

CONCEITOS DE EMPRESA PÚBLICA EM DIFERENTES SISTEMAS SÓCIO-ECONÔMICOS*

PAVLE SICHERL**

1. Introdução; 2. Empresas públicas e fins públicos; 3. A propriedade no sentido legal, econômico e de poder; 4. Pesos diferentes em funções de preferência social; 5. O conceito de empresas sociais no sistema de autogestão.

1. Introdução

No período decorrido desde o fim da II Guerra Mundial, o crescimento do papel e da importância das empresas públicas no progresso econômico e social dos países em desenvolvimento transformou-se num fenômeno mundial. Embora a existência e o papel potencial dessas empresas, como uma forma institucional importante de desenvolvimento baseado na autoconfiança, passassem a ser reconhecidos de uma maneira geral, isso não significa, de modo algum, que a intenção e a experiência real tenham seguido o mesmo padrão. Em especial nas comparações entre diferentes países, deve-se ter em mente o fato de que — a despeito de consideráveis semelhanças em certos aspectos — as empresas públicas, ainda que num mesmo ramo industrial, podem ter sido estabelecidas por motivos inteiramente diferentes e podem visar a objetivos distintos.

Em outras palavras, o conceito de empresa pública pode diferir substancialmente entre países, de modo particular entre diferentes sistemas sócio-

* Uma versão anterior deste estudo foi preparada para a Unido. O autor agradece a permissão desse órgão para uso de tal versão.

Fonte: Concepts of public enterprises in different socio-economic systems. In: Fernandes, Praxy & Sicherl, Pavle, ed. *Seeking the personality of public enterprises — an enquiry into the concept, definition and classification of public enterprises*. Relatório e trabalhos apresentados por um grupo de especialistas em Tânger, Marrocos, de 15 a 19 de dezembro de 1980. Publicado pelo International Center for Public Enterprises in Developing Countries (ICPE) em colaboração com o African Training and Research Center in Administration for Development (Cafrad). Ljubljana, 1981. p. 77-94.

** Professor na Faculdade de Direito da Universidade de Ljubljana e coordenador do Projeto sobre o Papel do Setor Público do ICPE. (Endereço do autor: Law School — University of Ljubljana — P.O. Box 209 — 61000 Ljubljana — Iugoslávia.)

econômicos ou entre variações do mesmo sistema, assim como entre diferentes momentos, no decorrer do desenvolvimento de um determinado país. Para uma melhor compreensão da identidade e do caráter dessas empresas e da filosofia que lhes serve de base, é útil, portanto, reconhecer-se explicitamente a diversidade que existe nos conceitos de empresa pública em diferentes países e, depois, tentar descobrir o conjunto de características comuns necessárias para sua identificação como um subgrupo da família ou categoria das empresas públicas.

Isso pode ser tentado de duas maneiras. Primeiro, é possível distinguir-se duas características básicas da empresa pública — a dimensão pública e a dimensão empresarial — e analisar seus traços marcantes. Segundo, podem-se distinguir pelo menos três níveis de abordagem, para identificação dos traços marcantes das respectivas filosofias de empresa pública: o teórico, o normativo e o real.

1. A primeira abordagem poderia consistir numa discussão sobre um tipo ideal de empresa pública, isto é, uma discussão teórica, a um nível bastante abstrato, das idéias básicas que regem a atividade das empresas públicas sob diferentes condições econômicas e sociais.

2. A segunda abordagem poderia ser denominada normativa, ou nível normativo de análise, na qual as idéias básicas acima discutidas são expressas como um conjunto de normas referentes ao papel e à posição das empresas públicas. A finalidade é a concepção dessas normas e objetivos num período de tempo relativamente curto, representando uma posição mais operacional assumida diante de planos, documentos políticos e outros instrumentos de regulamentação, distintos da orientação geral, cuja implementação pode requerer um período de tempo mais longo.

3. Um terceiro nível seria o do papel desempenhado, da posição e do impacto efetivamente alcançados pelas empresas públicas.

Essa separação de elementos de outra forma inter-relacionados significa que se deve esperar uma certa diferença entre o nível normativo e o real. Essa diferença poderia decorrer de muitos fatores, um dos quais seria, simplesmente, que a posição normativa expressa das empresas públicas não pode ser estabelecida da noite para o dia. Contudo, se tal diferença se mostra demasiadamente grande, a implicação seria a existência de substanciais desvios da norma, indicando problemas na implementação da estratégia adotada.

Na distinção entre essas três abordagens para pesquisar o papel, a posição e o impacto das empresas públicas, faz-se uma tentativa para escapar ao perigo de talvez se falar indiscriminadamente sobre esses três ângulos ao mesmo tempo, trazendo maior esclarecimento a comparações entre diferentes situações. Por outro lado, é também importante compreender que a seqüência de raciocínio não precisa partir sempre do tipo ideal para o tipo real, ou do papel ideal para o normativo num determinado momento, e daí ao papel real que está sendo desempenhado.

Poder-se-ia também começar do outro extremo e estudar a posição real das empresas públicas e o impacto real que estão causando sobre a economia, inferindo daí alguma coisa sobre o que se presumia ser o seu papel normativo

e sua relação com o tipo ideal. Conquanto essa orientação analítica seja muito útil, deve-se ter o cuidado de não aceitar a conclusão de que apenas aquilo que de fato é conseguido deve estar também implícito na discussão em torno do papel normativo das empresas públicas, num determinado momento. Como mostramos anteriormente, espera-se que haja um certo hiato entre aquilo que nos propomos atingir e o grau de alcance.

Se essa diferença parecer razoável, então deve-se permitir que decorra certo tempo, para que haja oportunidade de buscar novas soluções. Desnecessário é dizer que ambas as orientações analíticas são úteis e realmente complementares.

Este estudo enfatizará tópicos conceituais, relacionados com a dimensão pública dessas empresas. Depois de uma discussão da complexidade da noção de fins públicos, a propriedade pública é examinada no sentido legal, econômico e de poder, sendo discutida a influência de diferenças em função das preferências sociais sobre o conceito e o papel das empresas públicas em diferentes sistemas sócio-econômicos, ou em variações desses sistemas. Tratamento mais cuidadoso é dado ao conceito de empresas sociais no sistema de autogestão, para mostrar que empresas estatais e empresas sociais representam dois importantes grupos de empresas públicas.

2. *Empresas públicas e fins públicos*

A empresa pública é uma unidade organizacional específica da sociedade. Em nível geral de discussão, o conceito de empresa pública representa a interação de duas dimensões: a pública e a empresarial. As características mais importantes da dimensão pública parecem ser o objetivo público, a propriedade pública e o controle público.¹

Embora tanto a dimensão pública como a empresarial, seus inter-relacionamentos e o relativo equilíbrio entre ambas sejam importantes elementos na distinção entre os vários conceitos de empresa pública, é, não obstante, normal começar com a dimensão pública como o principal definidor de rumo de diferentes conceitos.

A característica mais importante da dimensão pública da empresa pública é o objetivo público e, conquanto esse objetivo represente a pedra angular do tipo ideal de empresa pública, há dificuldades com a definição do propósito público e do interesse público, havendo contradições na aplicação prática desses conceitos. Tais dificuldades, porém, apenas mostram que não existem respostas fáceis, o que deveria significar que maior — e não menor — atenção deverá ser dispensada a essas questões.

Assim, a primeira diferença conceitual entre empresas privadas e públicas está na definição de seus propósitos. Em princípio, as metas da empresa privada são estabelecidas dentro da empresa, e suas ações visam à otimização do resultado, do ponto de vista dos tomadores de decisão (proprietários) no contexto da empresa. O impacto sobre a sociedade fica fora dos limites do interesse privado, já que se presume que o interesse privado se sobreponha ao interesse público.

¹ Para discussão mais minuciosa desses assuntos, ver outros estudos também publicados em *Seeking the personality...* op. cit.

As metas das empresas públicas decorrem das metas fundamentais do Estado e da sociedade, sendo determinadas pelos objetivos públicos. Isso significa que o estabelecimento de objetivos para as empresas públicas — assim como sua consecução e avaliação dos resultados — constitui um processo mais difícil e complexo, mas também mais desafiante e compensador, na medida em que tais objetivos fazem parte de um conjunto mais abrangente de objetivos sociais e de desenvolvimento. Na situação ideal, a ligação entre os níveis — sociedade e empresa — deveria ser bem estabelecida, as decisões tomadas de acordo com custos e benefícios sociais e a empresa pública, como unidade organizacional da sociedade, adequadamente vinculada à função multidimensional das preferências sociais. Em muitas situações reais, há ainda um longo caminho a percorrer, nessa difícil tarefa de harmonização de objetivos e resultados da empresa pública com as metas fundamentais do Estado e da sociedade. Contudo, na discussão do papel potencial e do caráter das empresas públicas, essa é uma proposição básica, e muitas das mudanças em papel, motivos, formas e métodos organizacionais relacionados com as empresas públicas podem ser melhor compreendidas segundo essa ótica, como a busca de melhores soluções práticas sob essa orientação geral.

No presente estudo, a palavra “público” é usada como significando “do ou pertencente ao povo, relativo, pertencente ou afetando uma nação, estado ou comunidade em geral — opondo-se a privado”.²

Esse enfoque assegura uma moldura geral para análise das filosofias da empresa pública, mas abre também um amplo leque de possíveis interpretações, muitas das quais já observadas em situações da vida real. As comparações entre os países, em especial aqueles que pertencem a diferentes sistemas sócio-econômicos ou a suas variações, são particularmente úteis para mostrar a amplitude de soluções e interpretações existentes sobre o que deveria ser e o que é propósito público, bem como sobre o papel desempenhado pelas empresas públicas.

Se as empresas públicas pertencem a todo o povo de um determinado país e com ele devem relacionar-se, torna-se óbvio que o papel e o conceito de empresa pública vai ser fortemente relacionado com a organização geral da sociedade, e não apenas com assuntos econômicos e organizacionais, num sentido restrito. É apenas nesse contexto social mais amplo que se podem realmente encontrar os indispensáveis elementos macro que são, por um lado, cruciais para a compreensão das experiências da vida real e, conseqüentemente, por outro lado, para classificação e sistematização das estratégias da empresa pública.

Como satisfazer a demanda atual de bens e serviços da maneira mais eficiente não é, portanto, o único problema com que se defronta a sociedade; é necessário, também, proporcionar o bem-estar de todas as pessoas e propiciar relações harmoniosas e humanas entre elas. Os problemas existentes no campo das relações sociais podem ser mesmo mais perturbadores que os problemas econômicos, no sentido restrito da palavra. *O ponto crucial está em encontrar uma organização econômica eficaz e eficiente, sob condições socialmente satisfatórias.* Qualquer conceito de empresa pública precisa (explícita ou implicitamente) levar em conta tanto considerações econômicas quanto

² Webster's New Collegiate Dictionary. Springfield, G. & C. Merriam, 1959.

relações entre pessoas, sendo, assim, importante tópico de estudo, no campo da economia política.

Embora da perspectiva da prática da administração possa ser relevante a questão de saber até que ponto as empresas públicas são empresariais, uma questão muito mais relevante, nesse nível de abstração (e com conseqüências práticas mais importantes), é: *até que ponto são públicas as empresas públicas?*

Nenhuma resposta universal deve ser esperada, já que tanto a definição de interesse público, quanto a enunciação do propósito público, no que diz respeito às empresas públicas, dependerá, em certa medida, também de julgamentos valorativos que diferem entre países, tanto quanto entre classes e grupos, num dado país. Diferentes países terão diferentes funções de preferência, diferentes metas significarão diferenças nos meios de implementação e critérios distintos de avaliação de desempenho — e uma adequada avaliação de ações e resultados não pode ser empreendida mediante a utilização de critérios estranhos ao ambiente em questão. Isso, porém, não torna a questão e todo um conjunto decorrente de questões menos relevante: quem é beneficiado pelas empresas públicas? Estão as empresas públicas sendo conduzidas de acordo com critérios sociais, ou estão entregues a si próprias, ou à mercê de decisões burocráticas arbitrárias?

Uma maneira consiste em examinar o caso ideal — em que o definido interesse público refletiria, da melhor forma possível, os interesses das pessoas como um todo, ou os interesses das massas. Sem subestimar os problemas de comparação interpessoal, ou as dificuldades práticas do processo social que conduz a um consenso sobre qual deveria ser tal interesse, esse caso ideal seria tratado como uma aspiração de longo prazo como, na verdade, é mencionada em numerosas constituições.

Existe, de fato, uma opinião amplamente aceita de que considerações de ordem prática levam à aceitação de uma posição pragmática, ou seja, de que as autoridades públicas devidamente constituídas estão em posição de articular a política pública e o propósito público. Isto significa que as mudanças no governo podem — e freqüentemente o fazem — conduzir à redefinição do interesse público e, em conseqüência, à redefinição das metas e dos objetivos das empresas públicas.³

Assim, o papel e a posição dessas empresas tornam-se dependentes do papel e da natureza do Estado, o qual, por sua vez, depende de considerações políticas e econômicas. Do lado político, trata-se sobretudo de uma questão de posições relativas de várias classes e grupos de interesse na estrutura de poder e nos mecanismos decisórios. *Grosso modo*, embora o Estado seja, nacionalmente, um representante de todo o povo, pode transformar-se em agente da classe ou do grupo dominante, através do monopólio do direito de tomar decisões em nome de todo o povo. Esse é um problema complexo e difícil,⁴ especialmente porque, em muitos países em desenvolvimento, o Estado pode estar em posição de influenciar a formação de classes e grupos de interesse e de proporcionar a base de seu poder econômico.⁵ Dessa forma, o Estado

³ Ver Relatório da Reunião do Grupo de Especialistas citado na fonte.

⁴ Ver Ahmad, M. *The political economy of public enterprise*. Segunda conferência do Bapag, Boston, 1980.

⁵ Ver Ghai, Y. Control and management of the economy. In: Ghai, Y., ed. *Law in the political economy of public enterprise, african perspective*. New York, International Legal Center, 1977.

pode ou não definir o propósito público, de tal modo que as empresas públicas venham atender ao interesse do povo como um todo. Exemplo extremo de divergência entre interesse público, interpretado em sentido amplo, e propósito público, definido pelos que exercem o poder, seria o de um regime colonial buscando interesses estrangeiros.

As empresas públicas são apenas um dos instrumentos de política à disposição do Estado, para alcançar suas metas econômicas, sociais e políticas. Embora constituam somente um subgrupo do setor público, estando empenhadas em atividades econômicas produtivas, numa função diferente dos serviços sociais e dos órgãos normativos, isso não quer dizer que o conceito de empresa pública repouse apenas sobre fatores econômicos, dele fazendo parte integrante considerações sociais e políticas. Encaradas de determinado ângulo, as empresas públicas são um dentre vários instrumentos alternativos para que se atinja determinada meta. Por exemplo, em teoria, a propriedade pública dos meios de produção e a tributação progressiva poderiam ser consideradas dois meios de redução da desigualdade de renda na sociedade. De uma perspectiva geral, as empresas públicas, a prestação oficial de serviços sociais e os instrumentos indiretos de política econômica podem ser vistos como complementares uns aos outros, para a consecução de um determinado conjunto de metas sociais e sua particular combinação, numa dada situação, depende de considerações tanto ideológicas, quanto pragmáticas.

Importante fator ambiental que exerce influência sobre o papel e a posição das empresas públicas é a ideologia, que pode ser discutida tanto como uma construção teórica, quanto como uma realidade social, influenciando políticas e ações. Hirschman distingue as ideologias por suas funções (especialmente as ideologias dominantes e rebeldes) e enfatiza a importância de sua influência sobre a economia, através de tabus estabelecidos, de restrições e de preconceitos, ao invés de exercê-la mediante nítidas e definitivas determinantes do sistema. Faz um interessante comentário sobre as atitudes prováveis, quando dois sistemas divergentes adotam solução similar para um problema comum: quando a orientação exigida pelo problema se mostra afinada com a ideologia do sistema, os "princípios imortais" são invocados, enquanto o outro sistema dará ênfase à necessidade de uma resposta pragmática a um problema novo."

O papel do Estado e das empresas públicas é fortemente influenciado pelas mudanças de longo alcance nas forças de produção, o que tem ocorrido na era econômica moderna, muito distintamente marcada pelo processo de industrialização e pelas inovações tecnológicas subjacentes. Karl Marx estudou o relacionamento entre as forças de produção e as relações de produção numa perspectiva histórica e dialética, mostrando como a interdependência e o caráter social do trabalho têm crescido com novos e aperfeiçoados processos de produção. O papel cada vez maior do moderno Estado capitalista, representando uma tentativa de lidar com as contradições sobre as quais repousa, é examinado por F. Engels.⁷

S. Kuznets considera os sistemas econômicos na moderna era econômica e sustenta que os mesmos podem ser melhor observados em termos dos Estados

⁶ Hirschman, A. O. Ideology: mask, or Nessus Shirt? In: Eckstein, A., ed. *Comparison of economic systems, theoretical and methodological approaches*. Berkeley. University of California Press, 1971.

⁷ Engels, F. *Anti-Dühring*. Ljubljana, CZ, 1948.

soberanos, isto é, das sociedades em que o poder político proporciona as necessárias condições para a canalização do crescimento econômico e para que se tire partido das inovações marcantes, que estão, pela primeira vez na história, exercendo impacto mundial.⁸

Ao analisar os países desenvolvidos mais antigos, identifica, em seu moderno crescimento econômico, quatro complexos de mudanças a longo prazo que influenciam a mudança, em dimensão e caráter, de várias partes de seus sistemas econômicos, envolvendo quatro áreas principais de intervenção e conduzindo ao novo Estado industrial, ao novo Estado militar, ao novo Estado assistencial e ao novo Estado científico. Considera essas tendências variações significativas da empresa estatal individual do livre mercado.⁹

Nesses países desenvolvidos mais antigos, o socialismo não foi a ideologia dominante, de modo que se pode afirmar que tais mudanças ocorreram apesar da ideologia dominante — e não devido a ela — o que indica a natureza objetiva das forças subjacentes. Nos países em desenvolvimento, a necessidade de uma participação ativa do setor público e do Estado exerce maior pressão, em decorrência da enorme tarefa de melhoria dos padrões de vida, o que, em algumas nações menos avançadas, significa literalmente a diferença entre a vida e a morte.

Para que possa haver melhoria na qualidade de vida para a maior parte da população dos países em desenvolvimento, os assuntos estratégicos são os relativos ao crescimento econômico, ao emprego e à ampla participação popular. Em muitos casos, isso significa não apenas uma adequada reorientação no sentido das metas e estratégias de desenvolvimento, em comparação com as da década anterior, mas também novas providências e instrumentos institucionais para implementá-las. O papel do setor público tende a ser mais relevante na medida em que é maior a possibilidade de divergência entre custos e benefícios privados e sociais, em que é maior o número de obstáculos institucionais organizacionais e de outra natureza, opostos ao desenvolvimento, em que mais ambiciosas são as metas, em que maior é a atenção que se dispensa à questão de distribuição mais equitativa dos resultados do desenvolvimento e em que maiores são os obstáculos à independência econômica em relação a pressões estrangeiras.

A. Eckstein acrescenta ao quadro a influência de um “efeito de demonstração”, e argumenta que quanto mais atrasada é a economia, em termos relativos, maior será a pressão para a maciça intervenção e iniciativa estatais no processo de industrialização e maior a necessidade delas. Em sua opinião, ilustrada com os exemplos da China e do Japão, pode acontecer que quanto mais maciça e rapidamente o Estado desempenhar suas funções mínimas (o provimento da ação social e econômica, em geral, combinado com controle e planejamento parciais), menor será a pressão ou a necessidade de desempenhar as funções maiores (planejamento centralizado e abrangente, combinado com a total orientação governamental da economia).¹⁰

Nesta visão geral dos principais temas envolvidos na definição do propósito público, em relação ao papel do Estado e ao papel das empresas públicas,

⁸ Kuznets, S. Notes on stage of economic growth as a system determinant. In: Eckstein, A., ed. *Comparison of economic systems...* op. cit.

⁹ Id. Ibid. p. 253.

¹⁰ Eckstein, A. Individualism and the Role of the State in economic growth. *Economic Development and Cultural Change*, Jan., 1958.

em particular, tem-se enfatizado a complexa natureza das inter-relações entre fatores econômicos, sociais, políticos e ideológicos. Somente no contexto dessa moldura mais ampla, é possível discutir o papel potencial das empresas públicas numa perspectiva histórica, e melhorar nossa compreensão das razões para as diferenças entre países e para as mudanças, dentro de cada país, no papel da empresa pública.

3. *A propriedade no sentido legal, econômico e de poder*

A propriedade pública é a segunda característica da dimensão pública dessas empresas. Enquanto o propósito público gira predominantemente em torno de metas, a propriedade pública é encarada mais como um meio para atingir metas mais importantes do Estado e da sociedade. Essa distinção é mais uma questão de ênfase, já que fins e meios são interdependentes e que a função das preferências sociais visa a indicar a preferência total, quanto aos fins e aos meios da atividade econômica.

É útil considerar a empresa pública também segundo a perspectiva analítica de sistemas econômicos comparativos. A função das preferências sociais, as instituições e os instrumentos, assim como padrões de alocação de recursos e de distribuição de renda, são apontados como três dos mais importantes aspectos da análise de sistemas econômicos. As instituições são definidas como articulações organizacionais relativamente fundamentais para promover a produção e a distribuição, muitas vezes determinadas por lei. Os instrumentos são usados pelas agências governamentais para intervir na esfera econômica, são mais freqüente e facilmente modificados e podem, em geral, ser expressos em termos quantitativos.¹¹

A propriedade dos meios de produção é um importante elemento de distinção entre diferentes espécies de instituições, devido a suas repercussões sobre os padrões de alocação de recursos, distribuição de renda e relações entre pessoas.

Em princípio, propriedade pública significa que os recursos correspondentes podem ser usados para propósitos públicos e, assim, servir ao interesse do povo como um todo. Isso não quer dizer que a propriedade pública dos meios de produção iria eliminar automaticamente a possibilidade de que certos grupos políticos, administrativos, gerenciais e de outra natureza viessem a usar, de modo indevido, as empresas públicas para conseguir poder econômico e promover seus interesses de grupo, às expensas do interesse público. Tal possibilidade, ao contrário, dá ênfase ao fato de que, ao lado da noção legal de propriedade, os aspectos distributivos e a natureza dos processos decisórios precisam ser levados em consideração, para que se tenha certeza de que as atividades do setor público se mantêm compatíveis com o interesse da sociedade como um todo.

Várias formas de propriedade privada (individual, em sociedade, cooperativas, empresas corporativas) não são, *a priori*, orientadas no sentido desse objetivo. Se contribuem para objetivos sociais ou se atuam contra eles, é coisa que não pode ser decidida apenas à base da propriedade legal. No caso

¹¹ Bornstein, M. An integration. In: Eckstein, A. ed. *Comparison of economic systems...* op. cit.

da propriedade pública (as duas formas mais importantes são a propriedade estatal e a propriedade social), o tipo ideal presume consistência e harmonia entre o propósito público e o conceito de propriedade, enquanto que a situação real irá depender da maneira pela qual o propósito público foi definido e em que extensão foi ele implementado. Importante contribuição para melhor entendimento das contradições que surgem na aplicação do conceito de propriedade social, na moderna prática socialista, foi dada por E. Kardelj.¹²

Propriedade, no sentido legal, como um direito formal, na estrutura da ordem legal, e propriedade, no sentido econômico, como a questão de quem, efetivamente, se beneficia dela, assim como a possível divergência entre ambas, são conceitos úteis para estudo do impacto e da orientação potencial e real da empresa pública. A. Bajt aponta três importantes diferenças entre os dois conceitos de propriedade:

1. “Enquanto os proprietários legais podem ser tanto pessoas físicas como jurídicas, os proprietários econômicos só podem ser pessoas físicas. As pessoas jurídicas não podem deter propriedade no sentido de malbaratar, de eliminar o lucro.
2. O objeto da propriedade, no sentido legal, é uma coisa; o objeto da propriedade no sentido econômico é um bem, o que quer dizer algo útil, que traz benefícios.
3. O proprietário legal de uma coisa pode ser uma pessoa e o proprietário econômico outra.”¹³

Uma vez que a propriedade pública poderia, no caso ideal, significar a igualdade dos membros da sociedade quanto a tais recursos, ou igual oportunidade relativamente a meios de produção de propriedade pública, isso significaria que a distribuição de renda iria refletir o princípio da distribuição de acordo com o trabalho. Na realidade, há pelo menos três conjuntos de problemas que interferem nesse impacto potencial das empresas públicas para reduzir a desigualdade da renda e estimular a transformação social nos países em desenvolvimento. As empresas públicas nas economias mistas podem estar proporcionando apenas um pequeno número de empregos, enquanto os efeitos indiretos poderiam estar beneficiando os proprietários no setor privado. Em economias com grandes setores de subsistência, o impacto levará tempo e irá depender também do vínculo entre indústria e agricultura. Em todos os países, o impacto será prejudicado se as empresas públicas forem usadas ou administradas inadequadamente.

Com base no exame da distribuição real da renda pode-se inferir se — e até que ponto — a noção legal de propriedade pública se tem materializado no sentido econômico, uma vez que, de acordo com Marx, isso é um reflexo

¹² Kardelj, E. *Protislovja družbene lastnine v sodobni socialisticni praksi*. 2. ed. Ljubljana, DZS, 1976.

¹³ Bajt, A. Social ownership — collective and individual. In: Horvat, B.; Markovic, M. & Supek, R., ed. *Self-governing socialism, a reader*. White Plains, IASP, 1975. v. 2. Afirma ele: “... o proprietário (...) no sentido econômico, é uma questão de fato: é ele quem usufrui o benefício de uma coisa ou, para usar a expressão de Marx, é ele quem se apropria.”

das relações de propriedade. Isso é mesmo mais importante no caso da propriedade pública, onde a expectativa teórica, com base na noção legal de propriedade, seria a da distribuição de acordo com o trabalho.

A propriedade pública poderia, assim, por um lado e em teoria, tornar possível a implementação da política pública, no campo econômico de acordo com o interesse da sociedade como um todo e, por outro lado, no que concerne às relações entre pessoas no processo de produção, tornar-se mais justa, na medida em que a propriedade dos meios de produção deixa de ser o fator de diferenciação. E se se pretendesse usar uma terminologia analítica, semelhante à que é usada em assuntos puramente econômicos, para as relações entre pessoas, a propriedade pública, no sentido do povo como um todo, representaria teoricamente a livre competição, no que diz respeito aos fatores materiais de produção.¹⁴

Contudo, nem só de pão vive o homem. A propriedade dos meios de produção em geral significa também o poder de tomar decisões sobre o processo de produção, envolvendo assim poder e controle sobre o trabalho e seus produtos, o que é a definição de Marx para capital como relação social.¹⁵ O poder econômico influencia a diferenciação social e gera o poder político, embora em alguns países o círculo possa começar do poder político que serve, no caso, de ponto de partida para a obtenção do poder econômico. A questão da propriedade, na acepção do poder, é a questão de quem toma as decisões. A propriedade pública, tal como acontece com o caso da propriedade no sentido econômico, é, em teoria, um meio de consecução de uma equitativa distribuição do poder no processo decisório, sua democratização e a abolição de posições de monopólio nesse campo. Oferece uma perspectiva para a emancipação do indivíduo como participante capacitado e direto nesse processo. Ainda uma vez, a prática será moldada de acordo com julgamentos de valor, com as condições ambientais e com a luta pelo poder. Surgirão, assim, diferentes variantes para indicar que a propriedade pública pode ter muitos usos e precisa ser encarada de maior número de ângulos, além do simples conceito legal. Uma das principais linhas de discordância em relação ao padrão ideal decorre do fato de que poder em demasia está concentrado nos órgãos oficiais, onde à burocracia se atribui um elenco de decisões muito mais amplo do que, objetivamente, é necessário em determinadas circunstâncias. A segunda maior linha de divergência configura-se onde o poder, do qual as empresas públicas são investidas, é usado contra o interesse público.

A propriedade pública, quando encarada como uma noção mais complexa que a sua dimensão legal, pode, portanto, ter na prática muitos usos e produzir resultados inteiramente diferentes. As interpretações conceituais abstratas de propósito público e de propriedade pública têm sido utilizadas para dar uma perspectiva do uso potencial das empresas públicas e como um instrumento teórico de mensuração, não como uma visão da realidade que poderia ser alcançada pressionando um botão miraculoso. A evolução real do papel da empresa pública em diferentes países tem que ser considerada no cenário histórico, como resultado de interação e ajustamento contínuos entre condições objetivas e desejos subjetivos. Nessa evolução, muitas contradições irão aparecer, em parte em decorrência de decisões que muitas vezes não

¹⁴ Ver Bajt, A. *Osnovi ekonomike*. Zagreb, Informator, 1967.

¹⁵ Ver Horvat, B. *The Yugoslav economic system*. White Plains, IASP, 1976.

atingem o ponto ótimo, mas, predominantemente, baseadas em condições objetivas do nível social e do desenvolvimento econômico que tenha sido atingido. O enfoque adotado com base nessas contradições representa importante característica discriminante de diferentes conceitos de empresa pública.

4. *Pesos diferentes em funções de preferência social*

Diferentes sistemas sócio-econômicos (ou suas variações) atribuem diferentes pesos a diversas metas (econômicas, sociais e políticas) em suas funções de preferência social, o que tem influência preponderante no papel reservado às empresas públicas.

A questão dessas empresas como problema de escolha institucional é, por sua própria natureza, também relacionada a fatores e preferências não-econômicas, já que se refere também a relações entre pessoas, no processo de produção. Ao mesmo tempo, os assuntos econômicos também precisam ser levados em conta, uma vez que a eficiência econômica constituirá importante consideração em todos os sistemas.

Tendo em vista a discussão anterior, é óbvio que o sistema sócio-econômico pode determinar apenas a orientação básica referente ao papel das empresas públicas, que é então ajustado às condições existentes. De um modo geral, nas economias com forte orientação capitalista no setor privado, esperar-se-ia que as empresas públicas apenas preenchessem as lacunas. Seu papel seria o de suplementar e apoiar o setor privado e o sistema como um todo. Seriam cobertas aquelas áreas em que o setor privado não fosse ativo (por exemplo, não se destacasse), nem eficiente (por exemplo, apresentasse unidades pouco produtivas), nem desejável (por exemplo, interesses estrangeiros, poder). Definindo tais áreas em termos afirmativos, seriam elas apenas as que derivassem predominantemente da natureza mutável dos processos de produção e de suas características técnicas e econômicas (dimensão, risco, aspectos externos, ligações, etc.), e poderiam ser consideradas semelhantes, especialmente, ao primeiro dos quatro complexos de mudanças de longo prazo no moderno crescimento econômico, aos quais se referiu S. Kuznets.¹⁶

Na outra extremidade da escala estão os países em que os principais meios de produção são propriedade pública e onde as empresas públicas dominam a economia. Embora haja vários diferentes modelos institucionais e orientações de política nesse grupo, o ambiente, as motivações e metas das empresas públicas são, no conjunto, qualitativamente bem diferentes dos que prevalecem no primeiro grupo. O principal motivo da instituição e da existência das empresas públicas nos países socialistas é de natureza geral, isto é, com o objetivo de levar o povo a atingir a igualdade em relação aos meios de produção, estes passam à propriedade pública, e as empresas públicas são consideradas a forma institucional adequada para conseguir relações mais justas entre as pessoas e garantir a prevalência do propósito público na atividade econômica.

Entre esses dois tipos, há uma grande variedade de casos em que as empresas públicas foram estabelecidas em decorrência de uma combinação de

¹⁶ Kuznets, S. op. cit. p. 253.

motivos gerais e específicos que emanam de condições e preferências particulares. A expressão “economia mista” é bastante infeliz e seu conteúdo analítico é restrito, já que, na realidade, todas as economias são mistas. Esses países poderiam, portanto, ser mais facilmente distinguidos entre si e das nações dos outros dois grupos por suas orientações políticas e pelas práticas seguidas, em vez de o serem por critérios puramente quantitativos. A tipologia apropriada representa uma tarefa complexa, mas é bastante óbvio que diferentes grupos estão seguindo conceitos distintos de empresa pública, em especial no que diz respeito à sua dimensão pública.

Com base na discussão relativa aos conceitos de empresas públicas em diferentes sistemas sócio-econômicos, é possível formular-se a hipótese de que o nível de envolvimento de tais empresas na economia seria determinado, sobretudo, por características econômicas. Assim, praticamente em todos os países haveria algum envolvimento das empresas públicas, porque o setor privado não teria sido capaz, ou não se teria disposto a penetrar em tal campo. Isso seria válido também para os países cuja orientação principal na estratégia do desenvolvimento é a expansão do setor privado. No outro extremo estariam os países socialistas, onde uma das considerações fundamentais para a colocação dos meios de produção como propriedade pública tem sido a preferência por relações sociais mais igualitárias. Examinando-se o papel desempenhado pelas empresas públicas, assim como o papel para elas definido, outros países ficariam colocados entre os dois valores extremos.

Embora o sistema sócio-econômico e a natureza do Estado determinem a orientação básica quanto ao papel das empresas públicas, há muitos estágios entre esse nível e a posição e desempenho reais dessas empresas, como se explicou anteriormente. Seja qual for a motivação dominante para o estabelecimento de uma empresa pública, a partir do momento em que passe a existir, ela contribuirá para a consecução de diversas metas. Ao ser avaliada, a estimativa é feita em relação a um conjunto de múltiplos objetivos, que têm diferentes pesos em diferentes sistemas e nas práticas efetivamente seguidas.¹⁷

As comparações entre as abordagens e as soluções operacionais em diferentes países são úteis, mas deve-se tomar muito cuidado para garantir que os julgamentos de valor envolvidos sejam reconhecidos com clareza. Essas comparações deveriam mostrar uma ampla gama de alternativas, ajudando, assim, todos a verem seu próprio sistema de uma perspectiva mais ampla que permitisse, portanto, indicar novos meios e modos de aperfeiçoar o respectivo desempenho. Como diz M. Bornstein, isso constitui uma forma de superar o paroquialismo inerente ao pensamento econômico sobre questões teóricas e políticas, quando a experiência é baseada num único sistema econômico.¹⁸

5. O conceito de empresas sociais no sistema de autogestão

Afirmou-se anteriormente que os dois tipos principais de propriedade pública são a propriedade estatal e a social. Referem-se ambas ao povo como um

¹⁷ Mesmo no cenário relativamente similar de oito países da Europa Ocidental, houve diferenças substanciais nas preferências de grupos políticos (socialista, centro, conservador), no que respeita a objetivos de política econômica. Ver Kirschen, E. S. et alii, *Economic policy in our time*. Amsterdam, North Holland, 1964.

¹⁸ Bornstein, M. op. cit.

todo, e poderia dizer-se que formam os dois grupos principais de empresas públicas e de empresas sociais. As empresas estatais podem ser encontradas em países capitalistas, em economias mistas e nas chamadas economias socialistas de planejamento centralizado. Há diferenças substanciais nos conceitos de empresa estatal em diferentes sistemas sócio-econômicos, mas uma vez que essas empresas são muito mais conhecidas na literatura, o conceito de empresa social num sistema de autogestão será tratado aqui com maior detalhe.

A propriedade social com autogestão, como sistema de âmbito nacional de organização social, no momento só é praticada na Iugoslávia. Discutiremos aqui a variação iugoslava do socialismo de autogestão com propriedade social, embora hoje existam também tentativas noutros países e novas variações possam aparecer com o tempo.

Na Iugoslávia, a evolução do sistema de autogestão começou com mudanças na administração das empresas estatais. Em 1950, foi aprovada uma lei sobre a gerência das empresas econômicas do Estado e sobre associações econômicas de alto nível de cooperativas de trabalhadores.¹⁹ Parece que, àquela altura, os fatores predominantes e que conduziram à introdução do sistema eram considerações políticas, e não econômicas. Foi o princípio do desenvolvimento de um sistema socialista com propriedade social dos meios de produção, com autogestão dos trabalhadores e implementação de planos sociais, em oposição ao modelo de socialismo soviético que prevalecia, com a propriedade estatal dos meios de produção e com planejamento administrativo e gerência da economia centralizados. O principal objetivo desse sistema é dar à massa trabalhadora o direito de decidir por si mesma o que diz respeito a seu trabalho, às condições e aos resultados de sua atividade, e tentar evitar os perigos da alienação e da burocratização das instituições econômicas e sociais.

Conquanto a direção básica do desenvolvimento do sistema de autogestão tenha sido oficialmente proclamada em 1950,²⁰ o estabelecimento da base material da autogestão e da implementação da idéia foi um demorado processo de experimentação, com novas soluções e contínuos ajustamentos à realidade econômica que a Iugoslávia, como país em desenvolvimento, vinha enfrentando. A introdução da autogestão representa uma nova fronteira, no sentido de que soluções originais teóricas e práticas têm que ser encontradas, já que não havia exemplos de sistema semelhante que pudessem ser usados como guias. Sob essa ótica, o sistema econômico iugoslavo deveria ser considerado em processo evolutivo no qual muitos problemas práticos, assim como uns poucos de caráter fundamental, ainda não foram adequadamente solucionados.

A transformação da propriedade estatal em propriedade social e a correlata transformação das empresas do Estado em empresas sociais, no contexto do sistema da autogestão, têm interesse, em especial, como exemplo do modo

¹⁹ "Osnovni zakon o upravljanju drzavnim privrednim preduzecima i visim privrednim udruzenjima od strane radnih kolektiva." Sluzbeni list FNRJ, 43/1950.

²⁰ "Na marcha para um socialismo de mercado, o iugoslavo tomou a frente das outras economias do Leste Europeu em pelo menos 15 anos, embora a dívida intelectual possa deixar de ser adequadamente reconhecida. Não é improvável que o sistema iugoslavo venha a se mostrar atraente para as nações em desenvolvimento que são socialistas, mas não comprometidas com as variantes russa ou chinesa." Dirlam, J. Concentration outside the United States, *Economic concentration*. Washington, U.S. Government Printing Office. pt. 7, p. 3.759.

pelo qual o enfoque e a orientação impressa à formulação da política da empresa pública podem, até um grau muito maior, depender da iniciativa dos trabalhadores e gerentes dessas empresas, e como a determinação da função de preferência social pode ser tentada numa estrutura pluralista de ampla participação no processo da autogestão.

É bastante difícil indicar, num espaço limitado, as características marcantes do sistema, por duas razões. Em primeiro lugar, nas três décadas de sua evolução ocorreram mudanças substanciais nas articulações institucionais. Uma discussão envolvendo apenas a situação presente não refletiria o curso dessa evolução — que é de interesse como exemplo de transformação dentro do setor da empresa pública — nem a experiência adquirida no nível inferior do desenvolvimento. Em segundo lugar, muitos dos termos usados para definir especialmente os atuais formatos institucionais são bastante difíceis de traduzir, já que talvez não sejam compreendidos fora do contexto da ideologia subjacente e da estrutura de preferência.

Talvez o meio mais fácil para o delineamento do princípio geral da propriedade social e da autogestão consista no exame das relações entre pessoas. A propriedade social dos meios de produção salienta o princípio de que a massa trabalhadora tem direitos iguais em relação a tais meios e poderia, sob idênticas condições, dedicar-se ao trabalho nos meios de produção socialmente possuídos e, trabalhando com esses meios, geri-los e produzir renda para a satisfação de necessidades individuais e comuns. O direito de autogestão significa que o trabalhador pode decidir sobre assuntos econômicos e sociais, diretamente e em igualdade de condições com outros grupos de trabalhadores, sob condições e relações de mútua interdependência, responsabilidade e solidariedade.

Os meios de produção de propriedade social não são administrados pelo Estado, mas pelos trabalhadores que com os mesmos trabalham. Ao desempenharem tal função social, esses trabalhadores tornam-se responsáveis uns perante os outros e frente à comunidade socialista como um todo. Os princípios básicos são a igualdade no que diz respeito à propriedade socialmente possuída e à tomada democrática de decisões, para garantir igual poder e responsabilidade na direção da economia e da sociedade. O trabalho deveria constituir a única base para a apropriação do produto do labor social e para a administração de recursos socialmente possuídos.

A autogestão relaciona-se com a idéia de que, num determinado estágio do desenvolvimento socialista, o Estado irá, gradualmente, “se dissipando” e que muitas das funções no domínio econômico poderão ser assumidas pelos próprios produtores associados. Enfatiza-se a iniciativa das decisões que partem de baixo, com o fim de assegurar a participação direta e ativa a mais ampla possível, num processo democrático de reconciliação do interesse individual e geral com uma forte preferência pelo consenso como base para decisões sociais.

A autogestão não deveria ser concebida apenas como uma forma de descentralização da atividade decisória, mas como a pedra fundamental do sistema econômico e político da Iugoslávia e como forma específica de desenvolvimento socialista. Não se relaciona apenas com o processo decisório a nível de empresa e dentro dela, mas também com níveis mais elevados de integração das empresas e, igualmente, com diferentes níveis de governo. Para que se possa apreender o conceito da empresa socialista autogerida, é importante compreender que ela representa a forma organizacional mediante a qual a

propriedade social dos meios de produção e o princípio da autogestão da atividade decisória na sociedade são postos em prática, nas atividades econômicas. É uma unidade organizacional da sociedade como um todo e os trabalhadores que a gerenciam são responsáveis por isso perante a sociedade. A empresa socialista autogerida não deveria ser considerada idêntica a uma empresa de propriedade ou sob a direção dos trabalhadores num país capitalista, onde uma empresa dessas representa uma ilha isolada, num ambiente que tem por base diferentes princípios institucionais.

A importância histórica da propriedade social, segundo E. Kardelj, reside no fato de que está conduzindo à integração do trabalho e do capital social, que só pode ser conseguida mediante controle direto, pelo trabalhador, das condições materiais de seu trabalho e que deverá torná-lo um produtor livre, motivado, empreendedor e responsável, pedra fundamental do desenvolvimento. Contudo, Kardelj acentuou também que a propriedade e o planejamento estatal desempenharam papel decisivo na economia subdesenvolvida da Iugoslávia. Depois da guerra, esses fatores asseguraram um desenvolvimento relativamente rápido das forças produtivas e a transformação revolucionária das relações de produção. Assim, esperava ele que os países menos desenvolvidos que decidam seguir o sistema socialista viessem a passar por uma fase mais longa ou mais curta de relações, característica da propriedade estatal.²¹

Para estudar os diferentes conceitos de empresa pública, a experiência iugoslava representa um interessante exemplo da magnitude da mudança e transformação que podem ocorrer no interior do sistema da empresa pública. Depois da II Guerra Mundial, todos os principais meios de produção foram colocados como propriedade do Estado e, com exceção de pequenas propriedades agrícolas e de atividades artesanais, as empresas estatais dominaram todos os setores da economia. A administração da atividade econômica estava praticamente centralizada e as empresas públicas apenas implementavam os alvos fixados pelo centro, com pouco espaço para iniciativa e decisão a nível de empresa.

Como mencionamos anteriormente, em 1950 a administração das empresas estatais passou a ser exercida pelos trabalhadores das empresas e desde então o sistema socialista da autogestão atravessou vários estágios de evolução, nos quais a posição relativa do Estado e da empresa pública mudou consideravelmente. Nos primeiros anos, o conselho de trabalhadores e os outros órgãos de autogestão puderam decidir apenas sobre matérias relacionadas com o processo de produção que estava em uso; depois lhes foi concedida maior liberdade na distribuição da renda da empresa entre rendas pessoais e fundos para manutenção da firma, sendo que após 1965 puderam decidir também sobre a principal parcela do capital acumulado.²²

Outro estágio importante começou em 1974, com a nova constituição, e em 1976, com o Associated Labor Act (Lei do Trabalho Associado).²³

²¹ Kardelj, E op. cit.

²² Ver Sirotkovic, J. *Planiranje u sistemu samoupravljanja*. Zagreb, Informator, 1966.

²³ M. Schrenk salienta que a nova estrutura política e legal difere substancialmente daquela do final dos anos 60, que ainda serve de base a maior parte da análise econômica contemporânea do sistema iugoslavo, realizada nos países ocidentais. Schrenk, M. Managerial structures and practices in manufacturing enterprises: a Yugoslav case study. *World Bank Staff Working Paper*, n. 455. Washington, May 1981.

“Organização de Trabalho Associado” constitui uma expressão genérica para as organizações que desempenham suas atividades com recursos da propriedade social, sendo estruturadas numa base de autogestão (anteriormente chamadas de “empresas”, nos setores econômicos, e “instituições”, nos não-econômicos).

Para garantir o mais amplo envolvimento no processo decisório, todas as resoluções importantes têm que ser submetidas a organizações básicas de trabalho associado. A Organização Básica do Trabalho Associado (OBTA) é uma pequena unidade econômica e autogerida, que em geral abrange um processo de produção independente, tecnologicamente identificável, de modo que seus produtos podem ser comercializados (podem ser vendidos dentro ou fora da empresa). Via de regra, uma empresa compõe-se de diversas OBTA's e, para intensificação do controle dos trabalhadores sobre todo o processo reprodutivo, a renda tem que ser registrada como receita de uma OBTA. Os trabalhadores dessas unidades decidem sobre a alocação da renda da empresa e a administram de acordo com a responsabilidade que têm face aos outros trabalhadores e à sociedade como um todo. Juntamente com esse direito, é salientada a responsabilidade que lhes cabe pela gerência eficiente dos recursos à sua disposição (um conjunto de indicadores obrigatórios é exigido por lei) e pela alocação da renda de acordo com o interesse social.

Essa ênfase sobre as decisões, nas unidades básicas de trabalho associado, representa um meio mais imediato pelo qual os trabalhadores decidem em relação a um vasto conjunto de assuntos, e não uma divisão da economia em unidades autárquicas estanques, visto que um importante processo simultâneo de integração do trabalho e dos meios sociais de produção, em consonância com interesses sociais, é delineado como parte componente do sistema cuja objetivo é permitir a materialização simultânea dos princípios de igualdade de direitos e responsabilidades, de democracia e de eficiência.

A expansão do processo de tomada de decisão na autogestão do nível micro para o macro é uma característica econômica e política importante, embora sua implementação seja um processo demorado, que requer novas soluções práticas e tempo para desenvolvê-las.

Por um lado, é óbvio que os trabalhadores das OBTA's e das empresas gozam de considerável grau de autonomia e carregam, ao mesmo tempo, parcela igual de responsabilidade direta, tanto pelo sucesso e condução de sua própria empresa, quanto por suas relações com outros trabalhadores e organizações, no sistema de trabalho associado. Por outro lado, a prestação pública das contas é assegurada através da supervisão e do controle social sobre os detentores da autogestão, do público e de outras funções sociais, em todos os níveis. Há vários instrumentos, fornecidos para esse propósito, dos quais uns poucos podem ser mencionados aqui como ilustração.

A decisão sobre a distribuição da renda na OBTA só pode ser tomada de acordo com critérios socialmente determinados para aquisição e distribuição da renda.

Se surgir uma situação em que os trabalhadores de determinada unidade decidam sobre a distribuição de renda de acordo com seus próprios interesses egoístas, a expensas de outrem, isso será considerado uma anomalia, rotulado de tendência para a “propriedade de grupo”. A proteção social dos direitos à autogestão e da propriedade social é também necessária em outras situações prescritas em lei, tais como as de “rompimento” das relações de autogestão, ou naquelas em que interesses sociais relativos à uti-

lização, administração e disposição de recursos de propriedade social são gravemente violados.

Nos casos definidos em lei, podem ser tomadas contra uma organização de trabalho associado às seguintes medidas:

- “a) mudança do órgão de administração empresarial;
- b) dispensa individual dos trabalhadores investidos de autoridade e responsabilidades especiais;
- c) dissolução do conselho de trabalhadores;
- d) dissolução do órgão executivo;
- e) restrição temporária do exercício de direitos especificados de autogestão dos trabalhadores;
- f) nomeação de órgão provisório para atuar na organização de trabalho associado;
- g) determinação de outras medidas temporárias prescritas nos regulamentos.”²⁴

Importante mecanismo de controle a ser mencionado é o Social Accountancy Service (Serviço de Contabilidade Social), através do qual todas as transações financeiras de entidades do setor público são obrigatoriamente realizadas, o que torna possível a visão plena da atuação e das posições da empresa.

Esta apresentação das características básicas das empresas sociais no sistema de autogestão, bastante incompleta, deverá ser suficiente para mostrar que as mesmas representam um caso distinto das amplas características genéricas da família das empresas públicas anteriormente examinadas (propósito público, propriedade pública, controle e responsabilidade públicos).²⁵ O que é diferente é a interpretação dessas noções bastante gerais, partindo da perspectiva específica do sistema socialista de autogestão. As empresas sociais satisfazem as características genéricas da família das empresas públicas, mencionadas acima, o que quer dizer que empresas públicas não devem ser consideradas sinônimo de empresas estatais.

Para concluir, talvez seja útil reiterar a colocação de que, para melhor compreensão do caráter básico, da filosofia, dos motivos e dos objetivos das empresas públicas, é importante reconhecer explicitamente a diversidade dos conceitos de empresas públicas, como as mesmas se apresentam em diferentes sistemas sócio-econômicos e suas variações, assim como as alterações conceituais que ocorrem com o tempo. Para uma definição estatística de empresas públicas, predominantemente interessada nas fronteiras de toda a família das empresas públicas, essas diferenças poderão ser menos importantes. No entanto, para as considerações de caráter político, não basta distinguir entre dois grupos importantes de empresas públicas — empresas estatais e empresas sociais —, já que as diferenças que existem no conceito de empresa de propriedade do Estado, nos países capitalistas, nas economias mistas, ou nos países socialistas, e em vários subconjuntos desses grupos, são tão importantes que uma pessoa talvez não seja capaz de compreender as experiências da

²⁴ *The Associated Labor Act*, art. 622. Trad. M. Pavicic. Belgrade, DDU, 1977.

²⁵ A dimensão empresarial não é tratada aqui, mas das empresas sociais que dependem em grande parte do mercado espera-se que satisfaçam essa condição, pelo menos tanto quanto as empresas estatais.

vida real em diferentes países, se as diferenças na natureza do Estado não forem examinadas, pelo menos tanto quanto as possíveis semelhanças em outros aspectos.


Summary

The growth in role and importance attained by public enterprises in the social and economic expansion of developing countries has led the author to analyze the concept of public enterprise, calling his readers' attention to the fact that these entities may be established by entirely different motives, attempting the achievement of different goals, in view of the needs and the actual life experiences of the country where they have been instituted.

The author firstly examines in general terms the concept of public enterprise, distinguishing between its two basic characteristics: public dimension and business dimension. Then, he goes on to study the philosophical aspects of the public enterprises, thus developing a theoretical discussion on fundamental ideas concerning their activities, against different economic and social conditions prevailing in the nations where they exist.

Theoretical ideas are then expressed through a set of norms regarding the role and the position of public enterprises, tentatively presenting a more operational stand in the face of plans, political documents and certain regulatory instruments.

The author finishes by analyzing the actual position and impact of public enterprises, stressing that it does not help if we attempt at identifying groups of public enterprises, since apart from the great difference existing over the concept of an enterprise constituting State property, it is also necessary a careful examination of the differences in the nature of the State.



AMÉRICA LATINA
EXPERIÊNCIAS & DESAFIOS

246p.

ELE FALA DE CADEIRA

O autor, Prof. Herrera, foi nada menos que o primeiro presidente do BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento, e Coordenador-Geral do ECIEL - Programa de Estudos Conjuntos para a Integração Latino-Americana. Conheça bem os problemas desse lado do mundo.

Nas Livrarias da FGV
Rio - Praia de Botafogo - 188
São Paulo - Nove de Julho - 2029;
Brasília - CLS 104 - Bloco A, loja 37.

Do pelo Reembolso Postal
FGV/Editora - Div. Vendas
Caixa Postal 9052
20000 - Rio de Janeiro - RJ