

EMPRESA PÚBLICA — UMA PALAVRA E UMA VISÃO*

PRAXY FERNANDES**

1. *Um problema de definição*; 2. *Um exercício de classificação*; 3. *Uma abordagem matricial*; 4. *Uma análise da atividade e da situação*; 5. *Conclusão*.

“Quando uso uma palavra”, disse Humpty Dumpty em um tom bastante desdenhoso, “ela significa exatamente aquilo que decidi que signifique — nem mais, nem menos”. (Lewis Carroll, *Through the looking glass*)

1. *Um problema de definição*

Nas ciências físicas e matemáticas, palavras e expressões têm significados específicos, inequívocos e quantificáveis. Assim, em biologia, a abordagem taxionômica de classificação por gênero e espécie identifica claramente aquilo sobre o que estamos falando. Infelizmente, nas ciências sociais entramos no campo da imprecisão. As palavras e a terminologia surgem, seu significado tende a variar, ou suas significações são tantas que perdem todo o sentido. Cada pessoa, dependendo de sua experiência ou de sua história, de seu ambiente ou filosofia, tende a interpretar o termo subjetivamente.

Tomemos expressões como “sociedade capitalista”, “socialismo”, “democracia”. Que significam tais palavras? Se uma sociedade capitalista é aquela em que a propriedade de todos os recursos está em mãos particulares e onde os mercados operam na total “liberdade” do *laissez-faire*, fica muito claro que tal sociedade é fruto da imaginação, já que não existe — e talvez não possa existir — sob essa forma “pura”. Uma vez me foi dito por um cientista social

* 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. 95-120.

** Assessor-chefe das Nações Unidas e chefe de equipe do ICPE.

que a palavra “socialismo” tinha 82 significados diferentes. Eu realmente acredito nisso, lendo os manifestos de vários partidos políticos que se rotulam de “socialistas”.

“Democracia” pode parecer um termo simples, indicando uma sociedade em que a autoridade daqueles que detêm o poder deriva do consentimento espontâneo das massas, do povo, consentimento que, a qualquer momento, poderia ser retirado. Como opera, entretanto, um sistema como esse e qual é o mecanismo para garantir o nexo entre os governantes e os governados? Uma forma parlamentar? Uma forma presidencial? Um sistema de partido único ou um sistema multipartidário? O exercício do voto a cada quatro ou cinco anos, em eleições gerais, é adequado para assegurar a validade do caráter representativo do governo, ou devemos adotar o padrão suíço, de consulta à opinião pública sobre assuntos importantes através de *referendum*? A democracia é um conceito puramente político, ou há alguma validade na opinião expressa por alguns cientistas políticos, de que uma verdadeira democracia envolve não apenas um sistema de representação política, mas também uma sociedade em que existe igualdade econômica, democracia industrial e justiça social?

É nesse contexto que temos que considerar a expressão “empresa pública”. Qual é exatamente a idéia que a mesma transmite? Seu significado é o mesmo, no Brasil e na Tanzânia? Qual é a distinção entre os termos “empresa pública” e “setor público”? Nosso problema parece tornar-se mais complexo devido ao surgimento de um grande número de termos supostamente sinônimos, tais como “empreendimentos públicos”, “empresas estatais”, “empresas nacionais”, “companhias de propriedade estatal”, “corporações públicas”, “serviços de utilidade pública” e “paraestatais”, entre outros. Muitos desses termos são intercambiáveis, mas é preciso que se tome cuidado porque, em ambientes e sociedades diferentes, dependendo da estrutura legal, constitucional e ideológica, o significado desses termos adquire nuances especiais a que os ouvidos locais estão acostumados.

A literatura sobre a empresa pública tem-se expandido rapidamente, nestas últimas décadas, respondendo, sem dúvida, à importância e à sempre crescente atividade do Estado nos negócios. Nota-se, contudo, que aqueles que escrevem sobre os problemas da empresa pública mergulham imediatamente num elenco de assuntos com que a mesma se defronta, sem, de modo algum, tentar definir os termos. Isso se baseia, possivelmente, no pressuposto implícito de que o termo é bem compreendido. Há, porém, exceções notáveis e neste trabalho preparamos uma compilação de definições de empresa pública, tal como aparecem na literatura corrente. Essas definições constituem uma leitura fascinante e desde logo revelam as diferentes percepções daquilo que a instituição “empresa pública” envolve.

1.1 A necessidade de uma definição

Antes de tentarmos formular uma definição, talvez seja oportuno explicar por que ela é absolutamente necessária. Acredito que a precisão, numa defi-

nição, não é apenas um exercício acadêmico ou mental. Tem profundas ramificações e implicações sobre toda a estrutura, organização, estratégia, estilo e relações interface da empresa pública.

Por que deveria alguém, afinal, tentar a tarefa de definir as empresas públicas, se ela está cheia de complexidades e riscos imprevistos?

Em primeiro lugar, precisamos de uma definição para fins estatísticos. Atualmente, é extremamente difícil para os estudiosos envolvidos em trabalhos relacionados com empresas públicas desenvolver seus projetos de pesquisa, em razão da inadequada delimitação das fronteiras das empresas públicas. Essa dificuldade torna-se ainda mais aguda quando se faz alguma tentativa de estabelecer comparações internacionais e estudos de âmbito nacional. Por exemplo, o próprio ICPE (International Center for Public Enterprises in Developing Countries) verificou que seu projeto *The role of the public sector in developing countries* (O papel do setor público nos países em desenvolvimento), que pretendia fazer um estudo comparativo das abordagens nacionais das empresas públicas, teve algumas dificuldades, porque o objetivo das instituições descritas como empresas públicas não era totalmente coincidente em todos os países participantes.

Em segundo lugar, existem instituições especificamente organizadas para prestar serviços às empresas públicas e fornecer treinamento, consultoria, informação e pesquisa sobre tais empresas. O International Center for Public Enterprises in Developing Countries é uma delas, e como é possível que instituições desse tipo funcionem, se não podem identificar claramente quem são os seus clientes?

Em terceiro lugar, e este talvez seja um elemento da maior importância, é necessário uma definição não apenas para fins estatísticos, mas também conceituais. Uma definição, nesses termos, é uma tentativa de compreender a base lógica e os objetivos e metas das empresas públicas. Procura analisar as ramificações e as implicações do conceito de empresa pública — sua organização, estilo, estratégia e relações interface. As definições, nesse sentido, refletem um processo de pensamento em andamento num determinado país. Desse processo emergem o caráter — *ethos* — e a personalidade das empresas públicas.

1.2 Empresas públicas dentro da moldura mais ampla do setor público

Em muitos países, as expressões “setor público” e “empresa pública” são usadas como sinônimos. Na Índia, por exemplo, quando se usa a expressão “setor público”, imediatamente se forma uma imagem da família das empresas públicas. É claro que semelhante abordagem não é válida. O setor público é um conceito muito mais amplo, que abrange toda a gama das atividades públicas. O modelo apresentado a seguir tenta englobar essas várias atividades públicas.

I.	Atividade governamental a nível nacional e federal
II.	Atividade governamental a nível de estado e república
III.	Atividade de órgãos locais, administrações urbanas e municipalidades
IV.	Órgãos autônomos ou semi-autônomos de regulamentação e promoção (fomento, apoio, desenvolvimento)
V.	Instituições públicas para educação, pesquisa, universidades, órgãos científicos
VI.	Serviços de utilidade pública
VII.	Organizações departamentais de comércio
VIII.	Corporações regulamentadoras de comércio
IX.	Sociedades anônimas de propriedade pública
X.	Empresas mistas de maioria acionária pública
XI.	Empresas de propriedade social

Ver-se-á, pelo modelo, que o rol de atividades cobre literalmente todas aquelas que não têm caráter privado. Deveria incluir tribunais judiciais, universidades, forças de defesa, ministérios financeiros, órgãos de pesquisa e empresas comerciais. O único elemento comum entre todas essas atividades díspares é que são administradas e controladas pelas autoridades públicas, a nível nacional, estadual ou municipal.

Nossa tarefa consiste em identificar quais, dentre essas atividades, podem caber, legitimamente, na categoria de “empresas públicas”. A especificação dos testes ou critérios que precisam ser atendidos para que uma instituição seja descrita, com propriedade, como uma empresa pública seria a metodologia mais eficaz para conseguir essa identificação. Sugiro seis testes.

● Teste n.º 1: teste da propriedade

A organização precisa ter caráter público, isto é, precisa ser de inteira propriedade de uma entidade pública ou, pelo menos, essa posse deve ocorrer em termos tais que o controle caiba a uma entidade pública, o que significaria que a essa entidade caberiam, pelo menos, 51% das ações. Decorre daí que as organizações nas quais a participação de entidades públicas é minoritária não podem ser definidas, *stricto sensu*, como empresas públicas. Teríamos ainda que presumir que a propriedade está ligada ao direito de administrar e de controlar.

● Teste n.º 2: teste de propósito público

Conquanto o teste da propriedade possa levar indiretamente à conclusão de que, sendo os donos autoridades públicas, as metas e os objetivos da organização visam ao atendimento de interesses públicos, o teste do propósito público é necessário para que se identifique, de modo específico, aquilo que se procura conseguir com a participação do governo no negócio. Existe algum propósito público — que possa ser definido — resultante da criação de uma empresa pública? Deve-se salientar que este teste deverá ter importantes repercussões no comportamento e na atuação da empresa pública.

● Teste n.º 3: o campo de atividade

A atividade em que se engaja a organização deverá ser de natureza econômica — indústria, agricultura, comércio e serviços. Isso excluirá, automaticamente, os elementos do setor público de caráter não-econômico ou não-comercial, como, por exemplo, exércitos ou tribunais judiciais.

- Teste n.º 4: o conceito de investimento e de retorno

A atividade econômica está vinculada à idéia de empresa. Deveria envolver, portanto, um investimento de capital e o uso de capital de giro, em relação ao qual *normalmente* se espera um retorno. A idéia de investimento e de retorno não pressupõe, necessariamente, qualquer taxa estipulada de lucratividade: existe a possibilidade de nenhum retorno ou retornos negativos, o que pode acontecer mesmo no caso da empresa privada.

- Teste n.º 5: o conceito de *marketing*

A atividade econômica da organização poderá ser:

a) a produção de bens, ou

b) a prestação de serviços.

Uma usina de aço poderá ficar na primeira categoria; um banco, na segunda. Contudo, a essência da atividade é que os bens ou serviços são postos à venda, por um preço. A ausência de um conceito de vendas poderá destruir o caráter “empresarial” da organização.

- Teste n.º 6: o conceito de contas comerciais

A natureza das atividades indicadas nos testes 4 e 5 deverá capacitar a organização a registrar regularmente o progresso de suas atividades sob a forma de dois documentos fundamentais:

a) um balanço que indica, em qualquer ponto determinado do tempo, o ativo e o passivo da empresa;

b) uma conta de lucros e perdas que indica, relativamente a um período definido, o fluxo e o refluxo de receita e despesa que dão origem a um superávit ou a um déficit.

Desenvolvendo uma definição que pudesse incorporar todos esses seis testes, chegamos à seguinte:

“Uma empresa pública é uma organização, total ou majoritariamente de propriedade pública, estabelecida para atingir metas comerciais e sociais, empenhada em atividades econômicas no campo da agricultura, da indústria, do comércio ou de serviços, envolvendo investimentos e retornos e a venda de bens ou serviços, e cujos negócios são suscetíveis de ser configurados em termos de balanços e de contas de lucros e perdas.”

Há uma vantagem importante e decisiva no uso de uma definição na qual se encaixem os testes críticos. Nesse caso é possível aplicar-se os testes a qualquer organização em particular e chegar-se a uma conclusão quanto a ser ou não ser a mesma uma empresa pública. O método do teste resolveria o problema criado pela variedade de terminologias usadas para a descrição das organizações públicas e assim, independentemente do formato externo, legal

ou constitucional dado à organização, ou do nome que a mesma se atribua, pode ser-lhe acrescida a condição de ser ou não uma empresa pública.

Para que não me exponha à acusação de estar simplificando demasiadamente o assunto, permito-me fazer dois adendos.

Primeiro, a definição que foi elaborada poderia cobrir, com vantagem, o conceito de empresa pública, da maneira como é compreendida na maior parte das sociedades desenvolvidas. Contudo, claramente e por definição, exclui o que se descreve como “empresas sociais”. No sistema iugoslavo, por exemplo, as empresas sociais que são classificadas como empresas públicas não são de propriedade pública, no sentido de ter o Estado ou qualquer outra entidade pública a sua posse. As empresas sociais iugoslavas e as empresas desse tipo, que estão surgindo em países como o Peru e a Argélia, constituem uma categoria própria.

Segundo, temos que reconhecer o fato de que grande número de organizações em países em desenvolvimento se compõe de instituições híbridas, em parte empresas públicas, como foi definido anteriormente, e em parte órgãos de natureza regulamentadora e promocional. Evidentemente é necessário, nesses casos, desvincular os aspectos regulatórios e promocionais da atividade da organização de seus aspectos puramente de natureza empresarial pública. Isso poderia ser feito de uma maneira formal, como parte de sua estrutura organizacional, ou, em qualquer caso, conceptualmente, para uma compreensão melhor daquilo em que a organização está realmente envolvida.

2. Um exercício de classificação

Tentei, na primeira parte deste estudo, identificar e situar a essência daquilo que constitui uma empresa pública. A tentativa consistiu em colher, no cadinho de estruturas organizacionais, formas e variações institucionais, os critérios básicos que deverão ser atendidos para que uma organização possa reivindicar a descrição de empresa pública. Procuramos, por assim dizer, a “essência” da atividade da empresa pública. Pelo fato de reconhecer que as empresas públicas nos países em desenvolvimento corporificam-se em diversas formas organizacionais, acredito que seria útil examinar esses modelos e formas, embora defenda a tese de que os modelos e formas não têm importância direta para uma verdadeira compreensão da atividade da empresa pública. Não obstante os contornos externos, esses modelos e formas têm enorme influência sobre o estilo de administração e as relações da organização com seu ambiente e com as autoridades controladoras. Na verdade, o formato externo determina, com frequência, o destino da organização.

Há quatro ângulos segundo os quais se pode ver a classificação das empresas públicas: 1. intenção e propósito da organização; 2. estrutura legal e constitucional; 3. estrutura interna e sua organização; 4. área de atividade econômica em que opera a empresa.

A abordagem de qualquer um desses ângulos é qualitativamente diferente. Vamos fazer um exame mais cuidadoso.

1. *Intenção e propósito da organização.* Cada instituição social é estabelecida para a consecução de algumas metas predeterminadas. Seus promotores têm, é claro, alguma coisa em mente. No caso das organizações estabelecidas com

caráter público e que se abrigam debaixo do grande guarda-chuva das empresas públicas, pareceria haver quatro motivações distintas:

a) *Um propósito regulador.* A regulamentação e controle da economia nacional é função governamental e, em circunstâncias normais, a função regulatória é exercida por ministérios e departamentos tradicionais do governo. Nos últimos anos tem havido uma tendência para a descentralização de alguns aspectos da autoridade regulatória do governo para órgãos autônomos, independentemente estabelecidos. Em alguns países em desenvolvimento, por exemplo, têm sido criados conselhos de licenciamento industrial com a capacidade de estabelecer sanções e permissões para o estabelecimento de unidades industriais. Há casos, ainda, em que o controle de importações e exportações é atribuído a uma organização independente, especificamente estabelecida para esse propósito. A idéia que está por trás da descentralização de determinadas funções governamentais para instituições autônomas é, presumivelmente, a convicção de que essas áreas de atividade são essencialmente econômicas em sua natureza e, em conseqüência, requerem alto grau de conhecimento profissional e compreensão das complexidades do negócio. No entanto, embora autônoma por natureza, a atividade é essencialmente governamental. Não preenche qualquer dos requisitos essenciais da atividade empresarial e, portanto, não se pode descrever como empresa pública, com exatidão, uma instituição cujo único *propósito* é a regulamentação.

b) *Para um propósito de desenvolvimento e promoção.* Um traço crescente da atividade pública é o progressivo estabelecimento de instituições autônomas, cuja meta consiste em promover os objetivos do planejamento e do desenvolvimento nacionais e estimular diferentes atividades econômicas. Nessa categoria temos órgãos de desenvolvimento, corporações financeiras industriais, órgãos de desenvolvimento regional, autarquias de vales fluviais e assim por diante. Tais instituições com um mandato dos governos e das autoridades públicas procuram, através de diversos instrumentos e medidas, estimular o desenvolvimento da economia nacional. Podem não estar diretamente empenhadas na atividade empresarial de *per si*, mas geram e promovem essa atividade, seja no setor público, seja no privado. Assim, um órgão de desenvolvimento industrial pode proporcionar serviços de consultoria técnica e gerencial, assim como empréstimos para o estabelecimento de indústrias. Em certos casos, tais órgãos participam como investidores em alguns dos empreendimentos que ajudam a estabelecer. Nessa categoria, estamos numa área de imprecisão. É bem possível que instituições desse tipo operem como empresas e atendam a todos os critérios que anteriormente sugeri. Esse seria o caso, certamente, dos bancos de desenvolvimento industrial e das organizações financeiras.

c) *Para propósitos de infra-estrutura.* Intimamente próximas, porém não inteiramente idênticas às instituições promocionais e de desenvolvimento, estão as organizações criadas para proporcionar a infra-estrutura básica do país — a construção de pontes e estradas, os esquemas de irrigação, o fornecimento de energia, instalações de portos e docas. Tradicionalmente, essas atividades infra-estruturais eram consideradas parte integrante das responsabilidades de um Estado moderno. Aos poucos foram surgindo como “utilidades públicas”, que assumiram características de empresas comerciais. Com o tempo, muitas

dessas organizações foram convertidas em empresas públicas regulares. Por exemplo, o Departamento de Correios, na Grã-Bretanha, foi originalmente uma atividade infra-estrutural de governo e está agora completamente transformada em empresa pública, com balanço e contas de lucros e perdas. Outro exemplo interessante é a administração dos aeroportos. A construção das pistas, o fornecimento do equipamento de controle, tanto quanto de instalações para aumentar o conforto dos passageiros, não foram inicialmente considerados como atividade comercial; eram encarados como parte necessária da infra-estrutura de transportes do país. Em muitos países em desenvolvimento essa situação agora mudou e foram criadas “administrações de aeroporto” independentes, que tentam fazer com que dois fins se encontrem, quer dizer, procuram cobrir os custos decorrentes do oferecimento desses serviços com as receitas obtidas dos preços cobrados para aterrissagem dos aviões, das taxas de utilização do aeroporto ou cobrados para entrar no recinto e licença para funcionamento de restaurantes e bares. Em consequência, aparecem como empresas públicas.

Até recentemente, a construção de estradas e rodovias era considerada parte normal das atividades dos departamentos de obras públicas do governo. O Estado procurava recuperar alguns custos cobrando taxas dos veículos a motor e imposto de consumo sobre a venda de automóveis, pneus e produtos derivados de petróleo. Contudo, não havia nenhum *quid pro quo* direto entre os pagamentos feitos e o uso efetivo das estradas. Surgiu agora uma tendência significativa; em algumas rodovias européias e americanas requer-se do motorista o pagamento do pedágio cada vez que usar a estrada, em valor diretamente proporcional à extensão da estrada percorrida. Na realidade, portanto, foi criada uma situação clássica de empresa comercial.

d) *Para propósitos comerciais.* Aqui estamos em terreno firme. As autoridades públicas estabeleceram, sem qualquer ambigüidade, uma variedade de interesses comerciais que têm todas as características de uma empresa privada, salvo pelo fato de serem de propriedade pública. Siderúrgicas, refinarias de petróleo, complexos petroquímicos, fábricas de equipamentos eletrônicos, hotéis de turismo — todos são exemplos de empresas de propriedade pública conduzidas em bases comerciais. É verdade que o estilo gerencial e os objetivos dessas empresas comerciais de propriedade pública podem ser influenciados e condicionados por um conjunto de objetos sociais acima e além de seus propósitos financeiros e comerciais normais.

Acredito que é necessário encarar a ampla e complexa variedade de organizações públicas do ângulo desses quatro enfoques e propósitos. O exercício, por certo, lançaria uma luz mais intensa sobre a natureza da organização que tiver sido estabelecida. As que se encaixassem na categoria *d* seriam, sem dúvida, empresas públicas. As que pertencessem às categorias *b* e *c* poderiam ou não constituir empresas públicas, e a verdadeira resposta só seria encontrada através de um exame de seu *modus operandi*. As organizações que estivessem na categoria *a* ficariam, claramente, excluídas da classificação de empresas públicas.

Vamos reconhecer, contudo, o fato de que pode não ser inteiramente possível compartimentalizar as atividades de uma organização pública e declarar, com plena segurança, que a mesma pertence a uma ou outra dessas quatro categorias. É de todo possível e, de fato, usual, nos países em desenvolvimento, verificar-se que algumas organizações públicas estão simultaneamente envol-

vidas em todas essas atividades. Acredito que é necessário, nesses casos, que se seja capaz de analisar a natureza das atividades e separar as funções regulatórias das promocionais, e estas das funções comerciais e de infra-estrutura. As estruturas organizacionais e os estilos administrativos seriam, evidentemente, condicionados pela natureza e propósitos básicos da atividade específica.

2. *Estrutura legal e constitucional.* A segunda possível abordagem para classificação e que é qualitativamente diferente baseia-se numa análise do quadro legal e constitucional da organização. Passando em revista as formas constitucionais que as empresas públicas têm assumido, encontramos três padrões básicos:

a) *Empreendimento departamental.* Uma parte considerável da atividade da empresa pública vem sendo executada como parte integrante do próprio governo. Tais empresas são descritas como empreendimentos departamentais e têm todas as características das empresas públicas, envolvendo investimentos de capital, produção de bens ou serviços, vendas desses bens e serviços e sistemas de contabilidade comercial, mas não são conscientemente estabelecidas como entidades legais independentes. São conduzidas como departamentos governamentais. Na Índia, por exemplo, o Departamento de Correios e Telégrafos e as Estradas de Ferro Indianas, que por qualquer razão são empresas públicas, não foram constituídas como instituições autônomas. São departamentos e ministérios do governo, seus empregados são funcionários públicos e seus orçamentos fazem parte do orçamento nacional. É possível que tais empreendimentos departamentais possam ser convertidos em empresas públicas independentes, como ocorreu no caso do Departamento de Correios britânicos.

b) *Corporações estatutárias.* Um padrão comumente aceito para empresas públicas é o estabelecimento de corporações independentes, dotadas de estatutos próprios. Esses estatutos podem ser estabelecidos por decreto presidencial ou por instrumentos parlamentares, dependendo da constituição do país interessado. As empresas são montadas como entidades legais independentes e seus estatutos, que são especificamente formulados para lhes permitir instalação e operação, estabelecem um mandato para suas atividades, bem como um mecanismo para seu controle e avaliação. As empresas públicas da Grã-Bretanha são todas estabelecidas dessa forma. Na Índia, organizações como a Life Insurance Corporation e a Air India são corporações estatutárias, criadas por atos do parlamento indiano. No México e no Iraque, a maior parte das empresas públicas tem sido estabelecida através de decretos presidenciais.

c) *Empresas públicas.* Há uma tendência crescente para se evitar a forma de corporação departamental ou estatutária de base legal e registrar as empresas públicas nos termos da lei normal do país para as empresas industriais. Os dispositivos que regem o registro e a operação das companhias tornam-se igualmente aplicáveis às empresas de propriedade privada ou às do setor público. Todos os regulamentos e disposições que esses dispositivos estabelecem são mandatários. A única diferença entre as companhias privadas e as públicas reside na propriedade e na participação acionária.

Poderia parecer, *prima facie*, que as implicações dessas três formas legais de empresa pública deveriam ser bastante importantes, particularmente no

que diz respeito à natureza do controle governamental. É razoável presumir que os empreendimentos departamentais, constituindo parte integrante do próprio governo, são muito mais fortemente controlados do que as corporações estatutárias e, certamente, que as empresas públicas. Na prática, porém, as formas legais externas podem vir a ser apenas uma leve distinção, sem qualquer diferença significativa. Frequentemente, a extensão da autonomia concedida ou, inversamente, a extensão do controle exercido, depende de outros importantes fatores, tais como a força e a capacidade da liderança organizacional, o sucesso ou insucesso das organizações e a medida em que suas atividades se harmonizam com as políticas nacionais de desenvolvimento. Numa pesquisa informal que fizemos na Índia, em 1974, verificamos que muitas das companhias registradas de acordo com o Indian Company's Act eram, de fato, muito mais fortemente controladas do que algumas das corporações estatutárias, ou mesmo que empreendimentos departamentais.

3. *Estrutura e organização.* O terceiro possível exercício de classificação voltaria sua atenção para o padrão organizacional e para a estrutura da instituição, o que deve ser entendido como uma diferenciação de sua base legal e constitucional. O padrão organizacional seria condicionado pela natureza, alcance, intensidade e amplitude das operações empreendidas. Entre os possíveis padrões alternativos estão os seguintes:

a) *Empresas de uma só unidade e empresas de múltiplas unidades.* É possível conceber-se uma empresa pública dotada de uma só unidade e localizada num único lugar. Por exemplo, uma refinaria de petróleo. É igualmente possível — e, na verdade, esse é o padrão cada vez mais em evidência — ter-se uma única empresa pública dotada de numerosas unidades de produção. Assim, poderíamos ter uma empresa pública para a indústria do petróleo contando com diversas refinarias situadas em lugares diferentes. Os problemas organizacionais e gerenciais de uma empresa de múltiplas unidades seriam bem diferentes dos de uma empresa de uma só unidade. Envolveriam delegação de autoridade, coordenação e controle, formulação de políticas comuns para as várias unidades de produção, e um sistema de avaliação de desempenho. As unidades individuais de produção com frequência operam como centros de custo/lucro independentes.

b) *Operações agregadas.* O conceito de uma empresa pública organizada para operações agregadas pressupõe que a mesma tenha uma atividade básica, mas que expandiu suas funções numa integração horizontal e vertical. De fato, empenha-se em atividades afins para cima e para baixo. Por exemplo, uma siderúrgica organizada como empresa pública ocupa-se, primordialmente, com a produção de aço, mas poderia expandir suas atividades para cima operando suas próprias minas de carvão e de minério de ferro. Poderia expandir-se lateralmente estabelecendo empresas de construção e de consultoria, e para baixo, atuando no campo do transporte e da navegação. A Steel Authority of India é um exemplo clássico dessa agregação de operações e o padrão foi, em grande parte, tomado do estilo de atividade das corporações transnacionais.

c) *Empresas de múltiplos produtos.* Essas empresas são montadas não para a produção de um único item, mas de uma variedade deles, possivelmente associados, podendo a produção ocorrer em uma ou diversas unidades. A

Hindustan Machine Tools Ltd., da Índia, que foi originalmente estabelecida para a produção de máquinas operatrizes, está agora empenhada na produção de itens tão diversos quanto tratores, relógios e lâmpadas elétricas! É claro que, nessas indústrias de múltiplos produtos, os problemas gerenciais se tornam extremamente complexos, envolvendo, como o fazem, uma diversidade de tecnologias e mercados.

d) *Companhias holding*. A ascensão das empresas públicas de múltiplas unidades, para múltiplos produtos e para operações agregadas tem, com frequência, encontrado sua culminância lógica no estabelecimento de gigantescas empresas *holding* com suas subsidiárias engajadas em atividades econômicas específicas. O padrão foi estabelecido pela IRI, na Itália, e agora pode ser encontrado em muitos países em desenvolvimento. Em Zâmbia, por exemplo, a Zimco praticamente controla, através das operações da *holding*, a maior parte da atividade empresarial pública do país. Uma organização constituída em moldes semelhantes, na Guiana, é a poderosa corporação *holding* Guystac. Nessas operações monolíticas, vemo-nos diante de problemas realmente maciços de organização e controle e, na verdade, é um tanto duvidoso que as capacidades profissionais e gerenciais de que dispõem presentemente os países em desenvolvimento os tornem adequados a esse padrão.

4. *A arena operacional*. Na área limítrofe do planejamento do desenvolvimento nacional de grande alcance o espectro das atividades econômicas em que estão empenhadas as empresas públicas é extremamente amplo. Sobre os campos da agricultura, todo o elenco das indústrias, bancos, finanças e comércio e uma variedade de serviços. Embora o *status* legal, os padrões organizacionais e as metas multidimensionais das empresas públicas, nesse vasto arcabouço da atividade econômica nacional, possam parecer similares, a área de atividade frequentemente determina a filosofia, o estilo empresarial e os objetivos da organização. A natureza do funcionamento de uma empresa pública no programa de abastecimento de água seria muito diferente de outra que explorasse um hotel de turismo de cinco estrelas. Uma companhia que venda televisões a cores pode pensar de maneira diferente de uma que negocie com remédios e drogas. As áreas básicas de atividade incluem: 1. agricultura; 2. indústria; 3. bancos e finanças; 4. comércio; 5. serviços.

Nessas áreas econômicas definidas, os produtos podem ainda ser: 1. produtos primários; 2. produtos intermediários; 3. bens de consumo.

Os mercados e, conseqüentemente, a filosofia de *marketing* e de preços tenderiam a ser afetados de maneira significativa.

2.1 A estrutura sócio-política

O exercício de classificação quadridimensional proposto nos parágrafos precedentes pode ser tentado em qualquer país. Poder-se-ia, certamente, identificar as intenções e os propósitos de uma empresa, seu *status* legal, seu padrão organizacional e o campo definido de sua atividade econômica. Como resultado do exercício, seria possível esperar conseguir um retrato da organização — sua personalidade e caráter.

Restaria ainda um importante obstáculo a ser ultrapassado — e isso nos traz ao próprio âmago do problema de definição e identificação. As empresas

públicas não operam em ilhas técnico-gerenciais isoladas. Não vivem no vácuo. Respiram, agem e crescem num determinado ambiente. São condicionadas e influenciadas pelo clima sócio-político do país em que atuam. E não é preciso muita discussão para se afirmar que os ambientes e padrões políticos da sociedade são desconcertantemente diferentes. A geografia, o clima, a história, a estrutura social, a religião e todo um elenco de fatores “sócio-econômicos” criam uma atmosfera ambiental viva e vibrante. As formas constitucionais e a natureza da estrutura de poder são determinantes vitais do comportamento organizacional. A filosofia e o estilo de uma empresa pública são, em consequência, determinados pela filosofia e estilo do próprio país. Portanto, aquilo que é entendido como uma “empresa pública”, na totalidade de seu conceito e de sua prática, não é assunto que possa ser inteiramente definido por intelectuais “objetivos” ou pelos administradores das empresas públicas. É algo determinado e definido pela sociedade.

Poderia parecer que chegamos a um impasse. Se uma verdadeira compreensão do conceito de empresa pública está sujeita aos matizes de significação impostos à idéia por diferentes sociedades, considerada a variedade de padrões e filosofias dos países do mundo, como ficamos? Acredito que a situação não seja tão desanimadora. Embora as sociedades efetivamente variem, alguns padrões parecem estar surgindo. Há, basicamente, três amplos padrões: 1. “sociedades de livre empresa”, baseadas nos princípios do *laissez-faire* — as chamadas sociedades “capitalistas”; 2. “economias mistas”; 3. “sociedades socialistas”.

Usei deliberadamente essas expressões entre aspas porque elas próprias requerem interpretação e têm nuances de significado. Temos que reconhecer áreas obscuras. De fato, em termos de pureza intelectual, todas as sociedades são variantes composições de “economias mistas”. Não existe uma sociedade “capitalista” pura que não tenha qualquer empresa pública. Nem há qualquer sociedade “socialista” pura que não tenha um elemento de empresa privada. Contudo, os termos transmitem, de fato, o processo de pensamento básico, e o enfoque e direção das articulações sociais.

Existem empresas públicas em todas essas sociedades, mas tendem a ser encaradas de maneira diferente. Nas sociedades capitalistas, o impulso principal do esforço econômico é proporcionado pela empresa privada, e as empresas públicas são olhadas como “anormalidades” — talvez restritas aos campos da infra-estrutura ou dos serviços de utilidade pública. Esse é o caso da Grã-Bretanha. Nos países em desenvolvimento existem alguns exemplos — Cingapura, Formosa, Coreia do Sul, Quênia.

Nos países socialistas, o esforço público e, conseqüentemente, as empresas públicas dirigem a economia, e as companhias particulares operam em campos restritos. A noção que se tem das empresas públicas é qualitativamente diferente: são elas a ponta-de-lança do planejamento e do desenvolvimento (por exemplo, na Tanzânia, no Iraque, na Argélia).

As economias mistas constituem o padrão favorito da maioria dos países em desenvolvimento. A parcela relativa do esforço econômico nacional e a importância relativa do esforço público ou privado variam, de fato. A noção de empresas públicas nessas economias mistas ou é a de sociedade ou de competição. Algumas vezes, as áreas de atividade dos dois setores são definidas, outras são ambíguas. Fica patente, porém, que a situação da “economia mista” cria a mais difícil posição interpretativa para o papel das empresas públicas. Há um certo grau de ambivalência inerente à situação, que não

ocorre nas posições mais definidas das sociedades capitalistas ou socialistas, e o máximo de pressão, de tensão, de desentendimento em torno do significado e do papel da empresa pública é encontrado nas economias mistas. Além disso, uma vez que o equilíbrio de influência entre os setores público e privado nessas economias muda, com o tempo, tem-se, forçosamente, que encarar a situação de maneira dinâmica.

Há ainda uma dimensão a acrescentar — a intensidade ou ausência de intensidade do planejamento nacional, nessas sociedades. Aqui, de novo, três padrões ficam visíveis: 1. nenhum planejamento; 2. planejamento indicativo; 3. planejamento abrangente.

A lógica da interconexão entre a estrutura da sociedade e a intensidade do planejamento pareceria indicar que as sociedades capitalistas não adotariam, amplamente, qualquer planejamento nacional consciente ou formal, embora algumas delas, como a França, tenham um sistema de planos indicativos. Da mesma forma, uma sociedade socialista teria, necessariamente, que se basear no planejamento nacional abrangente. As economias mistas cairiam ou na categoria do planejamento indicativo, ou na do abrangente.

A natureza, conteúdo, filosofia e metodologia do planejamento nacional são fatores determinantes da máxima importância no estilo de vida das empresas públicas. Nos sistemas de planejamento abrangente, o estabelecimento, a expansão, os investimentos e os objetivos gerenciais das empresas públicas seriam partes integrantes do plano nacional. As empresas seriam encaradas como executantes das estratégias do planejamento nacional. Na situação em que se adota o planejamento indicativo, os objetivos do plano nacional são delineados em largas pinceladas e, conseqüentemente, os planos empresariais têm uma vida própria, guiada, sem dúvida, pelos marcos do plano indicativo. Onde não há elemento formal de planejamento nacional, as estratégias organizacionais das empresas públicas seguem o mesmo rumo dos planos das empresas privadas, refletindo, porém, os desejos e a maneira de pensar do proprietário, ou seja, das autoridades públicas.

O grau de controle público e o correspondente grau de autonomia gerencial e política das empresas têm, assim, relação estreita e lógica com a intensidade e cobertura do planejamento nacional. A compreensão do que seja uma empresa pública, a razão de ser de sua existência, toda a sua personalidade e seus sensíveis relacionamentos na área de interface seriam influenciados tanto pela natureza da própria sociedade, quanto pela estratégia do desenvolvimento e do planejamento nacionais.

3. *Uma abordagem matricial*

Vamos agora fazer uma avaliação da situação. Tentamos três exercícios. Primeiro, procuramos “definir” a expressão “empresa pública”. Essa foi uma tentativa conceptual, com o objetivo de identificar e articular os elementos essenciais, os critérios básicos que devem ser atendidos para que uma instituição possa habilitar-se a ser chamada de empresa pública. O sexto teste é uma espécie de exercício com reagente.

Em segundo lugar, tentamos realizar um exercício de classificação, onde é imperativo o reconhecimento do fato de que uma “definição” teórica ou conceptual das empresas públicas representava apenas a metade da história. Para traduzir o conceito teórico em termos das realidades do mundo da em-

presa pública foi feito um esforço no sentido de categorizar as empresas públicas de acordo com suas intenções e propósitos; seu *status* legal; sua organização estrutural; seu campo de atividade econômica.

Terceiro, ampliamos o campo da realidade, para incluir o ambiente social e político, dentro do qual as empresas realmente funcionam. Esse fator essencial, reconhecemos, condicionou não apenas o estilo de funcionamento das empresas públicas, mas também influenciou a própria compreensão do conceito, em si.

O resultado líquido desses três exercícios é o surgimento de um caleidoscópio, com uma variedade de formas, contornos e padrões ofuscantes. Na antiga mitologia grega existe a figura da fabulosa Quimera, que se dizia ser um monstro que cuspia fogo, com cabeça de leão, cauda de serpente e corpo de bode! Quase que se fica tentado a dizer que a empresa privada, como o leopardo, não pode mudar as suas manchas, mas que as empresas públicas, como o camaleão, podem adotar a cor apropriada, conforme a ocasião.

Poderia parecer que a tarefa está agora completa. Tendo definido, classificado e “ambientalizado” o conceito de empresa pública, pareceria prudente deixar a questão nesse pé, na grata convicção de que o exercício de três fases foi tão adequado quanto as circunstâncias do caso o permitem. Sou tentado, porém, a dar o passo final, no estabelecimento da identidade das empresas públicas.

Tenho consciência da pobreza da fórmula que vou sugerir. Havendo começado este trabalho com o prudente pensamento de que os objetos físicos são suscetíveis de definição e classificação exatas, enquanto as idéias sociológicas, políticas e econômicas dificilmente são contidas dentro de uma definição precisa, estaria cometendo um solecismo, se de fato tentasse aquilo que aparentemente é impossível. Não obstante, estou tentado a fazer isso — quando menos, para provocar uma controvérsia! A idéia que tenho em mente é esta — se é possível colocar em termos narrativos e descritivos os parâmetros daquilo que constitui uma empresa pública, não será possível tentar a definição classificatória em termos de fórmulas algébricas?

Vamos recapitular as bases da classificação e atribuir-lhes símbolos algébricos:

Status legal

Empreendimento departamental	Ed
Corporação estatutária	Ce
Empresa pública	Ep

Organização estrutural

Uma só unidade	Usu
Múltiplas unidades	Mu
Operações agregadas	Oa
Múltiplos produtos	Mp
Empresa <i>holding</i>	Eh
Subsidiária	S

Arena operacional

Agricultura	Ag
Indústria	Ind
Finanças	F
Comércio exterior e comércio interno	CeCi
Serviços	Sv

Metas e propósitos

Regulatórios	R
Desenvolvimento/promoção	DP
Infra-estruturais	If
Negócios/comerciais	N

Padrão sócio-político

Livre empresa	LE
Economia mista	EM
Sociedade socialista	SS

Abordagem de planejamento nacional

Nenhum planejamento nacional formal	NP
Planejamento indicativo	PI
Planejamento abrangente	PA

Temos aqui o arcabouço de um cálculo envolvendo a empresa pública e a clara possibilidade de estruturar as inúmeras permutas e combinações de situações de empresa pública, que podem existir e de fato existem.

Permitam-me tentar algumas fórmulas aleatórias.

Ep (Eh/Mu/Oa)/Ind/CeCi/N-DP/EM (PA). Uma empresa pública, que é uma empresa *holding* com diversas unidades de produção e subsidiárias, agregada em suas operações, com vinculações horizontais nos dois sentidos, envolvida nos campos da indústria e do comércio exterior e comércio interno, funcionando essencialmente como uma empresa com objetivos comerciais, mas tendo igualmente responsabilidades em matéria de desenvolvimento e promoção, e operando num país que adotou um padrão de economia mista e planejamento nacional abrangente. Esta referência aplica-se à Steel Authority of India (Sail).

Ce (Usu)/Sv/N-If/LE (NP). Esta é uma corporação estatutária operando como uma só unidade, dedicada ao setor de serviços, funcionando essencialmente como uma empresa comercial, mas proporcionando também serviços de infra-estrutura e funcionando num país de economia de livre empresa, sem planejamento nacional formal. Refiro-me à British Rail.

Ce (Eh/Mu/MP)/Ag/Ind/CeCi/Sv/N-DP-If/EM (PA). Uma corporação estatutária, organizada como empresa *holding*, com muitas unidades de produção e subsidiárias e múltiplos produtos, empenhada numa ampla gama de atividades econômicas incluindo agricultura, indústria e comércio exterior e comércio interno e serviços, de caráter empresarial, bem como visando a metas de desenvolvimento, de promoção e de infra-estrutura, operando num país de economia mista e planejamento nacional abrangente. A fórmula aplica-se à Zambra Industrial and Mining Corporation (Zimco).

Pedi a M.M. Qurashi,¹ do Paquistão, que elaborasse algumas fórmulas aplicáveis às empresas públicas paquistanesas e foi isto que recebi:

Pakistan Industrial Development Corp. (PIDC)
Ce (Mu/Eh/Mp)/Ind/Df-N/EM (PA)

National Motors Ltd.
Ep (Usu/S/Oa)/Ind/N-DP/EM (PA)

Pakistan Agricultural Supplies Corp. (Pasco)
Ce (Mu/Oa)/Ag/If-N/EM (PA)

Telephone Industries of Pakistan (TIP)
Ed (Usu/Oa)/Sv/If/EM (PA)

Industrial Development Bank of Pakistan (Idebp)
Ce (Usu)/F-Ind/R-DP-If-N/EM (PA)

H. P. Nelson,² de Gana, adotou o espírito do jogo e construiu as seguintes fórmulas:

Ghana Industrial Holding Corporation (Gihoc)
Ed/Mu-Mp-Eh/Ind/R-DP-N/EM (PA)

Kumasi Jute Factory (KJF)
Ce/Usu-S/Ind/N/EM (PA)

State Farms Corporation (SFC)
Ce/Mu-Mp/Ag/DP-N/EM (PA)

National Investment Bank (NIB)
Ep/Usu/F/DP-N/EM (PA)

Ghana Cocoa Marketing Board (GCMB)
Ep/Usu/Ag-CeCi-Sv/R-DP/If-N/EM (PA)

Ghana National Trading Corporation (GNTC)
Ce/Usu-Mp/CeCi/Sv/N/EM (PA).

Como São Tomé, embora talvez aceitando de má vontade a possibilidade da construção desses “teoremas” de empresa pública, podemos questionar-lhes a importância e a utilidade. Há, naturalmente, *prima facie*, indivíduos ou instituições que se utilizam da fórmula para publicar catálogos de empre-

¹ Secretário-financeiro da província da fronteira nordeste do Paquistão. Durante curto período, foi consultor das Nações Unidas junto ao ICPE. (Endereço do autor: International Center for Public Enterprises in Developing Countries — 61109 Ljubljana, Titova 104 — Iugoslávia.)

² Secretário-chefe do governo de Gana. Durante curto período, foi consultor das Nações Unidas junto ao ICPE.

sas públicas. (O próprio Iope planeja um projeto desse tipo.) É evidente que esses catálogos viriam a ser massudos compêndios de dados — sem uso, a menos que se esteja tentando um exercício classificatório.

Isso constitui, porém, uma visão limitada do assunto. Tenho em mente alguma coisa muito mais fundamental e desafiadora. O próprio exercício de elaboração de tal fórmula empreendida seja pelos planejadores e altos executivos de empresas públicas específicas, seja por formuladores de política, funcionários governamentais e aqueles que exercem controle de supervisão, levá-los-ia a se fazer algumas perguntas básicas:

- Qual é a natureza da instituição?
- Qual é o seu *status* legal?
- Qual é o campo de seus esforços?
- Que se espera que a instituição faça?
- Como está ela organizada, ou como deveria estar organizada?
- Quais são suas possibilidades dinâmicas de crescimento?
- Qual é o ambiente em que funciona?
- Quais são suas relações interface?

Essas questões não são, de forma alguma, tão simples quanto parecem. Às vezes as perguntas não chegam a ser feitas ou, se o são, não são feitas com clareza. As respostas dadas pelos funcionários do governo podem não coincidir, necessariamente, com as dos administradores da empresa pública. Nesse ponto estão as sementes da confusão e do desentendimento em torno do conceito e do papel das empresas. A tendência para ignorar essas questões básicas é muitíssimo evidente. Uma honesta tentativa de encontrar e documentar as respostas a tais perguntas poderiam, creio eu, constituir importante ponto de partida para qualquer exercício significativo sobre planejamento empresarial.

A “fórmula” pode ser bem-sucedida quanto a proporcionar um *logo* intelectual e conceptual à empresa, clarificando seus objetivos, possibilitando uma avaliação adequada de seu desempenho.

É possível que tenha exagerado o caso mas, por outro lado, pode haver um resultado inesperadamente satisfatório do exercício.

4. *Uma análise da atividade e da situação*

A tentativa que fiz, de “definir” as empresas públicas e de filtrá-las, através de uma taxionomia básica, deveria fornecer, com sorte, uma visão mais clara daquilo que a instituição realmente é. Ainda não me sinto plenamente satisfeito.

É necessário — acho eu — ir um pouco além e examinar determinadas variáveis que se referem, essencialmente, ao mercado e à situação ambiental em que cada uma das empresas se encontra. O modelo seguinte indica nove possíveis variáveis paramétricas, bem como as situações alternativas — comparadas a cada uma dessas variáveis — em que a empresa pode se encontrar. Sustento que esses parâmetros situacionais têm influência igualmente importante na determinação do funcionamento das empresas e, o que é mais, na conceituação da imagem que criam como instituições públicas.

Quadro 2

Empresa pública — uma análise da atividade e da situação

1. Caráter da empresa	Básico/infra-estrutura — alto multiplicador e efeito de <i>spread</i> — crítico para a economia nacional Aço Carvão Energia elétrica Petróleo	Marginal/periférico — não exerce influência vital sobre a economia nacional Material eletrônico Bens de consumo Bens duráveis Aparelhos domésticos
2. Posição de mercado	Situações de monopólio Oligopólio	Situações competitivas
3. <i>Status</i> do consumidor/ cliente	Indústria — intermediário — insumos industriais	Público — produtos ao consumidor
4. Natureza do produto/ serviço comercializado	Necessidades básicas, consumo de massa, bens de retribuição — abastecimento de água — pão — produtos alimentícios básicos — transporte rodoviário e ferroviário — moradia de baixa renda	Produtos “elitistas” produtos de luxo — rádios — refrigeradores — aparelhos de TV — automóveis — transporte aéreo — hotéis de cinco estrelas
5. Caráter “desejável” dos produtos	Altamente desejáveis — medicamentos — leite — produtos alimentícios	Não tão desejáveis — bebidas — produtos ao consumidor
6. Situação de demanda/ oferta	Situação de falta e escassez	Equilíbrio de demanda/oferta Oferta abundante
7. Mercado	Doméstico	Exportação
8. Intensidade em termos de capital	Intensivo de capital/trabalho	Intensivo de trabalho
9. Impacto ambiental	Perturbador	Neutro

4.1 O caráter da empresa

Temos que examinar, primeiro, o caráter básico da empresa que estamos estudando. Está ela envolvida em atividades de natureza fortemente infra-estrutural, tendo, em consequência, um alto multiplicador e um efeito de

spread e sendo, portanto, crítica para a economia nacional? Exemplos óbvios dessa situação são indústrias básicas como o aço, o carvão, a eletricidade e o petróleo. Ou, por outro lado, está ela em um campo de atividade o qual — apesar de importante em si mesmo — não é absolutamente crítico para o resto da economia? Exemplos dessa categoria estão na produção de bens duráveis ao consumidor. Parece claro que o que é ou não é crítico para a economia nacional dependerá do nível de desenvolvimento e da filosofia desenvolvimentista do país interessado. Sendo assim, em alguns países uma empresa dedicada ao ramo da eletrônica pode ser considerada básica, enquanto em outros pode ser supérflua.

Parece claro que as empresas públicas compreendidas na primeira categoria devem estar mais empenhadas em alcançar metas nacionais gerais. Ficam sob controle muito mais forte das autoridades públicas, no que concerne a seus investimentos, políticas de preço e estratégias de *marketing*, do que as indústrias na segunda categoria. De fato, no próprio estabelecimento das prioridades de investimento, reconhece-se que uma acentuada preferência recairia nas indústrias da primeira categoria. Suas dimensões e estrutura tenderiam também a ser significativamente vastas, trazendo, em consequência, todos os problemas de gerenciamento de tecnologia e de relações industriais em larga escala.

4.2 A posição de mercado

A segunda variável crítica diz respeito à situação da empresa no mercado. Constitui ela um monopólio? Um oligopólio? Ou é solicitada a sobreviver numa situação competitiva? Se a situação é competitiva, essa competição vem de outras empresas públicas do país, ou de empresas privadas nacionais, ou talvez de empresas estrangeiras, através de importações? É claro que a resposta a essas perguntas teria que exercer imensa influência sobre o caráter e a personalidade da empresa. As situações de monopólio, que muito frequentemente encontramos em empresas públicas de países em desenvolvimento, originam uma posição que requer intervenção muito mais forte das autoridades públicas, para garantia de que a empresa monopolística não decaia, em eficiência, por causa da proteção que lhe é dada e, mais ainda, que os consumidores recebam a proteção adequada. O planejamento empresarial de uma empresa pública monopolística seria também qualitativamente diferente do planejamento de outra que estivesse em uma situação competitiva. Não é o mercado que determina sua política, é a política da empresa que determina o mercado.

A situação competitiva, embora mais rara, pode ainda ser encontrada em alguns países em desenvolvimento, que adotaram padrões de economia mista. Numa eventualidade desse tipo, a empresa pública tem que sobreviver contra os rivais existentes no mercado. Seus padrões de eficiência, suas políticas de preço e suas estratégias de mercado, em consequência, não podem ser ditadas pelas autoridades públicas; são determinadas pelas condições da competição e do mercado. O problema da delegação de autoridade gerencial a tais empresas torna-se, logicamente, muito mais importante.

4.3 O *status* do consumidor/cliente

A terceira variável reflete a personalidade do comprador. É o consumidor dos produtos da empresa pública uma outra indústria, ou um membro do público? Em suma, têm os produtos a natureza de intermediários industriais e de insumos para indústrias vinculadas, ou são eles bens e serviços ao consumidor, oferecidos ao público em geral?

Aqui, de novo, a natureza da política empresarial e a imagem da empresa aos olhos do público seriam, nos dois casos, substancialmente diferentes. O público em geral não é afetado ou, pelo menos, não é direta ou imediatamente afetado pelas relações da empresa pública com seus consumidores e clientes industriais. Em situações desse tipo, o que é mais provável é que isso propicie um *casus belli* de discórdia entre a empresa pública e a particular. Na segunda situação, porém, em que a empresa está em contato direto com o homem da rua, a avaliação e o julgamento de seu desempenho tornam-se, de fato, um problema de interesse público. O preço, a qualidade e os serviços prestados ficam expostos a julgamentos diários, e assim uma empresa pública que fabrique pão, que dirija uma linha aérea, ou que mantenha um hotel de turismo, se encontra muito próxima do “homem comum” — com todos os efeitos subseqüentes.

4.4 Natureza do produto/serviço comercializado

Admitindo-se que a empresa pública se classifique na categoria das relações diretas com o público, quer dizer, que produza bens ou serviços destinados ao consumidor, surge a questão da natureza desses bens e serviços. Visam eles a atender as necessidades básicas? São eles bens de retribuição caracterizados pelo consumo de massa? Ou são aquilo que hoje se descreve como produtos “elitistas”? O consumidor da primeira categoria de produtos é o mito que se denomina o homem comum. Esses produtos afetam-lhe a vida diária e são fundamentais para sua própria existência. São produtos requisitados pelos mais pobres dos pobres — abastecimento de água, pão, produtos alimentícios básicos, moradia barata, transporte rodoviário e ferroviário.

Por outro lado, o consumidor elitista está consumindo artigos de luxo — rádios, refrigeradores, aparelhos de TV, automóveis, transporte aéreo, hotéis de cinco estrelas. Devo-me apressar a acrescentar que o conceito de necessidades básicas *versus* produtos supérfluos é, em si mesmo, um conceito dinâmico, e que não há juízos de valor ligados a esses termos. Seria difícil convencer alguém na Europa Ocidental de que um rádio ou um aparelho de televisão é um item de luxo. Nos EUA, onde as pessoas esqueceram a antiga arte de andar, um automóvel constitui uma necessidade básica. Mas, encarada do ângulo dos países em desenvolvimento, essa distinção tem, de fato, um sentido real e, talvez, o próprio processo de desenvolvimento seria aquele que, gradualmente, fosse passando os itens da categoria do luxo para a categoria das necessidades do dia-a-dia.

Essa distinção na natureza do produto ou serviço é de importância crucial para o funcionamento e para a política das empresas. As autoridades públicas iriam, sem dúvida, exercer uma vigilância muito maior em relação a necessidades básicas. Esperariam que houvesse, consoante a demanda do público, adequada e oportuna oferta, qualidade razoável e, acima de tudo, preços ajus-

tados à capacidade de pagamento do homem comum. É por essa razão que a tendência para o controle e a administração dos preços será freqüentemente encontrada, sobretudo, nessa categoria de produtos. No caso dos bens de luxo, haveria uma tendência natural para aceitar uma política de “sugar os ricos”, sendo razoável, em conseqüência, esperar-se um alto lucro da venda de artigos de luxo, coisa que pode ser olhada com desaprovação no caso dos itens essenciais. O mesmo padrão determinaria as políticas tributárias oficiais.

4.5 Caráter “desejável” dos produtos

Essa talvez pareça ser uma variável muito estranha. Seria de supor-se que nenhuma empresa pública se dedicaria a gerar produtos indesejáveis. Nesse sentido, poderíamos ainda supor que, nos países em desenvolvimento, mesmo as empresas particulares não teriam permissão para fazer isso. A palavra “desejável” é usada num sentido relativo. Por exemplo, pouco se discutiria que produtos alimentícios, leite, drogas e medicamentos sejam produtos altamente desejáveis para a saúde e o bem-estar do cidadão. Por outro lado, bebidas alcoólicas, cigarros e itens desse tipo podem não ser considerados tão bons para o povo e, no entanto, são procurados e produzidos. Chegamos à situação de paradoxo dos governos que arrecadam enormes receitas com o crescente consumo do fumo e que acalmam a consciência insistindo que os produtores de cigarros gravem em cada pacote que “fumar faz mal à saúde” — advertência gratuita que não causa impressão alguma nos fumantes inveterados! Mais uma vez aqui, nessa questão da desejabilidade dos produtos muito depende da cultura e das tradições sociais das diferentes sociedades. Beber vinho na França, ou beber cerveja na Alemanha, constitui uma parte aceita da vida, e tanto produtores como consumidores desses itens, nesses países, ficariam horrorizados ante qualquer sugestão de que os mesmos são prejudiciais.

O assunto em que estamos interessados é a política e a prática das empresas públicas dedicadas a uma ou outra dessas categorias de produtos (em muitos países em desenvolvimento há fábricas de cerveja que são empresas públicas). Tal como no caso dos itens de consumo de massa e de necessidades básicas, o Estado seria bem mais vigilante em questões relacionadas com a qualidade e o preço do leite e dos remédios. No caso dos produtos indesejáveis, pode haver esforços conscientes para a restrição do consumo, mediante políticas de alta tributação.

4.6 Situação de demanda/oferta

Independentemente da natureza dos produtos e serviços, ou da posição monopolística ou competitiva das empresas, uma variável importante, que pode surgir, e surge, é o equilíbrio entre a demanda e a oferta. É possível, e em muitos casos é comum, que os produtos se mostrem nas posições de escassez e de falta. E, contudo, pode ser possível, para alegria dos consumidores, que haja abundância de oferta e, de fato, situações de fartura. As conseqüências gerenciais e políticas dessas duas possibilidades alternativas são de imensa significação e podem, realmente, constituir o mais importante determinante isolado do destino das empresas.

Em situações de escassez, o Estado pode intervir para evitar a exploração do consumidor, insistindo em controles de preço e produção. As empresas públicas não apenas se transformam em produtoras desses bens, mas seus departamentos de *marketing* com frequência passam a ser departamentos de racionamento. O fenômeno dos mercados negros para produtos escassos é familiar. A situação de fartura apresenta um conjunto totalmente diferente de problemas, é óbvio que não para o consumidor, mas para o produtor. Há a possibilidade da abordagem derrotista do corte da produção, da utilização da capacidade ociosa e da redução do número de operários. Existe a estratégia mais positiva do estímulo da demanda interna ou da procura de mercados para exportação. As qualidades e padrões empresariais da empresa pública enfrentam um desafio consideravelmente maior, na situação de fartura, do que na posição de escassez.

4.7 Mercado interno *versus* mercados de exportação

Estivemos até aqui considerando a situação no pressuposto de que os produtos das empresas públicas sejam comercializados internamente. Existe agora uma crescente tendência para o estabelecimento de empresas públicas empenhadas nos mercados de exportação. Em alguns casos, são elas cem por cento exportadoras; em outros, procuram despejar seus excedentes nos mercados mundiais.

Essa variável tem importantes implicações sobre os investimentos, sobre a estratégia de preços e de *marketing* da empresa pública. A intervenção do Estado, a proteção que o mesmo pode dispensar aos consumidores internos, suas políticas de tributação e de controle de preços têm relevância no cenário mercadológico interno. As restrições impostas às empresas públicas pelas autoridades governamentais são, conseqüentemente, em grande parte relativas às vendas que realizam no país. Os governos não têm autoridade ou influência sobre os mercados internacionais. Em conseqüência, se as empresas públicas têm que penetrar no mar tempestuoso dos mercados mundiais, devem estar preparadas para enfrentar uma feroz competição internacional, precisam atender à qualidade dos padrões, aos prazos de entrega e aos níveis de preço determinados no mercado internacional. A criatividade, o dinamismo, a consciência de mercado e a flexibilidade das empresas públicas precisam alcançar um grau consideravelmente mais alto, no cenário da exportação.

Afirmar claramente que os governos não podem influenciar os preços internacionais e isso foi recentemente desmentido, em particular pelo sucesso espetacular da Opep. É possível que um dos futuros desafios às empresas públicas, nos países em desenvolvimento, vá residir precisamente na habilidade delas para colaborarem umas com as outras nos mercados internacionais, na busca de preços mais justos.

4.8 Intensidade da empresa em termos de capital/trabalho

Passamos agora a uma variável que é inerente à empresa e que diz respeito à própria estrutura do projeto, procurando identificar se o mesmo tem o caráter intensivo de capital ou intensivo de trabalho. As empresas envolvidas em petroquímica, fertilizantes e aço são altamente intensivas de capital,

enquanto as que tratam de transporte público ou de carvão são altamente intensivas de trabalho.

Há importantes implicações sobre as políticas e personalidades das empresas públicas em consequência desse fator. As indústrias intensivas de capital têm problemas de mobilização de capital para investimento e, para esse efeito, dependem profundamente do erário público. É provável que se situem também em setores de atividade que envolvem alta tecnologia e o conseqüente problema de adquiri-la do estrangeiro ou de desenvolvê-la internamente. Por outro lado, as indústrias intensivas de trabalho enfrentam enormes problemas de administração de pessoal e de relações industriais.

Uma conclusão muito importante ligada a essa distinção aparece nas políticas salariais das empresas públicas. As indústrias intensivas de capital podem suportar a elevação de salários pela simples razão de que estes constituem apenas uma pequena percentagem dos custos de produção. As indústrias intensivas de trabalho, por seu lado, não podem elevar salários sem criar um grande impacto sobre os custos e, conseqüentemente, sobre os preços.

4.9 O impacto ambiental

A última variável que proponho é um exame da relação que a empresa tem com o ambiente. As variáveis anteriores vinculavam-se todas a outros fatores do jogo, tais como consumidores, trabalhadores, o setor privado ou a autoridade pública. O impacto ambiental é a variável que afeta a sociedade como um todo.

Poderá haver empresas públicas cujo estabelecimento e operações sejam altamente arriscados e prejudiciais à saúde pública. As refinarias de petróleo, as indústrias químicas, as usinas de fertilizantes e as minas de carvão estão nessa categoria. Enfrentam vigorosa oposição pública, ferozes debates são travados a propósito de sua localização e geram-se controvérsias públicas quanto a seus despejos, efluentes e resíduos. Esses fatores podem ter importantes repercussões nas políticas de investimento, que podem exigir dessas empresas a instalação de dispositivos antipoluição; na localização de projetos, que talvez devam ser instalados em áreas agrícolas essenciais, com prejuízo de vantagens econômicas e, acima de tudo, nas relações com o público. Problemas desse tipo não se apresentam para as empresas públicas cujas atividades são neutras, em relação ao ambiente. Uma fábrica de máquinas operatrizes ou de artefatos eletrônicos raramente tem problemas dessa natureza. Na verdade, algumas empresas públicas, como por exemplo hotéis de cinco estrelas, podem ser até benéficas ao ambiente, em razão da contribuição que prestam à beleza arquitetônica, ou a parques e jardins.

A influência do ambiente, embora constituindo naturalmente um problema assustador, em nações altamente industrializadas, está também começando a ser sentida nos países em desenvolvimento. O crescimento de grandes e desajeitados centros metropolitanos, criações do desenvolvimento industrial e muitos deles gigantescos cortiços, está agora representando uma grande ameaça para esses países. A personalidade das empresas públicas e sua capacidade de olhar para o futuro condicionariam sua abordagem a respeito do ambiente. E a pergunta é — têm elas que esperar pelo protesto público, ou suas estratégias empresariais reconhecerão conscientemente esse elemento como parte de suas responsabilidades sociais?

Compreendo que um minucioso exame analítico dessas variáveis e das complexas situações em que as empresas públicas podem encontrar-se leva-nos a um amplo estudo da gerência, da operação e da avaliação das empresas. Para os propósitos do presente trabalho, não era minha intenção desviar a atenção para esses temas de maior abrangência. O ponto a que pretendo chegar é o de que o próprio conceito das empresas públicas, a imagem, construída em várias mentes, daquilo que a empresa é ou deveria ser, depende não apenas das metas nacionais especificadas, das estruturas organizacionais, dos formatos legais e constitucionais e da consecução de resultados econômicos. Depende, em alta escala, do conjunto de variáveis sugerido neste trabalho. A taxionomia das empresas públicas, creio eu, estaria incompleta sem uma apreciação desses elementos.

5. *Conclusão*

A linha de pensamento com que este trabalho começou, buscando, como o fez, uma definição das empresas públicas, inevitavelmente cresceu em suas dimensões. Em conseqüência, a procura de uma definição conduziu-nos a um exame de diversos assuntos críticos, afetando o comportamento, o estilo, as atitudes, as políticas e as práticas das empresas públicas. Na realidade, pareceria que a busca de uma definição é muito mais do que um exercício mecanicista e envolve a plena compreensão do conceito total de empresa pública e a percepção de sua verdadeira identidade e de seu caráter.

Summary

The author believes that precision in definition is not merely an academic or mental exercise. It has deep ramifications and implications on the whole structure, organisation, strategy, style and interface relationships of public enterprise. Firstly, it's necessary to define the public enterprise, because we do require a definition for statistical purposes. Secondly, there are institutions specifically set up to service public enterprises. How is it ever possible for institutions of this type to function if they cannot identify clearly who their clients are? Finally, a definition is an attempt to understand the rationale for and the objectives and goals of public enterprises.

The author has attempted an exercise in classification. The imperative of this second step was a recognition of the fact that a theoretical or conceptual "definition" of public enterprises was only half the story.

Praxy Fernandes extended the field of reality to include the social and political environment within which the enterprises actually function.

According to the author, it would appear that the quest for a definition is much more than a mechanistic exercise and involves a full comprehension of the total concept of public enterprises and a understanding of its true identity and character.