

CONTROLE GOVERNAMENTAL DAS EMPRESAS PÚBLICAS*

PAULO ROBERTO MOTTA**

1. *Introdução*; 2. *A base lógica da autonomia gerencial*;
3. *A base lógica do controle*; 4. *Mecanismos institucionais*
e *alcance do controle*; 5. *Empresa pública: a empresa e*
o público.

1. *Introdução*

O controle das empresas públicas e sua responsabilidade social e política têm sido objeto de grande interesse, entre países em desenvolvimento, onde estas empresas vêm desempenhando papel cada vez mais importante, no desenvolvimento sócio-econômico. A expansão das atividades do Estado e a incorporação de novas formas legais de atuação governamental, tais como as empresas públicas, suscitaram problemas de responsabilidade e de legitimidade, graças ao fato de que grande parte dos processos decisórios envolvendo essas organizações ocorre fora das esferas tradicionais do governo.

Sistemas de controle proliferaram numa variedade de formas, entre as nações em desenvolvimento, e deram origem a alguns dilemas para a criatividade das autoridades governamentais. Um importante dilema tem sido a questão de como harmonizar a necessidade da concessão de autonomia gerencial e de poder decisório às empresas com a necessidade de manter as decisões oficiais no âmbito da legitimidade política. As variações na filosofia do controle, nos mecanismos institucionais, no alcance e na intensidade do controle multiplicaram-se tanto quanto as questões relativas à natureza e à necessidade do controle propriamente dito. Os argumentos a favor da autonomia gerencial e do autocontrole têm sido igualmente importantes, no sentido de que lançaram uma luz nova na compreensão do comportamento das empresas públicas.

* Trabalho preparado segundo orientação do International Center for Public Enterprises in Developing Countries (ICPE) e apresentado ao Seminário Internacional sobre Controle e Supervisão das Empresas Públicas, realizado em Nova Délhi (Índia), de 4 a 8 de janeiro de 1982. Fonte: Motta, Paulo Roberto. Government control of public enterprises. *Public Enterprise Quarterly Journal*, Ljubljana, ICPE, 2(4):77-87, 1982.

** Diretor e professor na Escola Brasileira de Administração Pública. (Endereço do autor: Escola Brasileira de Administração Pública — Praia de Botafogo, 190 — 22253 — Rio de Janeiro, RJ — Brasil.)

Este estudo, de acordo com a orientação do International Center for Public Enterprises in Developing Countries (ICPE), proporciona uma visão geral das principais questões referentes à base lógica e às formas do controle governamental das empresas públicas, apresentando, antes da análise dos mecanismos e do alcance do controle, um quadro dos mais importantes argumentos a favor da autonomia e controle dessas empresas.

2. A base lógica da autonomia gerencial

A maioria dos argumentos a favor da autonomia origina-se da perspectiva empresarial das empresas públicas. Num ambiente de rápidas mudanças, em que a sobrevivência de uma organização é produto da contínua adaptação a novas condições, é difícil conseguir-se um alto grau de eficácia, se a empresa dispuser de pequena autonomia gerencial e tiver muitas ligações com departamentos governamentais e ministérios. Decisões envolvendo adaptação e desenvolvimento exigem uma capacidade gerencial que reaja rapidamente às mudanças e às crises no ambiente externo. Um controle centralizado e uniforme pode pôr em risco o processo decisório da empresa e sua busca de uma sobrevivência significativa e eficiente. Nesse sentido, a autonomia gerencial das empresas públicas é defendida com três tipos de argumentos, relacionados com os seguintes fatores: a) inovação estratégica; b) adaptação a condições locais e setoriais; c) autonomia de implementação, para melhor resposta às necessidades sociais.

a) Inovação estratégica. Tem-se salientado que uma forte liderança e autonomia dos gerentes das empresas públicas é condição necessária à ocorrência da inovação estratégica.¹ Se os administradores ficarem restritos ao ambiente organizacional definido pelo governo, terão suas percepções e prioridades limitadas por padrões burocráticos, que enfatizam o campo de atividade já atendido pela organização. Em consequência, as políticas organizacionais e a implementação de programas através das rotinas existentes tenderão a reduzir as chances de exploração de novos tipos de oportunidades empresariais.

Num mundo de mudanças rápidas, o processo decisório é normalmente complexo e descontínuo, começando com pequeno conhecimento e idéias vagas sobre os resultados.² A decisão gerencial torna-se um processo de aprendizagem e de contínua adaptação. Em tal ambiente, o planejamento e o controle não visam habitualmente à criação de empresas globais, coerentes e uniformes, mas sim à antecipação de demandas, para que rápidas respostas possam ser apresentadas.³ A criatividade e a inovação, num ambiente em mudança, são

¹ Mazzolini, Renato. Strategic decisions in government controlled enterprises. *Administration and Society*, 13(1):7-31, May 1981.

² Ver: Mintzberg, H. et alii. The structure of "unstructured" decision process. *Administrative Science Quarterly*, New York, Cornell University, 21:246-75, June 1976; Murray, Edwin. Strategic choice as a negotiated outcome. *Management Science*, 24(9):960-72, May 1978; Aharoni, Yair, et alii. Performance and autonomy in organizations: determining dominant environmental components. *Management Science*, 24(9):949-59, May 1978.

³ Motta, Paulo Roberto. Planejamento estratégico em entidades sem fins lucrativos: considerações sobre dificuldades gerenciais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 13(3):7-21, jul./set. 1979.

facilitadas pela capacidade gerencial de lidar com ambigüidades e resolvê-las, assim como de decidir, num processo fragmentado e descontínuo. A autonomia gerencial torna-se necessária para a rápida adaptação a novas condições, ameaças, riscos e incertezas, para a ruptura com o passado irrelevante a para a busca de novas oportunidades.

b) Adaptação a condições locais e setoriais. A autonomia gerencial tem sido encarada também como importante condição para um melhor ajustamento da empresa pública a condições locais e setoriais. O controle, em razão de sua tendência à centralização e à adequabilidade de informação, gera uniformidade, generalidade e obrigações que podem afastar as empresas públicas de provedores e clientes em potencial, a níveis locais e setoriais.

O controle centralizado e uniforme tende a ser genérico. Como as empresas diferem umas das outras quanto a metas explícitas ou manifestas, a integração dessas metas a um nível governamental mais elevado torna-se uma tarefa difícil, complexa, talvez mesmo impossível. Por um lado, a articulação de um esquema lógico de metas de ação gerencial é praticamente impossível em qualquer espécie de organização de tipo federativo.⁴ Isso acontece porque uma coerência de metas não irá refletir a totalidade dos objetivos desejados, mas apenas similaridades, ou o caráter complementar de certas metas. Essa é a razão pela qual o controle centralizado não tende a ser baseado na lógica das metas evidentes, mas na informação mais genérica e suscetível de comparação, como lucratividade e, sobretudo, logística empresarial, comum a todas as empresas, tais como fatores orçamentários, de pessoal ou de suprimentos. Por outro lado, as tentativas de harmonizar todos os interesses e objetivos das empresas públicas num sistema centralizado de planejamento e controle resultam em tal generalidade que, na prática, podem tornar-se inúteis na tarefa de ajudar as empresas, isoladamente, a atingirem seus objetivos.

O agrupamento de empresas públicas distintas sob um sistema uniforme de controle pode reduzir a independência de cada uma delas e, em consequência, diminuir sua capacidade de alcançar as respectivas metas.⁵ Além disso, uma vez que a mencionada logística — e não as metas manifestas — constitui o fator básico do controle, as metas não servem ao propósito de resolver os conflitos entre empresas públicas independentes.

Conseqüentemente, os conflitos tenderão a ser resolvidos apenas por um processo político.⁶ As empresas públicas tentarão mobilizar o apoio político entre clientes, fornecedores e políticos, de modo a conseguir melhor alocação de recursos, ou maior liberdade de decisão.

Alguns argumentos teóricos salientam a necessidade da adequabilidade da informação, a fim de que se ajustem as empresas públicas à política a nível nacional. Para ser mais tarde agregada, sob uma forma comparável, a informação tende a ser exigida num nível tão geral, ou tão concentrada em dados sobre logística, que os dados coligidos podem conduzir a um controle

⁴ A afirmação da impossibilidade da articulação de uma lógica prática, baseada em metas manifestas das organizações de tipo federativo, é encontrada em: Simon, Herbert et alii. *Public administration*. New York, Alfred Knopf, 1950.

⁵ A hipótese é levantada com base no trabalho de Milward, H. & Swanson, S. Organizational response to environmental pressures; the policy affirmative action. *Administration and Society*, 11(2):123-43, Aug. 1979.

⁶ Id. *ibid.*

fraco, por parte do governo. E isso acontece porque a busca de informação que seja comparável pode ocultar diferenças essenciais de empresas públicas distintas, assim como peculiaridades locais e setoriais.

Num cenário organizacional, a informação constitui uma grande fonte de poder, o que explica por que a busca de informação para fins de controle tende a ser desejada continuamente. O controle gera outros controles,⁷ na medida em que os níveis hierárquicos superiores adquirem conhecimento específico daquilo que está acontecendo nos níveis subordinados. A situação é a mesma quando departamentos governamentais controlam empresas públicas: a busca de informação, para garantia do controle final sobre a empresa, tende a aumentar e a tornar-se ampla e abrangente. Portanto, o montante de informação solicitado pode ser exagerado, exigido com frequência desnecessária e, muitas vezes, enfatizando aspectos não-essenciais da atividade. Esse tipo de procedimento pode gerar ceticismo, da parte dos administradores da empresa pública, pois se eles têm que fornecer grandes volumes de informação não-essencial, podem tornar-se céticos, quanto ao tipo de ordem que a eles volta, em termos de diretrizes políticas.⁸ Uma vez que as regras e recomendações governamentais se inclinam a ser compulsórias, os gerentes não têm possibilidade de escolha, em sua ação, salvo a de acatar as regras governamentais, mesmo quando reconhecem que tais regras são incompatíveis com os objetivos sócio-econômicos de suas empresas.

Os pontos acima referidos podem explicar por que os argumentos a favor da autonomia gerencial destacam o fato de que controles governamentais sobre empresas públicas, ao longo do tempo, tendem a ser extensivos, dispendiosos, incômodos, duplicativos e geradores de reações, por parte da gerência das empresas públicas. A aplicação de normas de controle origina maiores esforços na preparação de relatórios, auditoria e outras preocupações, relativas ao atendimento geral de diferentes demandas.⁹ Ao invés de serem instrumentos úteis de ajustamento das empresas públicas a metas nacionais comuns, os sistemas de controle passam a ser instrumentos de comportamento submisso de administradores face a regras governamentais, sem levar em conta as metas locais e setoriais.

c) Autonomia de implementação. Outro argumento a favor da autonomia pode ter origem no questionamento da crença corrente,¹⁰ de que problemas e distorções são criados, quando os gerentes implementam políticas públicas de maneira diferente daquela que tenha sido prevista ou desejada por seus superiores no governo.¹¹

Do ponto de vista governamental, as empresas públicas têm que ser ajustadas às políticas e aos planos oficiais. Os administradores dessas empresas podem entender e aceitar essas políticas, muito embora, no curso da im-

⁷ Ver Downs, Anthony. *Inside bureaucracy*. Boston, Little Brown, 1969.

⁸ Ver a afirmação em Stenberg, C. Beyond the days of wine and roses: intergovernmental management in a cutback environment. *Public Administration Review*, 41:10-20, Feb. 1981.

⁹ Id. *ibid*.

¹⁰ Ver, por exemplo, importante trabalho tradicional sobre o assunto de Pressman, J. & Wildavsky A. *Implementation*. Berkeley, University of California Press, 1973.

¹¹ A hipótese é levantada, nesse estágio, por analogia baseada no trabalho empírico de Johnson R. & O'Connor, R. Intraagency limitations on policy implementation; you can't always get what you want, but sometimes you get what you need, *Administration and Society* 11(2):193-215, Aug. 1979.

plementação, possam não adotar o comportamento esperado, ou mesmo regras e normas predeterminadas. Isso ocorrerá com a finalidade de ajustar as políticas da empresa à própria percepção do administrador, relativamente a mudanças no ambiente ou em sua forma de atuação. Assim, os gerentes desenvolvem maneiras alternativas de implementação mais efetiva dos objetivos fixados para as empresas e, conseqüentemente, a autonomia pode ajudar uma empresa a atingir suas metas. Fazer as coisas de modo diferente daquele que foi prescrito pelo governo não significa, necessariamente, que metas sociais e econômicas importantes não tenham sido atingidas. Os funcionários do governo, mesmo que “nem sempre possam conseguir aquilo que desejam, conseguem obter aquilo de que eles (ou a sociedade) necessitam”.¹² Isso pode ser verificado quando as realizações das empresas públicas têm importância para as metas sociais e econômicas esperadas pela sociedade, mesmo se a maneira de atuação da empresa não se coadunou com as diretrizes governamentais. Nessas circunstâncias, a liberdade de atuação conquistada pela empresa pode ser considerada benéfica para o sistema sócio-econômico. Portanto, os administradores, mesmo quando não agem de acordo com regras e diretrizes prescritas, podem ainda estar agindo de maneira responsável, em termos de metas sociais.

3. *A base lógica do controle*

Hoje em dia, quando se fala sobre empresas públicas, a questão do controle governamental torna-se assunto de primordial importância. De fato, a recente literatura sobre essas empresas tem igualmente salientado o controle como tópico de estudo e de constante preocupação. Os argumentos a favor do controle governamental foram desenvolvidos, basicamente, a partir de três perspectivas, que proporcionaram a base para a formulação de um fundamento lógico para esse controle: a) política pública; b) coordenação administrativa; c) propriedade pública. Essas três perspectivas são discutidas a seguir.

a) A perspectiva da política pública. Nessa perspectiva, as empresas públicas são vistas, sobretudo, como um tipo de organização, no contexto do aparato estatal, provida de formato legal para que possa produzir bens e serviços. O conjunto formado pelas empresas públicas pertence a uma estrutura governamental mais ampla e, sendo assim, devem essas empresas desempenhar o papel que lhes é atribuído pelo governo. Seus objetivos são derivados dos objetivos do Estado e seus limites de atuação são definidos pelo governo. Uma autonomia restrita é compatível com a própria natureza das empresas públicas.¹³

Nesse sentido, o controle de tais empresas justifica-se, para que haja a garantia de que suas ações manterão uma harmonia global, na implementação da política do governo. Para uma empresa pública isolada, o controle significa um mecanismo que a mantém dentro dos limites da política oficial;

¹² Id. *ibid.*

¹³ Martínez Nogueira, R. Los procesos de formulación e implementación de políticas y sus consecuencias sobre las empresas públicas. *Ciencias Administrativas*, (45):37-55, set./dic. 1974.

caso mudanças sejam necessárias, podem ser introduzidas sem que haja alteração das principais metas nacionais previamente definidas.

As empresas públicas, como subsistemas de um sistema político, econômico e social de maior amplitude, não podem ir contra o sistema. Seus objetivos devem ajustar-se aos objetivos sociais gerais, tanto quanto ser congruentes com planos nacionais e setoriais. Da perspectiva governamental, o controle central constitui um mecanismo que garante, a nível nacional, respostas tangíveis a problemas locais e setoriais sentidos e articulados. A tomada de decisões isolada ou independente, a nível local e setorial, pelas empresas públicas consideradas individualmente, poderia levar a desequilíbrios nacionais, favorecendo setores que não representam prioridades da nação. As próprias empresas podem também buscar o controle do governo central e dele necessitar para superar resistências locais e setoriais a sua atuação.

A autonomia e os incentivos à liberdade gerencial não devem exceder os limites das diretrizes nacionais e setoriais.

b) A perspectiva da coordenação administrativa. Razões de ordem administrativa têm sido também invocadas para justificar o controle governamental das empresas públicas.¹⁴ Uma vez que ações isoladas de uma empresa pública podem ter efeitos sobre suas congêneres e sobre outros subsistemas governamentais, torna-se necessário um mecanismo central de coordenação e controle. A coordenação administrativa é extremamente importante para a maioria dos países em desenvolvimento, que está buscando o progresso sócio-econômico através de projetos públicos de larga escala, geridos por tais empresas. Nessas nações, sua magnitude, quantidade e escopo têm aumentado continuamente e, em alguns casos, as empresas públicas cresceram além da capacidade supervisora dos departamentos públicos tradicionais. Fortes mecanismos de controle e coordenação tornam-se necessários, para garantia de que as ações dessas empresas não produzam resultados sócio-econômicos indesejáveis.

Dimensão de igual importância do planejamento administrativo é a realimentação recebida por uma empresa em consequência de seu desempenho. Um órgão central de controle e coordenação pode proporcionar valiosos enfoques do impacto direto e indireto que as diferentes empresas públicas exercem sobre a política pública. Os mecanismos de realimentação são também importantes para diferentes propósitos de avaliação e de partilha de informações, assim como para ajudar os administradores e reorientarem suas metas e normas gerenciais.

c) A perspectiva da propriedade pública. O governo, em sua necessidade de expandir as próprias atividades através das empresas públicas, não deveria perder ou reduzir seu controle sobre instituições que agem em nome do bem público. De outra maneira, surgiria uma séria questão de legitimidade, já que as empresas seriam instituições públicas dissociadas do controle público, à

¹⁴ Ver Fernandes, Praxy. Relatório do Seminário Inter-Regional sobre Sistemas de Controle de Empresas Públicas em Países em Desenvolvimento. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 14(2):153-72, abr./jun. 1980. Ver, também, Anastassopoulos, J. P. L'avenir d'une espèce hybride: l'entreprise publique. *Revue Française de Gestion*, Paris, 41-54, jan./fév. 1977.

margem do Estado.¹⁵ A aceitação do valor da autonomia gerencial não significa que as empresas públicas não devam ficar sujeitas ao controle do governo. Sem o controle oficial, as atividades públicas exercidas através dessas empresas não seriam direcionadas, isto é, a autoridade ficaria à margem do Estado.¹⁶ A autoridade pública não teria poder decisório sobre os benefícios que o público deveria receber.

A autonomia gerencial pode induzir à criação de hiatos de responsabilidade no processo político. Pode gerar atitudes mais negligentes por parte dos administradores, ou permitir que esses administradores fiquem presos a firmas particulares, ao mercado e a indivíduos isolados,¹⁷ o que significa uma possibilidade maior de os órgãos públicos serem usados para a satisfação de interesses privados preferenciais. Além disso, a autonomia gerencial pode fazer com que importantes decisões governamentais sejam tomadas sem o envolvimento de funcionários públicos e de líderes políticos, que são as pessoas diretamente responsáveis perante o povo.

4. *Mecanismos institucionais e alcance do controle*

O estabelecimento de mecanismos institucionais para controle político, social e econômico das empresas públicas tem sido tão controvertido quanto a própria extensão do controle. Os principais problemas levantados em relação aos mecanismos de controle são duplos. Primeiro, como estabelecer um mecanismo governamental que reflita a filosofia da responsabilidade da empresa pública, numa determinada sociedade. Segundo, como criar um mecanismo de controle que não perturbe nem a dimensão comercial ou empresarial da empresa, nem as responsabilidades sociais e políticas que se refletem na sua dimensão pública. Esses dois problemas consistem em questões de adequação institucional e de intensidade do controle, e nenhum padrão geral pode ser idealizado para responder a tais questões. De fato, o principal pressuposto, aqui, é o de que os mecanismos institucionais para controle de empresas públicas são altamente dependentes do tipo de instituições políticas existentes em cada país.

Os mecanismos de controle abrangem, de modo geral, três estágios: 1. controle parlamentar; 2. supervisão ministerial; 3. auditoria. De modo geral, o controle parlamentar concentra-se na eficácia das empresas públicas, bem como na adequação política e social de sua atuação. A supervisão ministerial, centralizada ou descentralizada através de diferentes ministérios, consiste mais num controle de base técnica, para o ajustamento à política nacional e setorial. A auditoria, naturalmente, é o controle da propriedade e integridade das normas gerenciais, no trato do patrimônio público.

No esquema analítico que se segue (quadro 1), pode-se ver o *locus* (lugar no governo) e o *focus* (objeto do controle) do controle das empresas públicas, da forma como se distribuem pelas instituições políticas. Esse esquema

¹⁵ Sharkansky, I. *Wither the State: politics and public enterprises in three countries*. Chatham, Chatham House, 1979.

¹⁶ Id. *ibid.*

¹⁷ Id. *Ibid.*

é apresentado apenas para fins analíticos, já que o desejo e a possibilidade de sua aplicação dependem do sistema político de cada país.

Quadro 1
Lugar e alcance do controle governamental
das empresas públicas

<i>Locus</i>	<i>Focus</i>
Parlamento Ministério ou Órgão Central de Controle Tribunais de Contas/Serviços Centrais de Contabilidade	Valores políticos e sociais Eficiência e eficácia das empresas Propriedade

Esses mecanismos institucionais não são e não deveriam ser mutuamente excludentes, mas complementares, já que constituem um sistema integrado. Todavia, a eficácia e intensidade desses controles dependem do papel e poder dessas instituições em cada sistema político. Nesse sentido, duas principais propostas descritivas podem ser suscitadas:

1. Em sistemas políticos de forte tradição parlamentar, as instituições legislativas tendem a exercer o controle final das empresas públicas, e a supervisão ministerial tende a ser dependente do controle político dos parlamentos.
2. Em sistemas políticos de fraca tradição parlamentar, a supervisão ministerial adquire uma dimensão maior, enfatizando, com frequência, questões tecnocráticas de controle.

Em qualquer sistema, porém, a supervisão ministerial é o tipo de controle que geralmente tem a maior importância, devido ao seu impacto imediato sobre a ação das empresas. O propósito da supervisão ministerial é harmonizar o desempenho das empresas públicas com os objetivos e políticas do governo. A consonância entre governo e empresa pública é fundamental para garantir que os objetivos e valores de seus programas não se desviem ou discordem da vontade da comunidade. A harmonização, porém, não constitui de fato uma tarefa simples, uma vez que terá que ser desenvolvida no contexto de um universo totalmente heterogêneo. Podem surgir dificuldades em diversos estágios. Por exemplo, uma empresa pública, por sua própria natureza, é mais dinâmica do que ministérios e departamentos governamentais; sua capacidade de planejar e implementar pode ser maior do que a possibilidade de acompanhamento e avaliação de um ministério. Da mesma forma, na maior parte das vezes, as autoridades externas, exercendo supervisão e controle, tomam decisões e controle com base em dados e informações coligidos e apre-

sentados pela própria empresa. Assim, os controladores podem decidir sobre assuntos e prioridades altamente influenciados ou previamente definidos pelos administradores que estão sendo controlados. Outras dificuldades para a supervisão e o controle ministeriais podem surgir em decorrência de fatores tradicionais, tais como o tamanho da empresa (quanto maior o tamanho, mais difícil o controle); a capacidade financeira (quanto maior o superávit, mais poder e autonomia, ou quanto maior o déficit, menor o poder e maior a dependência).

Com o tempo, somente através de um esquema de supervisão baseado em um sistema adequado de informação pode uma autoridade ministerial ou central efetuar a inspeção e a orientação necessárias, requeridas por um controle eficaz.

O alcance do controle deveria envolver os valores políticos, os objetivos e a propriedade gerencial das empresas públicas, deixando de lado normas gerenciais específicas e logística. É, assim, necessário estabelecer as condições de intensidade e natureza de tais controles, para que se possam garantir as vantagens reais da criação das empresas públicas. A política econômica e social do governo limita, e deve limitar, a autonomia da empresa pública. Os controles sobre os objetivos e metas estabelecidos para o setor deveriam ser intensificados, mas deveriam ser tão liberais quanto possível nas áreas operacional, organizacional e de administração interna da empresa. Desse modo, a flexibilidade e autonomia do processo decisório próximo à cena da ação deveriam ser asseguradas, enquanto se cuidasse de conseguir melhor integração e correlação da empresa com os objetivos governamentais.

O controle dos objetivos pode ser enfatizado a partir dos próprios ministérios que, por sua vez, deverão subordinar-se ao controle político. O controle político sobre as empresas públicas é uma consequência natural do controle que o sistema político exerce sobre outras unidades administrativas; seu aperfeiçoamento deveria decorrer naturalmente do aumento de poder e de ação das autoridades legislativas. Por outro lado, o controle administrativo das atividades de apoio — tais como as que se relacionam com pessoal, material e finanças — deveria ser diminuído ao máximo, a fim de proporcionar às empresas maior flexibilidade para ação. Uma vez que os fins são controlados, o controle dos meios seria uma decorrência natural. Contudo, no caso das empresas públicas, a auditoria financeira deveria ser executada, sendo porém exercida pelas mesmas autoridades que fizessem a fiscalização financeira da administração direta.

O controle das empresas públicas deveria, portanto, envolver as seguintes áreas:

a) Controle de valores políticos. O fim último do controle governamental sobre as empresas públicas é fazer com que sua atuação tenha consonância com os desejos e aspirações da sociedade na qual operam. Além disso, em sistemas econômicos como o brasileiro, em que a participação do Estado, através de empresas públicas, é intensa, seu controle é fundamental para garantir conformidade com critérios políticos e preferências públicas.

O controle político, isto é, o controle que busca a consonância de todas as instituições existentes com as aspirações gerais da sociedade é o controle mais abrangente e se inicia nos primeiros escalões do sistema governamental. As empresas públicas, como parte de um sistema, devem responder aos mesmos tipos de controle político existentes para as demais instituições governa-

mentais. Logo, a eficácia do controle político sobre as empresas públicas depende da capacidade do próprio sistema de controlar todas as instituições governamentais, ou seja, garantir consistência com os valores políticos existentes. Partindo dessa premissa, pode-se admitir que a capacidade de uma empresa pública para responder a amplos interesses sociais e econômicos depende da capacidade das instituições políticas de nível mais elevado em responder a tais interesses.

b) Cenário e objetivos das empresas. Na maioria das nações em desenvolvimento, os governos desempenham um papel tão importante e substancial que, por sua natureza e dimensão, já determinam as condições em que operarão as empresas públicas. Todavia, é necessário que se definam conscienciosamente algumas dimensões do cenário operacional de tais empresas, a fim de que sejam garantidas sua sobrevivência e eficácia social.

Para o propósito de controle, a definição do cenário operacional, ou do ambiente externo da empresa, deveria abranger, sobretudo as seguintes dimensões:¹⁸ 1. a especificação da missão sócio-econômica que a empresa deverá cumprir, no ambiente em que atua; 2. decisões sobre investimento de capital envolvendo prioridades, montante do investimento e outras opções relativas a investimentos; 3. políticas de fixação de preços, envolvendo definições sobre os clientes, possibilidade e conveniência da cobertura de todos os custos, ou montante da contribuição de fundos públicos para o orçamento da empresa; 4. nomeação da gerência de cúpula, incluindo sobretudo os executivos da empresa, bem como o conselho de administração, sempre que a legislação do país o exija.

O controle sobre os objetivos das empresas consiste numa constante avaliação daquilo que determinada empresa realiza. Deveria envolver as seguintes dimensões:¹⁹

1. Missão sócio-econômica: a avaliação do propósito alcançado por uma empresa pública na sociedade, para justificar sua existência e sobrevivência. Significa a busca de uma prova contínua de legitimidade sócio-econômica.

2. Estabelecimento de objetivos e metas: para que se verifique se os objetivos e as metas definidas têm valor positivo para o cumprimento da missão social mais elevada que justifica a existência da empresa. Constitui uma medida hipotética da potencialidade, para atingir a sensibilidade da organização face a necessidades sociais.

3. Apoio e demandas recebidas: para avaliar os tipos de apoio e demandas recebidas — solicitadas ou concedidas — e se foram necessários e suficientes para a empresa atingir seus objetivos. Consiste numa avaliação de insumos, não apenas em termos de valores e expectativas sociais, mas também em termos de recursos materiais e financeiros.

¹⁸ Ver, especialmente, Fernandes, Praxy. Relatório do Seminário Inter-Regional... op. cit.

¹⁹ As dimensões referidas sobre controle e avaliação estão presentes em: Motta, Paulo Roberto. *Evaluation of public enterprises: the public dimension and the quest for responsiveness*. Trabalho apresentado ao Encontro de Especialistas em Sistemas de Avaliação de Empresas Públicas nos Países em Desenvolvimento, realizado pelo ICPE, em Ljubljana, de 23 a 27 de novembro de 1981.

4. Identificação e escolha das alternativas: para avaliar o processo decisório da empresa, isto é, como as alternativas e escolhas são feitas, considerando-se valores, recursos, oportunidades e ameaças existentes na sociedade. Abrange uma estimativa da capacidade da empresa para conhecer seu ambiente e para responder ao apoio e às demandas que ali encontra.

5. Resultados alcançados: para avaliar até que ponto os objetivos estabelecidos foram alcançados. Essa avaliação é de duplo caráter. Primeiro, é um método simples e tradicional de avaliação da produção, de acordo com critérios previamente definidos. Segundo, consiste na avaliação do impacto social da empresa pública — que mudanças, no sistema sócio-econômico, podem ser associadas à ação dessa empresa. O impacto é uma medida geral de consequência social, para identificar os efeitos desejáveis e indesejáveis de um produto específico. Os programas e projetos da empresa têm impactos sociais diferentes, em diferentes áreas geográficas, ou em diferentes setores sociais. Tanto os efeitos previstos quanto os não previstos podem ter impacto positivo ou negativo no ambiente social.

6. Potencialidade de sobrevivência significativa: para avaliar a futura capacidade de uma empresa pública para continuar a cumprir sua missão social. Num mundo em rápida mudança, a experiência passada da empresa, bem como sua experiência social e técnica, se torna continuamente irrelevante, para a predição e projeção de seu futuro. Em consequência, a avaliação de uma empresa, em termos de sua capacidade organizacional para inovar e ajustar-se a novas condições sociais, irá gerar a informação básica para o planejamento estratégico e para reorientá-la no sentido de sua permanente importância social.

c) Controle sobre a propriedade das normas gerenciais. A condição pública exige das empresas que sua ação seja delimitada não apenas pelo bem público, mas também que seja conduzida dentro dos padrões éticos da sociedade. Os fins não justificam os meios. A questão da propriedade e da integridade no gerenciamento das empresas públicas deveria ser objeto de exame das autoridades governamentais.²⁰

5. *Empresa pública: a empresa e o público*²¹

As empresas públicas, apesar de terem sido criadas para permitir ao Estado uma atuação do tipo empresarial, permanecem como instituições públicas cujos objetivos políticos devem ser controlados.

Como empresas, espera-se que atuem com bases privadas, pois em muitas instâncias suas decisões serão determinadas por condições de mercado, da mesma forma que a empresa privada. Por outro lado, dentre as razões admi-

²⁰ Fernandes, Praxy J. A prestação de contas pelas empresas públicas — considerações sobre as bases e o espírito dos sistemas de controle externo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 14(2): 83-114, abr./jun. 1980.

²¹ Motta, Paulo Roberto. O controle de empresas estatais no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 14(2):69-82, abr./jun. 1980.

nistrativas para a criação de empresas públicas, encontra-se justamente a necessidade de permitir uma forma de operação mais flexível e que escape às normas e padrões administrativos existentes na administração direta. Como empresas públicas, devem arcar com obrigações não privadas, assumindo custos sociais na sua operação. Além disso, as justificativas políticas para sua existência são o cumprimento de objetivos sociais e econômicos, enquadrando-se nas políticas governamentais de promover o desenvolvimento do país.

O controle das empresas públicas não se faz sem que se enfrente o dilema entre as dimensões administrativas e políticas das empresas. Quando se enfatiza, no controle, o alcance dos objetivos político-sociais, corre-se o risco de não se usufruir das vantagens administrativas de se ter criado uma instituição para operar segundo condições de empresa privada. Quando se enfatiza, no controle, a flexibilidade e a autonomia típicas de empresa, corre-se o risco de se ter uma instituição pública governada por interesses privados particularistas das organizações, e afastada dos objetivos políticos e sociais mais amplos. A eficácia do controle das empresas públicas vai depender, portanto, da capacidade de reconciliar ambas as dimensões, ou seja, garantir eficiência e flexibilidade no alcance dos objetivos sócio-econômicos.

No entanto, em uma nação em desenvolvimento essa reconciliação de interesses políticos e empresariais não constitui uma tarefa fácil. O processo de desenvolvimento possui muitos hiatos e desequilíbrios. Constantemente o governo, através das empresas públicas, é chamado a intervir para restaurar equilíbrios, preencher necessidades sociais prementes ou regular atividades privadas.

Do ponto de vista político, os objetivos sociais que justificam a existência da organização são satisfeitos. Mas, da perspectiva da empresa, essas intervenções podem ameaçar sua sobrevivência e acarretar um grande sacrifício da eficiência interna, pois significam, muitas vezes, nenhum ou baixo retorno dos investimentos, serviços abaixo dos custos reais, ou doações, subsídios, empréstimos ou repasses em condições desfavoráveis para a empresa. Em uma nação em desenvolvimento, qualquer diminuição da eficiência, normalmente muito baixa, significa não só uma acentuada dificuldade em prosseguir no alcance dos objetivos da organização, como também uma grande ameaça à sua sobrevivência. Se, ao se criar uma empresa pública, além dos objetivos políticos, tem-se em mente objetivos de condições privadas de operação, quando se cerceiam os estímulos empresariais de sua ação corta-se a justificativa de sua existência. Por isso, torna-se necessário verificar o custo social da ação da empresa pública, para saber se esse custo deve ser pago por órgãos da administração direta, nos casos de ameaça à eficiência e sobrevivência da empresa.

Na prática, controle, política e gerência se confundem continuamente, pois estão intimamente interligados. Num sistema político mais fechado, o acesso político do Legislativo à empresa pública é mais difícil e os dirigentes empresariais gozam de maior autonomia. Decisões dos dirigentes, mesmo segundo fatores administrativos, têm maior influência política por ausência de parâmetros políticos de controle. Num sistema político mais aberto, como o que se inicia no Brasil, presentemente, o acesso político às empresas do Estado é maior e os dirigentes terão sua autonomia reduzida. Decisões dos dirigentes terão que ser mais obedientes às expectativas e aos controles políticos externos. Mas como garantir consonância política em decisões tomadas segundo pressões e demandas do caráter empresarial?

Quando os objetivos políticos são bem definidos espera-se, a partir desse momento, que os dirigentes se comportem como empresários, embora obedientes aos critérios políticos. De fato, se são empresários, espera-se que seu comportamento seja ditado pelos aspectos empresariais de eficiência e rentabilidade, pois serão avaliados dessa forma. Tradicionalmente, as formas empresariais de avaliação são mais suscetíveis de comprovação, pois são mais tangíveis. Fracassos administrativos são mais facilmente verificados. A amplitude das metas políticas não só as torna difíceis de serem passadas às empresas, mas também mais difíceis de serem cheçadas.

Na verdade, o comportamento do empresário público será sempre essencialmente distinto do comportamento do administrador típico da administração direta. Por definição, seus motivos e condições de operação são diferentes e o que se espera deles, portanto, é que seu comportamento seja diferente e adquira dimensões empresariais. Caso contrário, não se justificaria a existência das próprias empresas. A inclusão imediata da dimensão política no seu comportamento só pode ser alcançada através do comprometimento dos dirigentes com a causa pública. Controle e estímulos, por parte dos ministérios, seriam uma grande ajuda, mas a consonância das ações das empresas com os desejos da comunidade é menos um produto da capacidade dos ministérios de controlar suas empresas do que decorrência da própria capacidade do sistema político de responder aos interesses da comunidade.

Summary

The increase in the participation of public enterprises in the social and economic growth of developing countries has led the author to write about problems concerning the various systems of control which, under a variety of forms, profusely appeared in these countries.

The study starts by the presentation of the most important arguments in favor of such enterprises: strategic innovation; fitting into local and sectorial conditions; implementation autonomy, for a better response to social needs.

The author proceeds to analyze the three perspectives providing a logical basis for governmental controle: public policy; administrative coordination; public property.

The article deals also with the question of institutional mechanisms and span of control, starting from the promise that such mechanisms are closely linked to the type of political institutions existent in a certain country, and scrutinizes the three stages of the said mechanisms: parliamentary control; ministerial supervision; and audit.

Finally, the author comments on the condition of the public enterprise now acting as a private entity, since its decisions are often dictated by market conditions, now being an organization answerable for non-private responsibilities, thus assuming social costs in its operations, calling attention to the foremost necessity of reconciling these political and business interests. Also, some characteristics defining the behavior of the enterprise-type of public businessman are presented.