não reconhecem qualquer direito de propriedade a estas emprêsas. O patrimônio das mesmas pertence ao Estado, isto é, à coletividade.

Nos países socialistas, os bens de tôdas as emprêsas públicas formam um só e único patrimônio nacional. Há uma exceção a este respeito, a saber, a Iugoslávia, onde se considera que não pode haver *direito* de propriedade sôbre os meios coletivos de produção e que este direito não pode ser possuído nem pelas emprêsas públicas, nem pelo Estado. A propriedade coletiva, não pertence a ninguém.

Considerando-se que há diferenças essenciais, no plano dos princípios, não se pode dizer que tôdas as emprêsas públicas possuam um direito de propriedade bem definido. Ainda quando a emprêsa não é proprietária de seu patrimônio, exerce certos direitos decorrentes das relações existentes entre ela e um patrimônio determinado. Nos países socialistas, estas relações consistem na gestão ou na exploração. Nos demais países, trata-se de direitos transferidos às emprêsas públicas, por vêzes, mesmo, direito de propriedade plena e integral. Os direitos assim transferidos podem ser conjugados, ou não, com restrições. Em certos casos, a emprêsa pública aparece como a detentora dos direitos perante terceiros, mas nem sempre é assim, quando o Estado entra em consideração. Ocorre, freqüentemente, que os direitos em questão não estejam nem publicamente definidos. Em muitos casos, não são êles considerados como constituindo “algo de melhor”, considerando-se que o Estado, na maior parte das vêzes, é, afinal, o proprietário. O relator geral considera que as relações de propriedade entre a emprêsa pública e o Estado deveriam ser definidas, tão claramente, quanto possível. Quando o Estado tem podêres para privar uma emprêsa pública de seu direito de propriedade (não estamos considerando, no particular, medidas de caráter excepcional), as condições não são as mesmas, de quando o Estado não pode fazê-lo. Na França, só dos lucros pode ser privada uma emprêsa.

Em outros países, os meios de produção e demais elementos do ativo podem ser transferidos a outras emprêsas públicas, ou “restituídos” ao Estado. Convém sublinhar a importância de tais questões, sem fazermos qualquer crítica. Esta observação diz respeito, igualmente, aos direitos de terceiros.

As relações de propriedade acarretam conseqüências no que concerne à responsabilidade civil das emprêsas públicas. Quando estas possuem a plenitude dos direitos sôbre seu patrimônio, elas assumem

sòzinhas a responsabilidade de seus compromissos. Ao contrário, quando tais direitos são reduzidos, uma parte da responsabilidade é transferida ao Estado. A lei, bem entendido, pode estabelecer que tal responsabilidade não exista. A personalidade jurídica só pode, portanto, ser conferida a uma empresa pública que possua direitos em matéria de propriedade. Mas a outorga da personalidade jurídica por lei, nos casos em que os direitos em questão são reduzidos, não pode ser tornada impossível. É, dentro desta perspectiva, que se examinou, anteriormente, a questão da “personalidade jurídica plena e integral”, noção que corresponderia à integralidade dos direitos em matéria de propriedade.

Alguns relatórios nacionais acentuam a existência de fundos, no seio das empresas públicas. Em geral, a totalidade dos haveres de uma empresa pública constitui, do ponto de vista jurídico, um fundo único. Nos países socialistas, procede-se, em regra geral, a uma repartição entre os fundos, cujo regime é definido por lei. Nos países onde uma empresa pública pode ser declarada falida, esta repartição não causa nenhum efeito no que concerne aos direitos de terceiros.

A questão da propriedade do patrimônio das empresas públicas foi, aliás, suscitada. Apresenta ela importância, não somente no plano teórico, mas também, do ponto de vista prático. As modificações, neste campo, revestem um interesse excepcional, considerando-se que permitem apreender as características essenciais das empresas públicas, assim como as transformações nelas produzidas.

V

Encontrar-se-á, abaixo, um resumo das opiniões expressas pelos diversos relatores nacionais, cujas respostas apresentam um interesse todo especial.

O relator *sueco* acha que o sistema de contabilidade utilizado permite aumentar o rendimento da empresa (nota do relator geral: seria interessante saber-se a vantagem quanto a este sistema). Para este fim, diferentes empresas combinam o sistema do *internal cost accounting* com o do *internal budgeting*. Os conselhos de empresas aos quais pertencem funcionários são considerados como representativos das preocupações sociais das empresas, mais do que como um fator próprio para aumentar o rendimento, embora contribuam para isto.

O relator *francês* examina, igualmente, esta questão e sublinha os seguintes fatores: a) as técnicas de controle de gestão representam um papel essencial no aprimoramento da produtividade das empresas. Têm um interesse não somente técnico, mas psicológico. Os resultados analíticos de exploração são comunicados a todos os quadros responsáveis e levados, até mesmo, ao conhecimento do pessoal, o que lhes

dá o sentimento de sua responsabilidade individual; b) a concessão de prêmios, ou interesses individuais, ou coletivos é freqüente nas empresas públicas e toma diversas formas; c) a experiência prova que, para aumentar a produção e aprimorar a produtividade, o mais importante é confiar em homens bem escolhidos.

Segundo a opinião do relator dos *Países-Baixos*, os principais fatores são os seguintes: a) para as empresas públicas que detêm monopólio, a concorrência; b) para as demais, o controle exercido pelos poderes públicos; c) para todas as empresas públicas e privadas, um fator psicológico, a saber, a vontade de ter êxito. Para este fim, todas as empresas públicas dispõem de uma “caixa de sugestões”, na qual trabalhadores e funcionários depositam suas sugestões com o fito de aumentar o rendimento da empresa. São elas examinadas e postas à prova por uma comissão especial.

O relator da *Índia* assinala os seguintes critérios internos de rendimento: cálculo dos custos, controle de qualidade, estudo dos tempos, etc. Em matéria de contabilidade dos preços de revenda, puseram-se em prática medidas apropriadas — notadamente normas fixas, aplicáveis, sobretudo, às matérias-primas — assim como normas de produção. Quanto ao estudo dos tempos, a preocupação foi fixar normas que visem a obter um rendimento máximo. O objetivo visado é acelerar o ritmo de trabalho, graças à fixação de novas normas, mas o fato de excedê-las, não deve acarretar diminuição de qualidade. As técnicas da cibernética revestem uma importância particular. Todos estão de acordo em dizer que é necessário recorrer a um sistema de participação. Devem ser assinalados, também, os estímulos psicológicos, que consistem em incitar os trabalhadores a fazer sugestões que visem a melhorar a produção, e a difundir tais sugestões e os estímulos materiais, que consistem na atribuição de seis recompensas, por ano, às empresas mais bem administradas, em prêmios aos trabalhadores e em prêmios especiais.

O relator do *Líbano* assinala que a rentabilidade da empresa depende, antes de tudo, do setor ao qual ela pertence, e da competência do diretor.

O relator da *Turquia* acentua um elemento importante, qual seja o de que o pessoal dos organismos econômicos do Estado tem direito a uma parte dos lucros. Desde que os 5 por cento previstos tenham sido canalizados para o fundo de reserva, o saldo é distribuído, com a concordância da assembléia geral, ao pessoal, desde o presidente até o trabalhador de nível menos elevado. O montante concedido, calculado com base na remuneração, não pode ultrapassar o equivalente a um mês de salário ou remuneração. De tal vantagem pode ser privado um trabalhador cujos serviços não tenham sido satisfatórios, mas o *quantum* pode ser duplicado, quando o interessado é particularmente merecedor.

O relator da *República Árabe Unida* assinala, igualmente, novos elementos. Além da participação dos trabalhadores na gestão das empresas públicas, aquelas que empregam mais de cinquenta pessoas, possuem uma célula de base da União Árabe Socialista, que designa uma comissão de vinte pessoas, habilitada a:

— apoiar os esforços feitos com o objetivo de aumentar a produção, em todos os serviços dentro de sua competência;

— combater a exploração sob tôdas as suas formas, assim como a burocracia;

— velar por que os empregados cumpram suas tarefas.

A comissão cultural de cada empresa — que depende da organização sindical — coopera com a gestão, dirigindo sua atenção sobre os melhoramentos possíveis e sobre certas reivindicações dos trabalhadores.

O relator da *União Soviética* assinala que as empresas dispõem de um fundo que tem por fim melhorar as condições de vida e o nível intelectual dos trabalhadores, e, também, aumentar a produção. Este fundo representa um papel considerável, graças aos estímulos materiais que incitam ao aprimoramento do trabalho. É ele alimentado por meio dos lucros ou das economias resultantes da diminuição dos preços de venda. O montante total não pode exceder 5,5 por cento, e, em certos ramos da economia, 7 por cento da soma total anual das remunerações efetivas. O fundo é gerido pelo diretor da empresa e pelo sindicato. O órgão superior de gestão não pode proceder a nenhum abatimento.

O relator da *Hungria* dirige a atenção para os estímulos materiais e psicológicos. A remuneração é fixada, de acordo com o rendimento qualitativo e quantitativo. Os sindicatos representam, no particular, um papel importante.

O melhor meio de aumentar a produtividade é fixar a remuneração, de acordo com o rendimento. A parte das rendas que exceda o montante fixado pelo plano — e que pertence à empresa — é distribuída pelo conselho de administração. Os demais incentivos consistem em prêmios de comemoração de tempo de serviço (por vinte e cinco, quarenta e cinquenta anos de serviço), em prêmios atribuídos aos que serviram na mesma empresa, durante um período determinado (mais curto, porém, do que aquele que dá direito a um dos prêmios anteriormente citados), assim como em prêmios ditos de assiduidade (para os que serviram, durante numerosos anos, em empregos importantes e particularmente perigosos). Devem ser assinaladas, também, vantagens especiais, tais como: subvenções às atividades culturais e sociais dos trabalhadores, organização de excursões, refeições servidas na empresa, roupa de trabalho gratuita, moradia, empréstimos em espécie, compra de produtos alimentícios a preços módicos, indenizações por transferência, ajuda,

sob diversas formas, que permita a solução de problemas de moradia, proteção geral e especial, no quadro das relações de trabalho.

O relator da *Austrália* declara que, abstração feita do grau de autonomia e do contróle exercido pelos poderes políticos, o rendimento e a rentabilidade das emprêsas públicas são afetados por diferentes fatores: possibilidade de dispor de produtos e de serviços idênticos, ou quase idênticos, aos que oferecem as emprêsas públicas, elasticidade da procura, barreiras alfandegárias, contrôles de importação, carência de mão-de-obra qualificada em uma economia de pleno emprêgo, crise na indústria, dimensões das emprêsas públicas, falta de pessoal administrativo qualificado, segurança de emprêgo e condições de trabalho, limites dentro dos quais os interessados são incitados a tirar partido das possibilidades que lhes são oferecidas, devotamento, emprêgo de conselheiros, afastamento do mercado mundial, nível muito elevado dos preços de transporte.

O relator dos *Estados Unidos* encara a questão, sob um ângulo diferente. Em seu país, as emprêsas públicas não procuram a rentabilidade como tal. O objetivo principal das mesmas é satisfazer as necessidades de ordem política, social e econômica, às quais as emprêsas privadas não estão capacitadas a fazer face.

O que incita, em geral, as emprêsas públicas a aumentar seu rendimento, é a necessidade, a longo prazo, de se satisfazerem a si mesmas, isto é, de viverem de suas próprias rendas. Tais emprêsas estão obrigadas a justificar seus prejuízos. Estão, por consequência, em situação muito diferente da de outros organismos estatais, que, não tendo rendas próprias, estão obrigados a pedir, cada ano, créditos, para fazerem face aos seus compromissos e cobrirem suas despesas.

O conteúdo das obras consagradas a esta questão, na *Grã-Bretanha*, pode assim ser resumido: a questão da rentabilidade não se apresenta, de igual modo, no que tange às emprêsas nacionalizadas e às emprêsas privadas, pois os preços dos produtos e dos serviços fornecidos pelas primeiras são mantidos em nível artificialmente baixo. Eis por que estão em condições de salvaguardar, ao mesmo tempo, a estabilidade dos preços e sua situação financeira.

Finalmente, o relator da *Iugoslávia* assinala que, em seu país, se dá importância excepcional a esta questão. Desde logo, a rentabilidade e o rendimento dependem, em larga escala, do mercado. Considerando-se que o funcionamento das emprêsas públicas repousa sôbre o sistema da concorrência, estão elas obrigadas a intensificar a produção. A repartição das rendas entre as remunerações e os diversos fundos pelos órgãos de gestão — em primeiro lugar, o conselho dos trabalhadores — é, igualmente, um elemento essencial. Os trabalhadores são impelidos a aumentar a produtividade, pois esta influi no nível de suas rendas. O aumento das remunerações não está sujeito, em princípio, a nenhuma restri-

ção. Segundo a opinião do relator, restrições desta natureza teriam como efeito reduzir as razões existentes para desenvolvimento da produtividade. É claro que certas influências se fazem sentir, no plano social e administrativo, mas não são acompanhadas de nenhuma sanção. O jôgo do mercado e a aplicação do plano obrigam os órgãos de gestão operária a contribuírem para os diversos fundos. Outrossim, nenhum esforço seria possível, a menos que satisfizesse, ao mesmo tempo, o interêsse dos trabalhadores e o da coletividade.

Como se vê, há diferentes maneiras de se encarar tal questão. Uma coisa, porém, é evidente: a importância capital da rentabilidade e do rendimento para as emprêsas públicas. Nos países socialistas, onde as emprêsas públicas representam a principal ou a única atividade econômica, a importância dêste fator não pode ser superestimada, pois a prosperidade geral depende da atividade destas emprêsas. As emprêsas públicas podem, igualmente, servir de modelo, no plano da rentabilidade e do rendimento, nos países de economia mista. Mas elas só se dedicam a atividades não-lucrativas, ou são, apenas, destinadas a realizar certos objetivos, a influir sôbre o jôgo do mercado, a reduzir os lucros, etc. Assim sendo, o grande público poderia contestar as vantagens gerais das emprêsas públicas, se seus objetivos não fôssem suficientemente conhecidos.

Se se procura estabelecer as condições de rentabilidade e de rendimento, pode dizer-se que estas residem: a) no contrôle da atividade das emprêsas; b) nas condições objetivas de funcionamento das emprêsas públicas; e c) nos elementos subjetivos.

O *contrôle* reveste importância capital para o crescimento da produtividade. Compreende êle a análise e a comparação dos resultados de exploração, das normas físicas e financeiras, o contrôle de qualidade, o estabelecimento de normas de trabalho, etc. É certo que o contrôle, que é, agora, regulamentado, pode representar papel considerável, em particular a automação utilizada para a análise dos resultados.

As condições *objetivas* de funcionamento decorrem, sem nenhuma dúvida, da posição geral da emprêsa. O papel do mercado é muito importante. No ponto em que êste influi sôbre a atividade das emprêsas públicas, ocorre o crescimento da produtividade e da produção. Como está dito mais acima, não se atribui, em tôda parte, a mesma importância a estas repercussões, mas os relatórios que não as apresentam como fator efetivo, são pouco numerosos. Segundo os regimes econômicos e os países, o mercado representa, no particular, fator importante. O fato de subestimá-lo, terá sempre conseqüências negativas, porquanto seu funcionamento é independente de nossa vontade. Mas a análise das repercussões do mercado, dentro de diversos limites, muito contribui para aumentar o rendimento e a rentabilidade das emprêsas públicas.

O fator *subjetivo* é elemento muito importante. O fato de os trabalhadores participarem da gestão, é para eles um estímulo. O papel dêste fator evolui, em função da parte que lhe é atribuída, nos resultados materiais da gestão. Esta parte difere, segundo a legislação e os métodos aplicados, nos diferentes países. Vai desde uma participação mínima na gestão, prescrita por motivos técnicos, ao direito à repartição integral das rendas.

A propósito, trata-se não apenas de estímulos materiais (os quais são, sem nenhuma dúvida, de capital importância), mas ainda de todos os demais meios próprios para aumentar a importância dos fatores subjetivos. Isto vai desde a criação de órgãos consultivos para os trabalhadores e funcionários, à autogestão completa.

Finalmente, é dada grande importância ao recrutamento dos quadros funcionais.

No fim, parece que a conjunção dos diferentes fatores mencionados sobre as letras a), b) e c) fornece os resultados previstos. Mas estes não são os únicos elementos decisivos. A situação material e financeira da empresa, tal como foi definida anteriormente, assim como seus direitos, obrigações e responsabilidades, são, igualmente, incluídos entre os fatores em questão, embora, freqüentemente, a isto não se faça menção. Acentuamos toda uma série de fatores, mas um exame aprofundado das práticas dos diferentes países permitiria responder a esta questão, que reveste, indubitavelmente, importância capital. (*Continua*)