

DEFINIÇÃO E TAXIONOMIA DA EMPRESA PÚBLICA*

LEROY P. JONES**

1. O propósito morfológico; 2. A quem se refere a palavra "público"?; 3. Propriedade; 4. Controle; 5. Autonomia; 6. Produção colocada no mercado; 7. Síntese; 8. Princípios taxionômicos; 9. Taxionomia.

1. O propósito morfológico

O propósito deste estudo é fornecer um arcabouço para a definição e a classificação das empresas públicas. O alvo principal é a elucidação do leque de opções morfológicas disponíveis, e não a defesa de um variante particular (embora eu não vá resistir à tentação de manifestar minhas preferências pessoais).

A função da definição consiste em demarcar o conjunto formado pela empresa pública, distinguindo-o de outras unidades de organização social e econômica. A função da taxionomia é estimular a decomposição desse conjunto de empresa pública, assim definido. Em ambos os casos, a motivação é, desde logo, *estatística* e *analítica*.

Do ponto de vista *estatístico*, gostaríamos de dispor de uma definição aceita internacionalmente, de modo que pudéssemos fazer declarações precisas, do tipo: "As empresas públicas, no país X, contribuíram para o PNB em proporção duas vezes maior do que no país Y, mas tiveram crescimento igual a apenas a metade." A falta de uma definição de aceitação geral é um obstáculo ao estudo e à compreensão, já que impede importantes comparações intertemporais e internacionais do papel da empresa pública. Essa é uma das razões pelas quais a análise da empresa pública está atrasada, em relação à de outros instrumentos de política pública, como por exemplo a tributação.

* Fonte: Definition and taxonomy of public enterprise. 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, de 15 a 19 de dezembro de 1980. Ljubljana, International Center for Public Enterprises in Developing Countries (ICPE), em colaboração com o Training and Research Centre in Administration for Development (Cafrad), 1981. p. 121-42.

** Professor-associado de economia e diretor do Programa de Empresas Públicas, no Departamento de Economia da Universidade de Boston, EUA.

Do ponto de vista *analítico*, o objetivo da definição e da taxionomia é a identificação daquelas variáveis que determinam resultados ou formas de comportamento particulares. Definição e taxionomia corporificam hipóteses implícitas em relação às quais as variáveis são críticas. Estamos interessados na empresa pública porque achamos que a mesma pode ter um comportamento diferente, se comparada com as empresas privadas, por um lado, ou com o governo tradicional, pelo outro. Se isso não acontece, pouco adianta fazer a distinção. De forma semelhante, ao separar taxionomicamente, digamos, a empresa departamental das corporações públicas, estamos inferindo que o *status* legal é uma variável que afeta o comportamento ou, pelo menos, que essa é uma hipótese que vale a pena ser testada.

O duplo propósito (estatístico e analítico) da morfologia cria um conflito, já que algumas variáveis podem ser analiticamente importantes, mas difíceis ou impossíveis de quantificar. Por exemplo, algumas pessoas podem ver uma organização “pública” como sendo a corporificação do “espírito” de um propósito público; outras encarariam uma “empresa” como refletindo uma “orientação lucrativa”. Do ponto de vista analítico, a lógica dessas pessoas é impecável, uma vez que, presumivelmente, aquilo que uma organização efetivamente faz mantém alguma relação com aquilo que a mesma pretende fazer. Contudo, do ponto de vista estatístico, “intenção”, “espírito” e “orientação” são difíceis de medir e, assim, são inadequados para propósitos de comparação internacional padronizada.

Este estudo está longe de ser uma análise política. Não faz recomendações de natureza política, nem mesmo formula as hipóteses que, formalmente, relacionam as variáveis. Todavia, é um trabalho decididamente orientado em termos de política. No momento presente, a literatura sobre empresa pública está cheia de recomendações de política baseadas numa teorização apriorística, em experiência seletiva e num empirismo casuísta. Esse trabalho é essencial para atender à necessidade imediata de orientação política, e para sugerir variáveis que possam ser relacionadas com o desempenho, em termos causais. A longo prazo, porém, as recomendações de política precisam ser aperfeiçoadas e enfocadas segundo um sério teste empírico. Isso exige unidades padronizadas de observação e a percepção de um amplo elenco de variáveis econômicas, gerenciais, políticas e sociais, que interagem para determinar o comportamento.

Este estudo visa o aperfeiçoamento, a longo prazo, da orientação da política através da identificação sistemática dessas variáveis. O estudo está assim organizado: a definição é, naturalmente, considerada em primeiro lugar, sendo seguida das subdivisões taxionômicas do conjunto definido. A definição é, ainda, decomposta em dois tópicos: a diferenciação entre o “público” e o “privado”, de um lado, e a distinção entre “empresa” e “instituição”, de outro.

2. *A quem se refere a palavra “público”?*

A que segmento da sociedade nos referimos, quando usamos o termo “público”? Para evitar prejulgamento de assuntos subseqüentes, vamos considerar diretamente aquilo que se compreende por “propriedade pública”. Podem ter participação numa empresa: a) o governo; b) os funcionários da empresa;

c) os consumidores que usam o produto da empresa (cooperativas); d) os indivíduos ou instituições particulares, ou alguma combinação dessas quatro categorias. A questão consiste em saber se as duas formas intermediárias devem ser classificadas: 1) juntamente com o governo, sob a rubrica de “públicas”; 2) como subcategorias de natureza “privada”; ou 3) consideradas individualmente.

As quatro variantes são, do ponto de vista analítico, claramente distintas, podendo-se esperar que se comportem de maneira diversa, já que cada uma serve a diferentes interesses fundamentais: num caso, o interesse do capital; no outro, o do trabalho; no terceiro, o do consumidor; e, no último, o de quem quer que seja escolhido pelo governo. O que deve ser chamado de público? Meu dicionário define “público” como: “de, pertencente a, ou referente ao povo como um todo; de/ou pela comunidade em geral”.¹ Nesse sentido, somente o governo é “público”, já que as empresas coletivas e as de propriedade do trabalhador representam apenas subconjuntos muito limitados do “povo como um todo”. A forma como uso esse termo é, por isso, compatível com expressões como “dívida pública”, ou “finanças públicas”. É, porém, incompatível com “companhia pública”, como se usa nos EUA para descrever as firmas privadas de capital aberto, cujas ações podem ser encontradas nas bolsas de valores. E, semelhantemente, é incompatível com a denominação “escola pública”, como se usa no Reino Unido (mas não nos EUA).

Estas considerações indicam que o termo “público” está, de certa maneira, contaminado por usos impróprios, e melhor seria se fosse evitado de uma vez, deixando-nos simplesmente com as quatro variantes do governo, do trabalhador, da propriedade coletiva e das empresas privadas. Todavia, herdamos a expressão “empresa pública” e certamente estamos de acordo com o significado original, ao usá-la para indicar a empresa do governo. Aqueles que nos EUA usam a expressão “companhia pública” e os que no Reino Unido falam em “escolas públicas” é que são responsáveis pela confusão em torno do termo. No restante deste trabalho usarei, portanto, “empresa pública” como sinônimo de “empresa governamental”.

Haverá quem possa objetar a esse uso, com o fundamento de que, digamos, num estado fascista as empresas do governo servem mais ao interesse dos que detêm o poder do que ao do público.² Isso é, por certo, analiticamente lógico, mas é estatisticamente perigoso. O “interesse público”, assim como a “orientação comercial”, dá margem à interpretação subjetiva. Se o Partido Trabalhista não gosta do uso que o governo conservador faz da empresa governamental, ou vice-versa, a empresa deixa de ser pública? Uma empresa particular perfeitamente competitiva, num mundo à feição de Adam Smith, torna-se portanto “pública”, porque produz um resultado eficiente, segundo a concepção de Pareto? Argumentos como os de Ahmad são, certamente, úteis na *análise* da empresa pública, mas eu diria que são inadequados para definir uma unidade de observação estável e objetiva.

¹ Garalnik, David B., ed. *Webster's new world dictionary*, 2. ed. Cleveland, William Collins & World Publishing, 1968.

² Ver, por exemplo, Ahmad, Muzaffer. *Political economy of public enterprise*. In: Jones, Leroy; Mallon, Richard; Mason, Edward; Rosenstein-Rodan, Paul & Vernon, Raymond, eds. *Public enterprise in less developed countries*. New York, Cambridge University Press (no prelo em 1981).

Uma ou duas analogias poderão esclarecer esses pontos. Um canivete pode ser usado para muitos propósitos, inclusive para matar, passar manteiga e fazer uma incisão no local da picada de uma cobra venenosa. Continua sendo um canivete, independentemente do uso a que se destina, ou do uso que dele se faça; o exército alemão foi usado, sob Hitler, de maneira bem diferente da que o foi pela República Federal, mas continuou sendo um exército. De forma semelhante, afirmo que uma empresa pública é, simplesmente, um instrumento de política do governo, e como tal deveria ser definida, independentemente da intenção e do espírito que nortearam sua criação ou do uso real que dela faz o governo. É certo que, para fins analíticos, muitas vezes pode ser útil distinguir entre as empresas públicas comerciais e não-comerciais (ou entre os exércitos ofensivos e os defensivos). Esse aspecto, contudo, é antes tratado como uma discriminação taxionômica do conjunto da empresa pública, em vez de significar uma parte da definição que estabelece os limites do conjunto.

É útil fazer aqui uma pausa para distinguir o problema da “definição” de um tópico que ao mesmo tempo com ele se relaciona e a ele se superpõe, mas que dele, não obstante, difere, e ao qual me referirei como sendo o “conceito” de empresa pública. Por “conceito” quero dizer uma definição do instrumento combinada com uma filosofia, sobre a maneira como o mesmo deverá ser usado. Dois países, como, por exemplo, a Índia e a Coréia do Sul, podem, assim, dispor de conjuntos de empresas públicas que sejam bastante semelhantes em porte e estrutura, mas que possam operar segundo filosofias bastante diferentes. O instrumento é similar, mas o uso é diferente. Estudos sobre companhias tratam (em parte) desse tema mais amplo que é o conceito.³ Aqui estou apenas interessado na meta mais limitada da definição do conjunto a que a filosofia deve ser aplicada.

5. *Propriedade*

A propriedade é o mais óbvio dos elementos definidores. E uma vez que a propriedade varia ao longo de uma série contínua que vai do zero aos 100%, o problema consiste em especificar um ponto limitado a partir do qual se distingue o público do privado. Isso é, necessariamente, um exercício arbitrário, já que, salvo nos pólos, todos os pontos do espectro são, *a um tempo*, públicos e privados.

A lógica pode-nos ajudar na escolha das fronteiras, se apenas indagarmos por que estamos, de início, interessados na propriedade e, para isso, há duas razões:

1. Controle: a propriedade significa o controle sobre decisões e, assim, ajuda a distinguir o comportamento público do privado, especificando o principal a quem a empresa (como agente) potencialmente serve.
2. Finanças: a propriedade significa a existência de fluxos financeiros, sob formas de participação nos lucros. Os fluxos destinados ao governo têm que ser diferenciados daqueles que se destinam a instituições particulares.

³ Fernandes, Praxy. The public enterprise concept. Ljubljana, ICPE. Sept. 1980; Sicherl, Pavle & Fernandes, Praxy. The Identity and character of public enterprise: a building block approach. Ljubljana, ICPE, Sept. 1980.

Esses dois aspectos representam fronteiras bastante diferentes. Se estamos interessados em controle, então qualquer coisa além de 50% significa um ponto limítrofe lógico. A propriedade majoritária, contudo, é apenas uma condição suficiente e não é, de modo algum, necessária para o controle. Se a propriedade acionária particular é diversificada, então é muito comum que um controle eficaz seja exercido com participação minoritária (como, por exemplo, a do Du Ponts, nos EUA, e do Tatas, na Índia). Se estamos realmente interessados em comportamento, devemos incluir algumas situações de participação acionária minoritária. A lógica requer, portanto, a adição de uma variável de controle distinta, na definição de empresa pública, possibilidade que será considerada no item seguinte. A questão é que, se de fato incluímos tal variável distinta de controle na definição, então o limite dos 50% já não tem razão de ser.

Se é o aspecto financeiro que nos interessa, por outro lado, então a propriedade fornece, também, um indicador imperfeito. E isso ocorre porque as implicações financeiras de uma participação de 10% numa companhia gigantesca são maiores do que as conseqüências financeiras resultantes da posse de 100% das ações de uma pequena empresa. Na medida em que estamos interessados nas finanças, portanto, a lógica requer que as definamos não como uma *parcela* de capital, mas como um *quantum* absoluto. Poderíamos incluir, alternativamente, todas as posses de direitos, qualquer que fosse sua dimensão.

Infelizmente, os requisitos lógicos do analista têm que dar lugar aos requisitos práticos suscetíveis de tratamento estatístico. Em outro trabalho, sugeri que se cedesse diante da natureza prática dos fatores, excluindo arbitrariamente as participações acionárias muito pequenas, de menos de 10%.⁴ Entretanto, não tive sucesso na tentativa de convencer outras pessoas da utilidade dessa concessão.⁵ Por conseguinte, concluo agora, com relutância, que a lógica deve ser ignorada, no interesse de obter uma definição comum, internacionalmente aceitável, e que o limite da propriedade deveria ser fixado nos 50%. O interesse lógico em propriedades acionárias inferiores a esse limite pode ser traduzido em sua denominação como “quase públicas” e em seu tratamento como um conjunto separado, onde quer que haja dados disponíveis.

Surge um fator de complicação quando consideramos o binômio propriedade indireta/propriedade direta. Se a empresa *B* pertence 100% à empresa *A*, que por sua vez pertence 100% ao governo, então a empresa *B* é “pública”? Quer estejamos interessados em finanças ou em controle, a lógica sugere que a empresa *B* deve ser considerada parte do conjunto da empresa pública (muito embora empresas direta e indiretamente possuídas devam também constituir subconjuntos taxionomicamente distintos, para admitir a possibilidade de diferentes tipos de comportamento). Por extensão, deveríamos incluir

⁴ Jones, Leroy. *Public enterprise and economic development: the Korean case*. Seul, KDI Press (distribuído pela Universidade do Havai), 1976. p. 28.

⁵ Por exemplo, o estudo de oito nações, sob os auspícios do Centro Internacional de Pesquisas sobre Desenvolvimento (International Development Research Center), adotou todos os outros elementos da minha definição em *Public enterprise and economic development: the Korean case*. op. cit. p. 220-1, mas optou por um limite de 50% na dimensão propriedade. Ver Sakong II. *Macroeconomic aspects of public enterprise in Asia: a comparative study*. Seul, Coréia, Korea Development Institute, Jan. 1979. (Working Paper 7.902.)

também a empresa C, cujas ações são possuídas, em partes iguais, por cinco empresas totalmente públicas? Se for assim, o que dizer da empresa D, cujas ações estão equitativamente distribuídas entre cinco empresas, quatro das quais são, cada uma, 60% públicas, sendo a quinta inteiramente particular? Numa base financeira, o governo detém apenas 48% das ações, mas numa base de controle sua participação é de 80%, já que pode controlar todos os votos de quatro das firmas matrizes. A situação oposta também é possível, com o governo detendo a maioria numa base financeira, mas estando em minoria em base de controle. Parece-me que a lógica exige que admitamos a posse indireta, que totalize 50% ou mais, seja numa base financeira ou de controle. Condições práticas podem interferir, porém, quando a obtenção dos dados é difícil e quando a computação de todas as propriedades indiretas requer a inversão matemática de uma matriz de participação acionária.⁶ Nesse caso, talvez queiramos limitar a propriedade pública pura a alguma coisa como “posse indireta totalizando 50% ou mais, numa base de controle, quando distribuída entre não mais do que, digamos, quatro outras empresas públicas”. As propriedades indiretas remanescentes poderiam ser atribuídas à área “quase pública”, onde houvesse dados disponíveis.

Outro fator de complicação é que a “propriedade”, em si mesma, não constitui um conceito único, desprovido de ambigüidade. Conforme a tradição que nos foi legada⁷ pelos estudiosos do “direito de propriedade”, essa propriedade confere, pelo menos, três privilégios distintos: o direito ao uso do item em questão (*usus*); o direito ao excedente produzido pelo bem (*fructus*); e o direito de dispor do item ou alterar sua forma (*abusus*). Num sistema capitalista, a lei confere todos os três direitos a um só agente, mas em algumas variantes socialistas diferentes direitos são detidos por agentes diversos. Mais importante, no sistema iugoslavo, os trabalhadores detêm a propriedade no sentido do *usus* e *fructus*, mas o *abusus* é detido pelo Estado (ou, pelo menos, por algum órgão público de mais amplas dimensões). É claro que essa situação é distinta da de empresas possuídas por trabalhadores, no Ocidente, onde os empregados também têm o *abusus*, e são previsíveis diferentes resultados em matéria de comportamento.⁸ Então, é a empresa iugoslava uma empresa do trabalhador ou uma empresa governamental, isto é, o elemento crítico é *usus*, *abusus* ou *fructus*? Não existe uma resposta inteiramente lógica para essa pergunta, que eu possa perceber, mas minha tendência pessoal é no sentido de considerar o caso iugoslavo como uma variação da empresa em que o trabalhador tenha participação e não a uma variação da empresa estatal; portanto, é preciso que o *usus*, o *fructus* e o *abusus* estejam todos em mãos do governo, para que uma empresa seja pública.

4. Controle

Como deve ser usado o conceito de “controle” para que se distinga a empresa pública da particular? Existem, afinal de contas, muitos meios pelos

⁶ Para detalhes dessa manifestação, ver Jones Leroy. op. cit. p. 220-1.

⁷ Ver Furubotn, Erik G. & Pejovich, Svetover, eds. The Economics of property rights, Cambridge, Ballinger, 1974.

⁸ Furubotn, Erik & Pejovich, Svetozar. Property rights and the behavior of the firm in a socialist state: the example of Yugoslavia. In: ——— & ———. op. cit. p. 227-51.

quais o governo pode exercer influência sobre o comportamento de uma empresa: ele pode estabelecer o preço que a empresa pode cobrar por seu produto; pode alterar a lucratividade de diversas atividades da empresa, fixando diferentes taxas e subsídios para a participação em determinados mercados de produto e região; pode proibir a participação em algumas atividades (digamos, a importação de determinados itens), ou em algumas combinações (digamos, acordos de cartel); e pode, simplesmente, fazer com que um ministro apanhe o telefone e sugira a um proprietário particular que adote determinada linha de ação, porque isso constitui matéria de interesse nacional, e que se ele não fizer isso, o órgão de tributação pode decidir que terça-feira seguinte é um dia adequado para fazer uma minuciosa auditoria nos livros de sua empresa. Então, de certa maneira, virtualmente todas as empresas — públicas e privadas — são controladas, no setor moderno de uma economia.

Que fator distingue a forma de controle característica da empresa pública? A resposta é que existe uma relação de dirigente/agente, entre o governo e a empresa, posições que ambos ocupam conforme uma cadeia hierárquica direta. Denominarei este o controle *interno*, para distingui-lo das formas de controle *externo* descritas no parágrafo anterior. A distinção é crucial, do ponto de vista analítico. Com o controle interno, o governo pode estabelecer diretamente os objetivos, enquanto com o externo pode apenas estabelecer dificuldades na busca das metas fixadas pelo proprietário privado. Com o controle interno, o governo fica em posição de impor sua vontade, contratando, demitindo, promovendo, oferecendo bônus ou, ao contrário, recompensando ou penalizando diretamente o administrador. Sob o controle externo, tais privilégios ficam na área do setor privado e o governo pode apenas atingir levemente as bordas da atividade gerencial.

É certo que muitos objetivos governamentais podem ser atingidos através do controle, seja interno ou externo, o que leva alguns autores a encarar a empresa pública como sendo apenas uma parte de um conjunto mais amplo de empresas controladas, algumas vezes denominado de “setor protegido”. O governo pode alterar o caminho de um contexto de economia mista, utilizando muitos instrumentos diferentes, incluindo a empresa pública, a legislação, as medidas antitruste, impostos, subsídios e orientação administrativa. Uma das finalidades de se considerar separadamente a empresa pública consiste em compreender o caráter excepcional dos custos/benefícios associados a esse instrumento, para proporcionar orientação quanto aos instrumentos que serão mais apropriados, em circunstâncias particulares. Aqui a distinção entre controle interno e externo parece crítica, na exata demarcação de conjuntos de instrumentos.

Como se poderá operacionalizar a noção de controle interno? O fator crítico é o poder de nomear a gerência de cúpula. Se o governo tem esse poder, então o controle interno é possível. Deveria ser exigido que o controle interno fosse não apenas possível, mas exercido? Quer dizer, se o governo nomeia o chefe supremo, mas depois deixa a empresa em paz para operar como qualquer outra firma particular, constitui ela uma empresa pública? Como exemplo, a British Petroleum deve ser considerada uma empresa pública ou privada? Numa analogia, uma faca continua sendo uma faca, se é deixada dentro da gaveta? Ao que parece, a resposta iria depender da circunstância de se estar especialmente interessado numa definição estatisticamente útil, ou numa taxionomia conveniente, do ponto de vista analítico. Sendo assim,

para propósitos de definição o critério deveria ser o de que o controle público existe onde o potencial é criado pelo poder de nomear a gerência de cúpula. A maneira segundo a qual esse poder é realmente usado para o exercício do controle interno é um ponto analiticamente importante, abordado pela subdivisão taxionômica. Se esse ponto de vista fosse aceito, então a British Petroleum seria considerada uma empresa pública, mas como membro de um subconjunto particular, em que o governo, de fato, age de forma muito parecida com a de um acionista privado, interessado somente em dividendos e na valorização do capital.

Quando é que o governo tem o poder de nomear a gerência de cúpula? A resposta mais óbvia é: através da propriedade majoritária, mas se essa fosse a única possibilidade, então não haveria necessidade de acrescentar uma distinta variável de controle à definição, e o caráter “público” poderia ser definido apenas pela propriedade. Contudo, também é possível, ao governo, exercer controle interno sendo acionista minoritário, ou mesmo nem sendo acionista. Dois exemplos servirão para ilustrar essas possibilidades, e a opção, quanto ao fato de uma distinta variável de controle ser necessária, vai girar em torno de se querer ou não admitir tais entidades como empresas públicas.

Na Coreia do Sul, o governo é acionista minoritário (aí pela altura de um quarto a um terço de direitos pendentes) dos bancos comerciais. Uma vez que as ações restantes estão dispersas amplamente, essa posição, de modo geral, deveria ser suficiente para garantir o controle interno. Mas o governo não quer se arriscar nessa contagem e expediu um decreto determinando que ninguém (exceção feita do governo) pode votar em proporção superior a 10% das ações não integralizadas.⁹ Como resultado, o governo nomeia a chefia de cúpula que, por sua vez, fica sendo tão sensível aos desejos do governo quanto se este último detivesse a maioria das ações. Não deveriam então os bancos ser considerados empresas públicas?

Um exemplo mais extremo de controle sem o direito acionário é dado pela National Agricultural Cooperative Federation — NACF (Federação Nacional das Cooperativas Agrícolas),¹⁰ da Coreia do Sul. Aqui os direitos acionários são detidos pelas cooperativas municipais e por seus membros, mas várias leis fazem com que os ministérios governamentais tenham maioria absoluta dos votos necessários para nomear o funcionário executivo de mais alta graduação.¹¹ Esse funcionário, por sua vez, responde perante o governo e os membros da NACF, mas seu destino fica, em última análise, nas mãos do governo, tal como ocorreria com uma empresa mista em que houvesse maioria acionária governamental.

Em suma, certa combinação de variáveis de “propriedade” e “controle” serve para traçar a fronteira entre “público” e “privado”. As combinações mais viáveis serão consideradas na seção dedicada à “síntese”. Em primeiro lugar, porém, é necessário examinar as variáveis que possam ser usadas para distinguir “empresas” de “instituições”.

⁹ Ver Jones, Leroy & Sakong II. *Government, business and entrepreneurship in economic development: the Korean case*. Cambridge, Harvard University Press, 1980. p. 103.

¹⁰ A NACF é uma das maiores organizações empresariais do país, operando nos setores de finanças e de comércio por atacado e a varejo.

¹¹ Para detalhes, ver Jones, Leroy. *op. cit.* p. 55-6.

5. *Autonomia*

Muitos escritores excluem as atividades departamentais do conjunto formado pelas empresas públicas, isto é, desejam fazer a distinção entre as atividades empreendidas pelo próprio governo daquelas dos órgãos governamentais autônomos. Por conseguinte, usam eles, implícita ou explicitamente, a característica de autonomia legal para distinguir entre as empresas governamentais e as instituições tradicionais do governo. Um empreendimento governamental diferencia-se, assim, das corporações públicas (estabelecidas segundo legislação especial) e das sociedades anônimas (estabelecidas conforme a lei geral das sociedades comerciais) porque: não é uma entidade jurídica autônoma e seus empregados são funcionários públicos; não pode processar nem ser processado; e, em termos gerais, porque está sujeito à maior parte das normas governamentais padronizadas de contabilidade e funcionamento. Analiticamente, enfatizam a circunstância de que tais diferenças são cruciais, em termos de comportamento. Na verdade, tais argumentos estão apoiando o desenvolvimento britânico da corporação pública do tipo morissoniano.¹² Mais recentemente, numerosos autores têm questionado o grau de importância que tem, na prática, essa distinção.¹³

A questão, pois, está em saber se a autonomia legal é ou não suficientemente importante para excluir os empreendimentos departamentais, em definitivo, do conjunto das empresas públicas, ou se a distinção deveria ser representada somente como um subconjunto taxionômico, isto é, deveria o sistema ferroviário sueco ser excluído, enquanto as ferrovias britânicas são incluídas? Deveria a produção de cigarros sul-coreanos ser excluída, enquanto a produção de cigarros nepalesa é incluída? Ou deveriam todas essas atividades ser consideradas empresas públicas, mas de diferentes formatos legais? Os especialistas em direito e em administração pública podem, razoavelmente, adotar a primeira opinião. Os economistas e os especialistas em gerência, por outro lado, mais provavelmente adotarão o segundo ponto de vista, argumentando que a variável crítica que une tais atividades é seu “caráter empresarial”. E essa variável é agora considerada.

6. *Produção colocada no mercado*

Do ponto de vista “econômico”, o que distingue empresas de instituições é seu “caráter empresarial”. A Fundação Ford é uma instituição, enquanto a Companhia de Motores Ford é uma empresa. As tentativas de vários autores para especificar com maior precisão esse “caráter empresarial” produziram um conjunto variado e de certa forma redundante de elementos de definição, incluindo os seguintes:

¹² Para um resumo útil, ver Arora, R. S. *The Theory of the public corporation*. In: *Administration of Government industries*. New Delhi, Indian Institute of Public Administration, 1969. p. 9-43.

¹³ Ver, por exemplo, Pozen Robert C. *Legal choices for State enterprises in the Third World*. New York University Press, 1976; e Friedman, W. *Government enterprise: a comparative analysis*. In: Friedman, W. & Garner, J. F., ed. *Government enterprise*. New York, Columbia University Press, 1970. p. 303-36.

1. *Produção colocada no mercado*: as empresas vendem seus produtos por determinado preço, num mercado, enquanto as instituições fornecem seus serviços gratuitamente.

2. *Bens públicos versus bens privados*: as empresas produzem bens privados e as instituições produzem bens públicos, caracterizados pela ausência de competitividade no consumo e pela ausência de rejeição na distribuição.

3. *Campo de atividade*: as empresas estão engajadas em agricultura, mineração, manufatura, produção de bens, comércio e prestação de serviços financeiros; as instituições proporcionam outros serviços, que incluem saúde, educação, defesa, manutenção da lei e da ordem, regulamentação, etc. Ou, mais resumidamente: as instituições prestam serviços comunitários, pessoais e sociais (isto é, ISIC 9**), enquanto as empresas produzem todas as outras mercadorias e serviços (isto é, ISIC 1-8**).¹⁴

4. *Orientação para o lucro*: espera-se, em geral, que as empresas gerem retorno sobre o capital, enquanto que das instituições não se espera isso.

5. *Contabilidade comercial*: as empresas registram suas atividades em demonstrativos de lucros e perdas e em balanços, enquanto as instituições não o fazem.

Duas perguntas precisam ser feitas em relação a esta lista: primeiro, alguns desses itens são redundantes a ponto de poderem ser abandonados sem que se altere o conjunto? Segundo, nos pontos em que as definições produzem conjuntos ligeiramente diferentes, seriam desejáveis determinadas inclusões marginais? Quanto à redundância, o elemento bem público *versus* bem particular (2) superpõe-se à produção posta no mercado (1) e pode ser eliminado, uma vez que utiliza uma terminologia menos clara. A noção de contabilidade comercial (5) igualmente parece dispensável, pois não posso imaginar qualquer organização que promova a comercialização de seu produto e não faça uso desse tipo de contabilidade (salvo no caso de pequenas propriedades individuais). Mais ainda, muitas organizações de pesquisa e entidades filantrópicas, incluindo a Fundação Ford, usam métodos contábeis muito semelhantes aos da contabilidade comercial.

A orientação para o lucro (4) pode servir como importante função de exclusão, distinta da produção colocada no mercado. Se definida como um “espírito” ou uma “intenção”, contudo, torna-se sem valor operacional para fins de definição. É subjetiva, variando entre os indivíduos, a qualquer tempo, e instável, variando para o mesmo indivíduo, ao longo do tempo.¹⁵ O

¹⁴ Para uma lista das categorias ISIC, ver o item 9-C.1. Há duas dificuldades com esse tipo de indicação abreviada. Primeiro, ISIC 9 inclui tratamento de esgotos, geralmente encarado como serviço de utilidade pública, da mesma forma que água e eletricidade. Segundo, inclui cinemas, outras casas de diversões, lavanderias, tinturarias e serviços de limpeza doméstica, etc., que são de modo geral considerados atividades comerciais. A vantagem de se dispor de uma definição concisa e internacionalmente aceita justifica a exclusão de tais estabelecimentos do conjunto da empresa pública?

¹⁵ Por exemplo, numa empresa indiana, o relatório anual do presidente do conselho declara que o propósito da firma é não-comercial, nos anos em que a empresa apresenta

conceito pode ser tornado operacional, em termos de definição, se especificar a lucratividade real, em vez da pretendida. Agora, porém, precisamos perguntar o que, exatamente, se tem entendido por “lucrativo”. Significa o retorno sobre o capital, ou apenas o retorno sobre os direitos? E que dizer da taxa de depreciação, dos impostos e dos lucros retidos? O retorno deve exceder o custo da oportunidade, ou simplesmente ser não-negativo, ou deve ser alguma coisa entre esses dois pontos? Existe, em outros trabalhos,¹⁶ uma relação completa de possibilidades, mas para os propósitos imediatos deve-se apenas observar que estamos definindo um *continuum* de lucratividade, ao longo do qual alguns dos pontos críticos se fixam onde as receitas cobrem: a) nenhum tipo de custo; b) metade dos custos variáveis; c) todos os custos variáveis; d) os custos correntes mais os pagamentos de juros; ou e) os custos correntes mais o custo de oportunidade do capital total.

O problema operacional consiste então em escolher, nesse *continuum*, um ponto arbitrário que sirva como fronteira entre empresas e instituições.

Antes de fazer isso, contudo, é preciso que se observe que temos agora mais uma variável redundante, já que “produção colocada no mercado” se distribui precisamente sobre o mesmo espectro. Afinal de contas, que significa dizer-se que um bem é “vendido”? Significa isso *qualquer* encargo financeiro da mais simbólica natureza (digamos, “selagem e manuseio” ou o pagamento de US\$ 1 por visita ao hospital?). Ou quer isso dizer que todos os custos precisam ser cobertos? Ou alguma coisa entre um conceito e outro? Do ponto de vista operacional, portanto, os critérios da “orientação para o lucro” e da “produção colocada no mercado” acabam sendo um *continuum* único, ao qual me referirei como “qualidade de comercialização” (*marketedness*), embora talvez “grau de cobertura de custo” ou “grau de subsídio” fossem expressões melhores.

Em que ponto arbitrário do *continuum* da *marketedness* acabam as instituições e começam as empresas? Se exigirmos que *todos* os custos (incluindo o custo da oportunidade do capital) sejam cobertos, então haverá pouquíssimas empresas públicas. Um ponto de demarcação muito mais natural seria aquele em que estivessem cobertos os custos dos juros, ou em que lucros positivos pós-imposto (ou pré-imposto?) fossem mostrados. Mesmo que permitíssemos “considerar um ano junto com outro” (digamos, num período de três anos), isso excluiria:

- a) algumas firmas cujo produto tem seu preço controlado, por motivos de política social;
- d) firmas em decadência, que podem ter remunerado seus custos de capital maximização do bem-estar, numa indústria de custo decrescente;
- c) firmas com alta relação entre débito e direito acionário, em oposição a firmas idênticas, mas com baixa relação;
- b) firmas em busca de uma estratégia de preços de equilíbrio parcial e de em anos anteriores, mas que agora podem apenas cobrir os custos variáveis.

prejuízo, enquanto afirma, quando a mesma dá lucro, que todas as empresas públicas têm obrigação de mostrar retornos positivos. Ver Murthy, K. R. S. *Modern Bakeries, Ltd. (P): objectives and accomplishments*. Ahmedabad, Indian Institute of Management Case, 1970.

¹⁶ Jones, Leroy. op. cit. p. 31-7.

Essas exclusões são desejáveis? Isto é, tais entidades são mais companhias geradoras de lucro, ou mais instituições regulatórias, que nada vendem? Acho que são mais parecidas com empresas e, portanto, prefiro mover o ponto de demarcação pelo menos até o ponto do custo total variável, o que tem ainda a vantagem de simplificar o cálculo. Uma hipótese, ainda que mais fraca, pode ser aventada, quanto a mais um passo ao longo do *continuum*, até o ponto de custo variável de 50%. O argumento, aqui, é o de que esse limite produz um cenário de empresa pública muito mais estável. Empiricamente, muitas firmas vão, de fato, atravessando a fronteira do custo variável, de ano para ano, enquanto muito poucas são encontradas, a qualquer tempo, dentro da faixa de 30 a 70%.¹⁷

Para evitar mal-entendidos, devemos frisar que a escolha de qualquer ponto determinado sobre o *continuum* da qualidade de comercialização não tem, de forma alguma, quaisquer implicações quanto à política. Não se sugere que as empresas públicas devam cobrir apenas os custos variáveis, mas que, para propósitos de definição, devemos reconhecer que, por diversas razões, muitas firmas de fato não fazem isso.

Resta considerar a variável do campo de atividade, que constitui uma possibilidade viável, já que é facilmente especificada (isto é, em termos de categorias ISIC). É também uma alternativa real, pelo fato de que pode delinear um conjunto de empresas inteiramente diferentes das identificadas segundo os critérios de *marketedness*. Se nenhum freio fosse imposto à atividade, o conjunto empresarial poderia incluir, digamos, hospitais de cirurgia plástica e universidades, em alguns países, enquanto excluiria leprosários e a educação elementar. Para isso, o argumento seria o de que as universidades pagas tendem a ter um comportamento bastante diferente daquelas que não o são, e requerem técnicas de análise muito diferentes (métodos contábeis e análise de custo/eficácia *versus* custo/benefício).

Um argumento contra a inclusão delas é o de que isso pode violar a noção de “negócio”. Sendo assim, ou se pode usar apenas a dimensão da atividade para definir o “caráter de negócio” (isto é, “uma empresa é uma entidade produtiva que não produz serviços comunitários sociais ou pessoais”); ou a mesma pode ser usada em combinação com a variável da qualidade da comercialização (ou seja, “uma empresa comercializa seus produtos, mas a saúde e a educação são arbitrariamente excluídas”).

Outro problema relacionado com o campo de atividade envolve firmas que vendem toda a sua produção (ou maior parte dela) ao governo. Essa categoria, que denominarei de “intermediários coletivos”,¹⁸ inclui produtores de munições, de manuais e de dinheiro (cunhagem de moedas).

Quanto a essas entidades, há duas dificuldades — a primeira das quais analítica. A demanda dessas mercadorias decorre das exigências finais do bem público, o que torna impossível qualquer mensuração dos benefícios da produção. São elas, por conseguinte, muito mais parecidas com governo do que com empresas que vendam para o setor privado, porque são suscetíveis apenas de análise de custo/eficácia, e não de uma análise mais global de custo/benefício. Se desejarmos incluir tais entidades como empresas, porém, pode alegar-se que, uma vez que as mesmas produzem bens negociáveis, em

¹⁷ Para justificar este termo, ver Jones, Leroy. op. cit. p. 37.

¹⁸ Para justificar este termo, ver Jones, Leroy. op. cit. p. 37.

lugar de serviços não-negociáveis, então os benefícios podem ser medidos em termos de oportunidade/custo.

A segunda objeção à inclusão de intermediários coletivos é de ordem estatística. Muitas dessas entidades produzem insumos militares e é muitas vezes difícil, quando não impossível, até mesmo identificar sistematicamente as unidades, quanto mais obter dados operacionais.

7. Síntese

Identifiquei quatro elementos definidores — propriedade, controle, autonomia e caráter empresarial —, cada um dos quais podendo ser especificado de numerosas maneiras. Virtualmente, qualquer definição que se deseje de empresa pública pode ser centralizada através de uma escolha no conjunto de variáveis assim definidas. Esse conjunto constitui o arcabouço de definição que era o propósito primordial deste estudo. O número de possíveis combinações é extremamente vasto, porém, e o objetivo deste item é focalizar a atenção sobre aquelas combinações que têm mais probabilidade de ser defendidas.

O gráfico 1 reparte todo o conjunto de entidades produtivas da economia numa matriz planejada para segregar, em unidades distintas, os argumentos fundamentais para inclusão no conjunto de empresas públicas. A matriz é articulada de modo que as entidades privadas mais puras fiquem na parte inferior, à direita, as públicas mais puras na parte superior, à esquerda, e as candidatas a empresas públicas na parte superior, à direita. Os princípios a que obedece a distribuição são os seguintes:

1. As colunas diferenciam instituições de empresas

a) a *qualidade de comercialização* — *marketedness* — diferencia as empresas das instituições, de acordo com a possibilidade de as receitas cobrirem mais ou menos a metade dos custos correntes;

b) a *atividade* diferencia as quase-empresas das empresas. As quase-empresas produzem serviços sociais, produtos bélicos e outros bens intermediários de uso coletivo.

2. As fileiras distinguem as entidades privadas das públicas

a) a autonomia (no sentido legal) distingue o governo, em sua expressão pura (por exemplo, empresas departamentais ou o Exército) das entidades governamentais autônomas (por exemplo, corporações públicas, sociedades anônimas, fundações);

b) a *propriedade* $\geq 50\%$ cria um subconjunto de entidades governamentais autônomas (ou, alternativamente, distingue entidades governamentais autônomas de entidades quase-públicas);

c) o *controle* (no sentido interno) distingue entidades governamentais autônomas de entidades quase-governamentais (ou, alternativamente, distingue dois subconjuntos de entidades quase-governamentais);

d) a *propriedade* $\geq 10\%$ (ou de algum outro número arbitrariamente pequeno) distingue o quase-público do privado.

Gráfico 1
Distribuição institucional da economia

	Instituições	Quase-empresas	Empresas	
Governo	11 Tribunais militares	12	13 Empresas departamentais	Sim ↕ Não
Governo autônomo	21	22	23 E.P. e S.A. com per- centual de 0 - 50%	Autonomia?
				≧ 50% ↕ < 50%
Quase-governamental	31	32	33 E.P. e S.A. com 0 < 50% mas com con- trole interno	Propriedade
				Sim ↕ Não
Particular	41	42	43 E.P. e S.A. sem con- trole interno mas com 50% > 0 ≧ 10%	Controle interno?
				Sim ↕ Não
	51 Fundações privadas	52 Hospitais particulares	53 Empresas privadas	Propriedade
				≧ 10% ↕ < 10%
	Não ↔ Sim		Serviços Sociais e Intermediários coletivos ↔ Outras	
	Comercializado?		Atividade	

Esse diagrama pode ser utilizado agora para isolar áreas mais importantes de concordância ou discordância:

1. O pequeno espaço demarcado em negrito (cela 23) abrange a área mínima de concordância; as entidades compreendidas nessa cela são empresas públicas, praticamente conforme qualquer definição.

2. O grande espaço demarcado em negrito (celas 12, 13, 22, 23, 32, 33, 42, 43) abrange a definição mais ampla possível de empresas públicas.¹⁹

3. A área de discordância fica entre os dois espaços.

A discussão pode, então, orientar-se no sentido de indicar em qual das celas, na área de discordância, se reconhece que deva ser colocada a empresa pública.²⁰

Minha preferência pessoal, no momento, é definir:

1. Como puras empresas públicas, as celas 13, 23 e 33.
2. Como quase-empresas públicas as celas 12, 22, 32, 42 e 43.
3. Como empresas públicas a soma das “puras” e das “quase”.

A definição correspondente pode, então, ser elaborada sobre as seguintes definições subsidiárias:

1. Uma “entidade produtiva” é uma unidade decisória identificável, dotada de um orçamento explícito ou suscetível de formulação, e que produz bens e/ou serviços.

2. A “propriedade” diz respeito aos direitos acionários detidos por uma autoridade pública, seja diretamente, pelo próprio governo, ou indiretamente, por outras entidades públicas (incluindo outras empresas públicas).

3. O “controle interno” significa o poder de estar diretamente envolvido no processo decisório interno, através do poder de nomear a gerência de cúpula (seja pelo governo, seja por outra autoridade pública).

4. A produção é “comercializada” se as vendas cobrem mais da metade dos custos correntes.

Seguem-se as definições:

1. Uma “empresa pública” é uma entidade produtiva, cuja produção é comercializada e:

a) onde a propriedade é detida em mais de 10%, pelo governo; e/ou

b) o controle interno é exercido pelo governo.

¹⁹ Salvo se algumas pessoas quiserem ignorar inteiramente a distinção empresa *versus* instituição, e incluírem também as celas 21, 31 e 41. Eu ignoro essa possibilidade.

²⁰ Assuntos secundários, mas ainda assim importantes, incluem: o tratamento da propriedade indireta; a fronteira arbitrária de 10%; a negociação com grupos de intermediários, etc.

2. Uma “empresa pública pura” é uma entidade produtiva cuja produção é comercializada e:

- a) que não produz serviços sociais ou intermediários coletivos;
- b) onde a propriedade governamental é de 50% ou mais; e/ou
- c) onde o governo exerce controle interno.

3. Uma “empresa quase-pública” é uma entidade produtiva cuja produção é comercializada e:

- a) que produz serviços sociais ou intermediários coletivos; e/ou
- b) onde a propriedade governamental é de menos de 50%, mas é de mais de 10%.

8. *Princípios taxionômicos*

A função desta taxionomia é identificar as variáveis *específicas da empresa* que podem, hipoteticamente, afetar seu desempenho. Isso inclui, conseqüentemente, mais amplos determinantes sócio-políticos de comportamento (por exemplo, sistemas políticos, estruturas de classe, nível de desenvolvimento econômico). As empresas públicas enfrentam pressões, tanto do mercado quanto do ambiente político-burocrático, as quais, por seu turno, podem variar com a história da empresa (por exemplo, por quanto tempo tem a mesma permanecido no setor público, ou há quanto tempo vem funcionando a organização). São, portanto, três as principais categorias de variáveis: 1. históricas; 2. organizacionais; 3. econômicas.

As variáveis podem ser contínuas (por exemplo, uma fração do direito acionário governamental) ou discretas (por exemplo, forma legal). No último caso, é essencial que as categorias sejam escolhidas de modo a serem a um tempo, *mutuamente exclusivas e exaustivas* permitindo, desse modo, que cada empresa tenha sua posição única em cada dimensão da variável.

Essa taxionomia particular procura ser bastante abrangente para poder ser usada como uma lista de referência-padrão, que forneça subsídios para a criação de uma base de dados computarizados. Para muitos propósitos práticos e analíticos, será demasiadamente rigorosa e analítica. Por exemplo, sob a epígrafe da “propriedade” (item B-1) é dada uma completa especificação de acionistas (mutuamente exclusiva e exaustiva). Para quase todos os fins, uma forma simplificada será mais manejável (por exemplo, empresa do governo central, empresa do governo municipal, empresa mista, sociedade comercial mista, empresa intergovernamental). A função da presente taxionomia, portanto, é proporcionar uma base de dados que possa conduzir a uma verdade de taxionomias de “forma reduzida”, usadas para determinados propósitos analíticos.

9. *Taxionomia*

A. Características históricas

- 1. Forma de ingresso (no setor da empresa pública):
 - a) herdada (de poderes coloniais anteriores);
 - b) nacionalizada;

- de proprietários estrangeiros;
- de proprietário nacional;
- c) encampação de empresa “decadente”;
- d) estabelecida no contexto do setor público.

2. Ano do ingresso.

B. Características organizacionais

1. Propriedade: detentores de direitos acionários (cada um, uma variável contínua, indo de zero a 100%):

- a) governo central;
- b) governo estadual e municipal;
- c) outra empresa pública;
- d) empresas estrangeiras individuais ou privadas;
- e) governos ou empresas públicas estrangeiros;
- f) grande grupo de acionistas particulares nacionais (detendo, digamos, mais de 5% cada);
- g) grupo diversificado de acionistas particulares nacionais, detendo, digamos, menos de 5% cada);
- h) empregados.

2. Controle: controle *interno*, no sentido de detenção do poder de nomear o executivo de cúpula (ou a maioria do conselho ou de outro órgão que nomeie o gerente de cúpula):

- a) governo central;
- b) governo municipal;
- c) outra empresa pública;
- d) principais acionistas particulares naturais do país;
- e) principais acionistas particulares estrangeiros;
- f) grupo diversificado de acionistas particulares;
- g) empregados;
- h) governo ou empresa estrangeiro;
- i) combinação (somente no caso de que nenhum dos citados na enumeração tenha papel majoritário).

3. Forma legal:

- a) empresa departamental (sujeita à legislação geral);
- b) empresa pública (sujeita a lei especial);
- c) sociedade anônima (sujeita à lei das sociedades comerciais).

4. Entidade principal de controle governamental:

- a) um único ministério (ou unidade correspondente do governo municipal);
- b) diversos ministérios (a usar apenas se diversos ministérios) partilham o controle interno — por exemplo, nomeando diferentes membros do conselho, sem que nenhum tenha a maioria. Não usar, se outros ministérios apenas tiverem controle de determinadas funções — como seja a aprovação do orçamento pelo ministro da Fazenda — hipóteses que serão tratadas no item seguinte;

- c) autoridade supraministerial (sendo a empresa responsável diretamente perante o ministro, o presidente ou outro órgão supraministerial);
- d) outras empresas públicas;
- e) outros.

5. Órgãos secundários de controle governamental (cada um representando uma variável distinta “sim”, “não”):

- a) ministério responsável pelo orçamento corrente;
- b) ministério responsável por investimento;
- c) ministério responsável por transações com moeda estrangeira;
- d) ministério responsável pela coordenação e planejamento;
- e) ministério responsável pelo pessoal;
- f) outros;
- g) exercício de aprovação *ex-post*
 - Conselho de Auditoria ou departamento de contabilidade;
 - Poder Legislativo;
 - outros ministérios;
 - outros.

6. Conselho de Administração:

- a) existe um conselho?
- b) (se a resposta é sim) é interno ou externo?
- c) (se a resposta é sim) qual é a sua composição?

7. Participação do empregado:

- a) através de direito acionário;
- b) através de participação nos conselhos ou instrumentos estatutários semelhantes;
- c) através de sindicato;
- d) nenhuma (que não seja através da cadeia hierárquica).

8. Participação direta do público (consumidores, ou a comunidade como um todo):

- a) através de participação no conselho (ou instrumento estatutário semelhante);
- b) através de conselhos assessoriais independentes, de *ombudsmen* ou de instrumento semelhante.

9) Estabilidade do executivo de cúpula:

- a) discricionária (serve “enquanto agradar” à autoridade que o nomeia);
- b) prazo (serve durante um período determinado, digamos, superior a três anos).

10. Autonomia: o grau de autonomia em cada uma das seguintes áreas de decisão correspondente a um nível de autonomia, conforme a decisão:

- a) tomada pela empresa;
- b) tomada pela empresa após consulta ao governo;
- c) tomada em conjunto, pela empresa e pelo governo;

- d) tomada pelo governo, após consulta à empresa;
- e) tomada pelo governo.

Esses níveis de autonomia são, então, atribuídos a cada uma das seguintes áreas de decisão:

Relevância do nível de autonomia da unidade governamental

Decisão

- a) fixação do preço do produto;
- b) contratação do executivo de cúpula;
- c) contratação dos gerentes do segundo e terceiro escalões;
- d) contratação de trabalhadores;
- e) estrutura básica de remuneração da gerência;
- f) estrutura básica de remuneração dos trabalhadores;
- g) gratificações para a gerência;
- h) gratificações para os trabalhadores;
- i) ganhos retidos *versus* dividendos;
- j) relação dívida/direito acionário;
- k) empréstimos a longo prazo;
- l) empréstimos a curto prazo;
- m) investimento em capital de giro;
- n) investimento em projetos de expansão;
- o) investimento em medidas de equilíbrio e modernização;
- p) investimento em outras empresas;
- q) combinação de produto;
- r) exportação;
- s) comercialização (*marketing*);
- t) compra de material: no país;
- u) compra de material: no estrangeiro;
- v) viagens ao exterior;
- w) treinamento;
- x) orçamentos operacionais;
- y) engenharia operacional.

C. Características econômicas (categorias ISIC)

1. Indústria (parcela de valor adicionado ou vendas em indústrias de dois dígitos):

- 11. Agricultura;
- 12. Silvicultura;
- 13. Pesca;
- 21. Minas de carvão;
- 22. Produção de petróleo bruto e de gás natural;

23. Mineração de minério metálico;
29. Outro tipo de mineração;
31. Fabricação de alimentos, bebidas, fumo;
32. Fabricação de têxteis, roupas e artigos de couro;
33. Fabricação de madeira e de produtos de madeira;
34. Fabricação de papel, de produtos de papel, impressão e publicação;
35. Fabricação de substâncias e produtos químicos, de petróleo, carvão, borracha e plásticos;
36. Fabricação de produtos minerais não-metálicos (excluídos os de petróleo e carvão);
37. Indústrias básicas de metal;
38. Fabricação de produtos manufaturados de metal, maquinaria e equipamentos;
39. Outras indústrias manufatureiras;
41. Eletricidade, gás e vapor;
42. Obras e abastecimento d'água;
50. Construção;
61. Comércio atacadista;
62. Comércio varejista;
63. Restaurantes e hotéis;
71. Transportes e armazenagem;
72. Comunicações;
- 81a. Bancos de desenvolvimento;
- 81b. Bancos comerciais;
- 81c. Outras instituições financeiras;
82. Seguros;
8. Propriedade imobiliária (incluindo a propriedade residencial);
91. Administração pública e defesa;
92. Serviços sanitários e similares;
93. Serviços comunitários sociais e correlatos (incluindo saúde e educação);
94. Serviços culturais e recreacionais (incluindo museus, zoológicos);
95. Serviços domésticos e pessoais;
96. Serviços internacionais.

2. Conglomeração:

0. (Número de produtos de dois dígitos que respondem por, digamos, 80% das vendas.)

- 1.
- 2.
- .
- .
- .

3. Diversificação:

0. (Número de produtos de oito dígitos que respondem por 80% das vendas.)

- 1.
- 2.
- .
- .
- .

4. Estrutura produto/mercado

a) fatia de mercado da empresa, quanto a vendas em mercados de quatro dígitos (nos quais a empresa controla as fatias indicadas):

- I) 81—100%;
- II) 61— 80%;
- III) 41— 60%;
- IV) 20— 40%;
- V) 1— 19%.

b) concentração (fatia de vendas em mercados) em que a concentração de quatro firmas, quatro dígitos, tem as seguintes relações:

- I) 1,00;
- II) 0,71—0,99;
- III) 0,41—0,70;
- IV) 0,01—0,40.

c) direção das vendas (fatias de vendas para):

- I) o governo;
 - II) outras empresas públicas;
 - III) outros produtores nacionais;
 - IV) consumidores nacionais;
 - V) mercados estrangeiros:
 - produtos manufaturados
 - matérias-primas
 - . fatia do mercado mundial igual ou superior a 10%
 - . fatia do mercado mundial inferior a 10%;
 - VI) inventário e elaboração da conta própria.
- d) caráter do produto (fatia de vendas para cada um):
- I) produtores;
 - II) consumidores.

5. Mercados de insumos

a) insumos intermediários (fatia de insumos intermediários oriundos de cada fonte):

- I) importações;
- II) outras empresas públicas;
- III) comprador único ou oligopólio interno (*monopsony or oligopoly*);
- IV) produtor interno competitivo.

b) mercados de capital:

- I) relação dívida/direito acionário;
- II) parcela da dívida na posse de:
 - instituições estrangeiras;
 - outras empresas públicas (especialmente bancos governamentais);
 - instituições privadas nacionais;
- III) taxa média de juros (total dos pagamentos de juros sobre o total da dívida);
- IV) operações de *holding*:
 - número de subsidiárias;
 - investimento em subsidiárias acima dos ativos totais;
 - juro da renda sobre o total da renda.

6. Características técnicas:

a) escala:

- I) número de empregados;
- II) vendas anuais;
- III) capital (ativos totais, conforme o balanço);

b) descentralização:

- I) número de estabelecimentos na empresa;
- II) número médio de empregados por estabelecimento.

c) intensidade de capital:

- I) capital por empregado;
- II) relação capital/produto;

d) iniciativa empresarial (ao tempo da instalação ou compra):

- I) o produto principal era novidade no país?
- II) a produção da mercadoria principal era novidade no país?
- III) o processo de produção era novidade no país?

7. Vinculações:

- a) para o futuro;
- b) com o passado.

8. Processo de produção:

- a) por séries — *batching* (por exemplo, produtos de engenharia);
- b) processo contínuo.

Summary

The purpose of this paper is to provide a framework for defining and classifying public enterprises. The primary aim is to elucidate the range of morphological choices available rather than to defend a particular variant.

In both cases, the motivation is at once statistical and analytical.

From the statistical viewpoint, the author would like to have an internationally agreed-upon definition so that one can make accurate statements of the form.

The absence of such a definition is an obstacle to scholarship and understanding since it precludes serious intertemporal and international comparisons of the public enterprise role.

From the analytical viewpoint the aim of definition and taxonomy is to identify those variables which determine particular outcomes or forms of behavior.

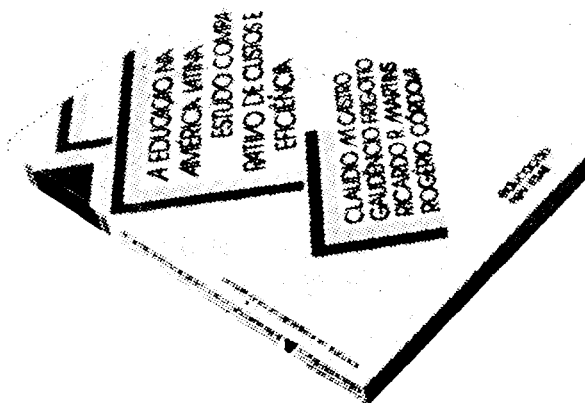
The author's interest in public enterprises is based on his feeling that they might behave differently as compared to private enterprises, on the one hand, or to traditional government, on the other.

The dual purpose of morphology creates a conflict, since some variables may be analytically important but difficult or impossible to quantify.

The author does not make policy recommendations; nonetheless, his paper is decidedly policy-oriented, since the systematic identification of variables makes this paper a tool for improving policy guidance in the long run.

The paper is organized as follows. Definition is considered first, followed by taxonomic subdivisions of the set thus defined. Definition is further decomposed into two issues; the differentiation of "public" from "private" on the one hand and the distinction between "enterprise" and "institution" on the other hand.

UMA PESQUISA AMBICIOSA



***E**m 1975, o Projeto Educação do Programa de Estudos Conjuntos sobre Integração Econômica da América Latina iniciou uma das mais completas pesquisas sobre Educação e Desenvolvimento Econômico na América Latina.*

A abrangência geográfica dos dados e a grande variedade de informações geradas representam invulgar busca na área das ciências sociais. Foram quase dois anos de trabalho contínuo, absorvendo os esforços e dezesseis instituições de toda a América Latina.

Este estudo, agora transformado em livro pela Fundação Getúlio Vargas, chama a atenção

para o caráter injusto dos investimentos em educação primária e secundária na América Latina: os centros mais desenvolvidos e os bairros mais ricos têm as escolas mais bem equipadas, recursos humanos mais qualificados e uma disponibilidade de tempo maior do que as escolas situadas nas zonas pobres periféricas.

Veja e compre nas livrarias da Fundação Getúlio Vargas: Rio – Praia de Botafogo, 188; São Paulo – Av. Nove de Julho, 2.029; Brasília – CLS 104, Bloco A, Loja 37

Ou peça pelo Reembolso Postal à Fundação Getúlio Vargas / Editora Caixa Postal 9.052, CEP 20.000 – Rio de Janeiro – RJ.