

A empresa pública e o gerente profissional: nota em torno de um relatório

GETÚLIO CARVALHO

O documento que se segue tem sua origem nos esforços desenvolvidos por diversos profissionais interessados no potencial da empresa pública como agente de mudança. Sua redação final coube ao Prof. Harold Seidman, da Universidade de Connecticut (EUA), que procurou enfatizar os aspectos políticos e administrativos do comportamento destas entidades governamentais.

A empresa pública tem, neste trabalho, uma definição bastante ampla, não se detendo o relatório em questões que, no passado, deram ensejo à publicação de diversos tratados e ensaios, hoje esquecidos por inúteis no campo gerencial. A preocupação com o comportamento real das empresas governamentais é a mais importante característica dos estudos promovidos, nos últimos anos, pela Organização das Nações Unidas e pelo Instituto Internacional de Ciências Administrativas, com vistas a fornecer maiores dados sobre a atuação do Estado como empresário.

Foi seguindo esta linha que o Grupo de Trabalho sobre Empresas Públicas, constituído pela Associação de Escolas e Institutos de Administração, do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, conduziu seus debates na Mesa-Redonda de Dubrovnik-Cavtat (Iugoslávia), na semana de 24 a 28 de maio de 1976. Esperam os membros daquele grupo que suas recomendações contribuam para que a empresa pública passe a ser vista como um tópico relevante na pesquisa e no ensino da administração. Fundamenta-se tal expectativa na certeza de que o Estado moderno será cada vez mais convidado a participar no processo de desenvolvimento econômico e social. Esta participação implicará maior regulação das rela-

ções sociais e, provavelmente, maiores responsabilidades diretas nos setores industriais, comerciais e financeiros.

Relatório preliminar do grupo de trabalho sobre empresas públicas do Instituto Internacional de Ciências Administrativas

Criação do grupo de trabalho. A organização e a gestão das empresas públicas é um dos quatro temas que os membros da Associação Internacional de Escolas e Institutos de Administração escolheram para discutir no curso dos dois próximos anos. O Prof. Donald C. Stone, presidente da Associação, distribuiu aos seus membros, no dia 29 de outubro de 1975, um memorando que anunciava a criação do Grupo de Trabalho que se dedicaria ao estudo das empresas públicas.

Composição do grupo. O Prof. N. S. Carey Jones, da Universidade de Leeds, foi nomeado presidente do grupo e o Prof. Harold Seidman, da Universidade de Connecticut, foi nomeado diretor do projeto. O grupo é formado por 24 membros que representam 14 países (África do Sul, Brasil, Canadá, Colômbia, Egito, Espanha, Estados Unidos, França, Inglaterra, Índia, Japão, Malásia, México, Turquia), assim como a Organização das Nações Unidas e o Instituto Centro-Americano de Administração Pública.

Objetivos. A missão essencial do grupo consiste em formular propostas construtivas, levando-as ao conhecimento das escolas e dos institutos, a fim de melhorarem os programas destinados à preparação dos responsáveis pela supervisão e pela gestão das empresas públicas nos seus respectivos países, a fim de identificarem os setores prioritários da pesquisa consagrada às empresas públicas. Tratar-se-ia, em primeiro lugar, de proceder:

- a) ao inventário das atividades de treinamento neste campo, assim como dos instrumentos de ensino e do material didático disponíveis;
- b) à identificação das diversas necessidades no campo de treinamento e das lacunas dos programas existentes;
- c) à avaliação dos programas em andamento;
- d) à formulação de sugestões úteis para a elaboração de programas, de planos de estudos e de cursos, e para a preparação de material didático.

Definição. Para a finalidade do presente estudo, a expressão “empresa pública” designa todo o empreendimento comercial, financeiro ou industrial do Estado, cuja função essencial seja a venda de bens ou a garantia de serviços remunerados, independentemente de sua forma organizacional. As empresas públicas podem organizar-se sob a forma de estabelecimentos públicos, de companhias, de sociedades de economia mista, de organismos autônomos ou semi-autônomos, de departamentos ministeriais, de autarquias, etc.

As empresas públicas apresentam certas características próprias que as distinguem de qualquer outra atividade dos poderes públicos, a saber:

— as relações do Estado com o público, dentro do contexto destas empresas, mais que relações de um soberano, são as relações de um comerciante ou de um negociante;

— os gastos necessários à produção dos bens fornecidos pelas empresas públicas e com os serviços por elas prestados devem ser cobertos por seus consumidores e não pelo contribuinte de um modo geral;

— as despesas flutuam necessariamente em função da demanda destes bens e serviços e é impossível prevê-las com exatidão ou mantê-las dentro dos limites orçamentários anuais.

Postulados. As concepções que prevalecem hoje em dia em relação às empresas públicas nos países de economia mista admitem implicitamente que uma empresa pública deveria conformar a sua linha de ação com os “princípios comerciais” e que o papel do Estado deveria ser exclusivamente o de um banqueiro e de um investidor, limitando-se à definição das políticas gerais. Presume-se que as empresas públicas estejam à margem da política e estejam isoladas de toda e qualquer interferência política, se quiserem ser eficientes. Por conseguinte, seria preferível situar as empresas públicas fora das estruturas administrativas tradicionais e organizá-las sob a forma de sociedades autônomas de direito público, não submetidas às pressões da função pública e à direção e à tutela de responsabilidades políticas. Os termos “estabelecimentos autônomos” e “organismos autônomos” ou “semi-autônomos” são usados como se estivessem imbuídos de um sentido preciso e definível, o que não corresponde necessariamente aos fatos.

Depreende-se da maior parte das discussões referentes às empresas públicas que estes postulados não são postos em dúvida. Tem havido preocupação com os problemas jurídicos e estruturais que inspiravam os modelos de organização, a composição dos conselhos de administração, as suas relações com os ministros e a responsabilidade para com o público. Todas estas questões figuraram na agenda dos seminários da Organização das Nações Unidas sobre a organização e administração das empresas públicas, que se realizaram sucessivamente em Rangum (1954), Nova Delhi (1959) e Genebra (1966) e da Comissão Econômica para a África, em Bizerta (1969). O relatório do Instituto Internacional de Ciências Administrativas apresentado no Congresso de Paris (1965) e consagrado à organização administrativa das empresas públicas punha em relevo os fundamentos jurídicos da autonomia das empresas públicas, a finalidade da autonomia, a sua organização interna e gestão e o seu controle *a posteriori*. Os documentos publicados pela Organização das Nações Unidas e pelo Instituto Internacional de Ciências Administrativas foram a fonte primária dos materiais e métodos didáticos e têm exercido uma influência determinante sobre o conteúdo de um grande número de obras especializadas e dos raros cursos universitários consagrados às empresas públicas.

Necessidade de uma avaliação crítica e de novos conceitos. As questões referentes às formas e às estruturas jurídicas das empresas públicas são importantes. Mas, chegou o momento de proceder ao exame crítico dos postulados básicos, à luz da experiência adquirida nos países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento. A realidade testemunha sobejamente que a

autonomia das empresas não é em si mesma a garantia da sua eficiência nem da liberdade de toda a interferência política, como acentuou o Prof. Hodgett a propósito do Canadá: "Ao dotar o estabelecimento público de fundos próprios, ao permitir-lhe recrutar o seu pessoal e ao subtrai-lo aos controles a que está sujeito todo e qualquer departamento administrativo, era de esperar-se que os dirigentes pudessem gerir a empresa de uma maneira eficiente e racional. Essa era a teoria. Mas a prática, no Canadá, como na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, nem sempre tem seguido a teoria. Além disso, com o decorrer do tempo, nem sempre pareceu muito seguro fiar-se na autonomia de gestão."¹

De fato, duvida-se que em qualquer país a prática tenha sido a imagem perfeita da teoria. A autonomia, no sentido de isenção de toda a direção e de toda a tutela dos poderes públicos, não é concebível senão nos casos em que as empresas públicas são pouco numerosas, economicamente independentes e não constituem nenhum problema político de grande importância. Desnecessário é dizer que a autonomia é impossível quando as empresas públicas são os principais beneficiários dos investimentos públicos, constituindo a fonte principal de emprego e instrumento essencial à execução dos planos de desenvolvimento econômico e social do Estado. Alguns dados estatísticos servirão para nos elucidar sobre o papel e a importância atuais das empresas públicas.

— Na França, as empresas públicas representam 10% do produto nacional bruto e 21% dos investimentos produtivos. As empresas públicas empregam 1.200 mil pessoas, ou seja, 13% dos efetivos do setor não-agrícola.

— No Brasil, as empresas estatais são responsáveis por cerca de 30% dos investimentos fixos e exercem um papel dominante em vários setores econômicos, tais como a eletricidade, a siderurgia, as estradas de ferro, as telecomunicações, a navegação, as minas, a indústria petrolífera e petroquímica.

— Na Índia, as empresas públicas ao nível do Governo central empregam cerca de 1.500 mil pessoas, pertencendo 50 mil aos quadros dirigentes.

— Nos Estados Unidos, as despesas brutas das empresas públicas ao nível federal estão avaliadas em mais de US\$30 bilhões. O montante global dos empréstimos públicos contratados por sete empresas sob o controle do Estado elevou-se em 1974 a quase US\$15 bilhões. Os empréstimos autorizados pelo Banco Federal de Financiamento para as empresas públicas elevaram-se a mais de US\$4 bilhões em 1976.

É portanto ilusório pretender que as empresas públicas existam, por assim dizer, no vácuo, e escapem à influência do Estado, quando desempenham um papel importante, e, por vezes, dominante, na economia nacional. Mesmo que elas desejassem distanciar-se, o Governo e os ministros não poderiam desinteressar-se das decisões relativas aos investimentos de capitais, aos empréstimos, aos preços e aos salários. Ora, todos estes elementos entram francamente em jogo quando as empresas públicas são

¹ Friedman & Garner. *Government enterprises*. p. 209.

solicitadas a realizar fins sociais e econômicos. A eficiência das empresas públicas torna-se inevitavelmente uma questão de preocupação governamental quando são constantemente deficitárias, como sucede na maior parte dos países.

É necessário partir de premissas que levem em conta o fato de que as empresas públicas constituem hoje parte integrante do sistema governamental, não sendo, portanto, concebível subtraí-las completamente às pressões sociais e políticas. Deve-se analisar os aspectos peculiares das estruturas, do financiamento, do pessoal e do funcionamento das empresas públicas, não à luz de uma doutrina jurídica abstrata, mas em função das condições necessárias ao seu bom funcionamento. O problema consiste em encontrar os meios e as formas que permitam às empresas públicas funcionar eficientemente dentro de um contexto político.

O relatório do secretário-geral das Nações Unidas sobre os objetivos e os programas da administração pública no decurso da segunda década de desenvolvimento acentuou bem que “a melhoria na gestão das empresas públicas poderá contribuir, substancialmente, durante a década de 70, para a realização dos objetivos de desenvolvimento. As empresas públicas têm objetivos econômicos nacionais que ultrapassam o simples objetivo de realizar lucros... Um dos objetivos prioritários desta década deveria, portanto, ser o maior rendimento das empresas públicas e, dentro deste espírito, o desenvolvimento conseqüente da capacidade das autoridades responsáveis pelo seu controle”.

A mutação do papel do Estado e a erosão progressiva dos limites entre os domínios do Estado e os da empresa pública produzem conseqüências importantes para o treinamento dos responsáveis pela direção e pela gestão das empresas públicas, quer se trate de funcionários dos ministérios e dos órgãos centrais de planejamento e de controle, quer dos administradores e dos gerentes das empresas públicas. A Comissão presidida por Lord Fulton, no Reino Unido, considerou que a multiplicação das empresas públicas, entre outros fatores, significaria que a função pública moderna deveria equipar-se melhor para estar em condições de resolver os problemas sociais, econômicos, científicos e técnicos.²

Nos países em desenvolvimento, os gerentes das empresas estatais são muitas vezes funcionários públicos em licença. Ao mesmo tempo, faz-se sentir a necessidade de preparar o pessoal da empresa pública para que venha a combinar, ao mesmo tempo, os dotes de empresário com os de funcionário público. Segundo o Prof. A. H. Hanson:

“A empresa pública exige todas as qualidades — tais como a intuição administrativa, o dinamismo, a disposição para assumir responsabilidades e o conhecimento dos princípios da gestão comercial — que as empresas privadas requerem do seu pessoal, e *algo mais*. Este “algo mais” não é fácil de definir, mas inclui certamente uma dedicação desinteressada ao “bem-estar público” que caracteriza os melhores funcionários, um sentido da importância das relações públicas e da capacidade de estabelecer um rela-

² *The civil service. Report of the Committee (1966-68), London, 1968.*

cionamento positivo e de colaboração com os ministros, políticos e burocratas que têm a última palavra sobre o controle da política geral.”³

Recomendações anteriores para o fortalecimento do treinamento. Os relatórios dos Seminários das Nações Unidas, organizados em Rangun e em Genebra, apontavam como um dos principais problemas a ausência de programas de treinamento apropriados e realistas para os gerentes das empresas públicas. Estes relatórios não contêm qualquer proposta concreta e limitam-se a assinalar que os gerentes das empresas públicas necessitam de “considerável formação e treinamento nas técnicas modernas de gestão” e que a formação deveria destinar-se a “desenvolver nos funcionários um verdadeiro espírito de iniciativa e a proporcionar-lhes conhecimentos profissionais profundos”.

O seminário organizado em Bizerta, em 1968, sob os auspícios da Comissão Econômica para a África, formulou as seguintes recomendações específicas a respeito do treinamento para a gestão das empresas públicas:

— Os governos e as empresas públicas deveriam assegurar os meios apropriados para o treinamento (incluindo a formação profissional) dos empregados em todos os níveis das empresas públicas, incluindo o aperfeiçoamento dos conselhos diretores, a formação nas técnicas gerais de gestão, a formação específica dos contadores, auditores, engenheiros, etc.

— Conviria reexaminar os programas universitários em função das necessidades das empresas públicas e adotar as medidas que se julgassem necessárias.

— Os gerentes das empresas públicas deveriam reconhecer que a formação e o aperfeiçoamento dos quadros é sua responsabilidade primordial e deveriam conceber políticas e programas com essa finalidade, numa perspectiva de longo prazo.

— O treinamento, nos níveis apropriados, deveria favorecer o intercâmbio de experiência com outros países. Dever-se-ia encorajar a criação de centros regionais de treinamento, a nível internacional.

— Dever-se-ia proporcionar treinamento para os funcionários públicos relacionados com as empresas estatais.

— Os poderes públicos deveriam realizar estudos sistemáticos, a fim de fazer um levantamento das dificuldades encontradas pelas empresas públicas e apontar os setores em que o treinamento poderia preencher certas lacunas.

— Dever-se-ia encarar a possibilidade de criar um instituto internacional de administração, que oferecesse treinamento pós-universitário, em serviço ou antes do acesso a cargos mais altos, sempre em benefício dos gerentes das empresas públicas.

O grupo de trabalho criado pelas Nações Unidas com o propósito de estudar as “medidas para aumentar o rendimento das empresas públicas nos países em desenvolvimento”, na reunião realizada em Herceg-Novi (Iugoslávia), pronunciou-se a favor da adoção de um programa minucioso de reforma das empresas públicas. Esse grupo formulou as seguintes recomendações:

³ Hanson. *Public enterprises and economic development*. p. 454.

— Os programas de formação e de aperfeiçoamento dos gerentes das empresas públicas deveriam favorecer a colaboração com os seus homólogos do setor privado e com o pessoal dos ministérios e de outras autoridades de tutela.

— Dever-se-ia prolongar e aprofundar a formação teórica ministrada fora do meio de trabalho.

— Dever-se-ia encarar o aperfeiçoamento dos quadros diretores numa perspectiva mais ampla do que a simples elaboração de programas de ensino tradicional. O aperfeiçoamento das especializações profissionais deverá fazer-se dentro do ambiente em que o gerente exerce as suas atividades. As relações com as autoridades de controle e supervisão são um dos aspectos mais importantes deste ambiente.

Programa das Nações Unidas para um melhor desempenho das empresas públicas. As desilusões ocasionadas pelos programas tradicionais de treinamento levaram a Divisão de Administração Pública das Nações Unidas a conceber, em 1971, um novo modelo de formação visando maior rendimento das empresas públicas, conhecido sob a sigla inglesa (Program for Improved Performance, PIP — Programa para Melhorar o Rendimento). A idéia era que as atividades de treinamento estavam baseadas, até então, em certas suposições pouco convincentes, a saber:

— os participantes provenientes de diversos países e de origens socioculturais diferentes têm necessidades idênticas de treinamento;

— os participantes de um programa de treinamento — sem relação direta com o seu trabalho — adquirirão uma nova visão das coisas e novas habilidades;

— os conhecimentos adquiridos serão postos em prática no exercício de atividades concretas;

— os participantes serão “agentes de mudança”;

— os sistemas administrativos reagirão positivamente às suas iniciativas.

As principais características do PIP (Programa para Melhorar o Rendimento) poderão resumir-se da seguinte maneira:

— o treinamento tem em mira uma determinada organização, levando em conta suas particularidades;

— o treinamento é precedido de um estudo da organização a que se destina, a fim de fazer-se um levantamento dos seus problemas mais urgentes;

— o treinamento dos participantes é orientado para a solução de problemas específicos;

— há um estágio prático, imediatamente após o ciclo de formação, em que os participantes aplicam os conhecimentos adquiridos;

— as novas práticas são revigoradas pelo apoio, sempre que necessário, de certas mudanças sistemáticas que digam respeito quer à empresa pública em si mesma, quer às relações por ela mantidas com as autoridades responsáveis pelo seu controle.

Empresa pública e administração pública. Salvo raras exceções, os cursos e os manuais de administração pública existentes parecem todos considerar a gerência das empresas públicas como algo separado e independente da

administração pública. Assim, a administração das empresas públicas é, por vezes, enquadrada na esfera da administração de empresa, do direito e das ciências econômicas. Depreende-se de um exame dos principais manuais americanos de administração pública que ignoram completamente o assunto ou então consagram somente uma ou duas páginas às empresas públicas (*government corporations*), tais como a Tennessee Valley Authority. Somente três instituições representadas no nosso Grupo de Trabalho — a Escola Brasileira de Administração Pública, o Instituto Técnico do Oriente-Médio e a Universidade de Porto Rico — assinalaram a existência de cursos gerais sobre organização e gestão das empresas públicas. A administração das empresas públicas não figura no programa ordinário de administração pública e não aparece entre os “cursos de especialização”, tais como os de desenvolvimento comunitário e de controle de negócios, contidos no programa-piloto da United States National Association of Schools of Public Affairs and Administration.

Os participantes da França, da Inglaterra e da Turquia citam, como as obras gerais mais úteis consagradas às empresas públicas, os livros clássicos de A. H. Hanson, *Public enterprise and economic development* e o de W. A. Robson, *Nationalized industry and public ownership*. É significativo que estas obras têm mais de 15 anos de existência e que o seu conteúdo está ultrapassado, quanto ao essencial. Os estudiosos não julgaram oportuno lançar-se no caminho aberto pelos pioneiros que foram os Profs. Hanson e Robson, com a exceção de N. S. Carey Jones, S. M. Patanker e M. J. Boodhoo que publicaram, em 1974, o livro *Politics, public enterprise and the Industrial Development Agency*. As excelentes bibliografias compiladas pela Universidade de Leeds e pelo Instituto Internacional de Administração Pública da França contêm apenas um número insignificante de referências a estudos comparativos gerais no campo da administração das empresas públicas. Duvida-se que alguma outra obra de valor didático venha a ser publicada, enquanto a empresa pública não for aceita como parte integrante dos programas de administração pública. Participantes da Inglaterra e do Brasil consideraram como problema crucial a disponibilidade de material didático, inclusive manuais e estudos de casos.

Um correspondente de um país em desenvolvimento declarou que os professores universitários eram mantidos à margem da cena econômica ou política, “o que lhes tirava toda a possibilidade de se familiarizarem *in situ* com os problemas de gestão das empresas públicas”. No país do correspondente em questão, as universidades não têm conseguido atrair os gerentes, os planejadores ou os funcionários públicos necessitados de orientação e de treinamento úteis para a solução dos seus problemas do dia-a-dia. Outros correspondentes mencionaram que a qualidade do corpo docente constituía um dos principais fatores negativos.

Se as escolas e os institutos de administração pública quiserem satisfazer eficazmente as necessidades de formação dos responsáveis pela direção e pela gerência das empresas públicas, é evidente que a criação de um corpo docente competente e a preparação de materiais didáticos atualizados são questões de prioridade absoluta.

Cursos de formação no campo das empresas públicas. Certos membros do Grupo de Trabalho mencionaram cursos especializados, que são reproduzidos no anexo I. Esses cursos não representam mais que uma pequena fração do conjunto de atividades de formação organizadas em nossos dias. A maior parte das empresas públicas nos países desenvolvidos, tais como a Inglaterra, dispõem dos seus próprios serviços de treinamento e organizam programas destinados a satisfazer necessidades específicas. As diversas leis de nacionalização promulgadas na Inglaterra contêm disposições particulares quanto ao treinamento do pessoal. O treinamento é considerado parte das responsabilidades dos gerentes nos diversos níveis, e cabe aos serviços de treinamento ajudá-los a fazer um diagnóstico das necessidades, a elaborar os cursos ou recomendar os cursos organizados por outras instituições, capazes de satisfazer as necessidades da empresa. O treinamento põe sobretudo em relevo a aquisição de aptidões concretas com vistas à execução das respectivas funções. O treinamento geral em administração, ou é ministrado por professores universitários financiados por cada empresa, ou por instituições externas. São poucos os cursos de treinamento dotados de conteúdo específico relativo às empresas públicas.

O aperfeiçoamento de aptidões com vistas à imediata execução de atividades especializadas é igualmente o objetivo principal dos cursos intensivos organizados pelo Administrative Staff College of India, pelo Indian Institute of Management, pelo Institute of Public Enterprise e por outras instituições semelhantes na Índia.

Entre os cursos gerais das universidades e das escolas de administração pública, há quatro que são destinados aos funcionários e aos administradores de empresas públicas dos países em desenvolvimento. O mais antigo e, sem dúvida, o mais conhecido — o curso superior de administração do desenvolvimento da Universidade de Leeds — deixou de funcionar em 1975, ou seja, quatro anos depois da morte do Prof. A. H. Hanson, que era o seu organizador. Atualmente, os programas disponíveis incluem o curso de administração de empresas públicas da Escola Interamericana de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, no Brasil; o curso sobre administração de empresas públicas e de sociedades de economia mista e o curso de empresas públicas do Institut International d'Administration Publique, na França, e o curso sobre aspectos particulares da gestão de empresas públicas, destinado aos funcionários públicos superiores do Ultramar da Universidade de Manchester, na Inglaterra.

A maioria destes cursos têm caráter interdisciplinar, abordam em geral a mesma matéria, e utilizam métodos de ensino comparáveis. A sua duração vai de três a nove meses. O financiamento é garantido pelos poderes públicos, pelas organizações internacionais e pelas empresas públicas. O objetivo destes cursos é proporcionar aos funcionários públicos que trabalham em contato com as empresas públicas, aos administradores das próprias empresas e — no Brasil — aos professores universitários, um conhecimento geral do quadro de ação das empresas públicas e de seus problemas particulares, no contexto do desenvolvimento econômico nacional ou regional.

A formação no exterior não pode ser indicada senão para um número restrito das pessoas a treinar e conviria reservá-la para aqueles que já tenham recebido alguma formação no seu país. Os governos mostram-se relutantes em dispensar, durante longos períodos, os seus elementos-chave, para que possam frequentar cursos no exterior. O treinamento no exterior deveria destinar-se aos funcionários a quem se pensa confiar novas responsabilidades, para que eles possam ter a oportunidade de sair do seu próprio ambiente e beneficiar-se do intercâmbio de idéias e de experiências com os funcionários públicos de outros países. Um dos correspondentes fez a seguinte admoestação: "É essencial que as instituições e as práticas estrangeiras sejam descritas mas não preconizadas, dado que muitas vezes são pouco aplicáveis ao país do participante. O treinamento deveria pôr os participantes em contato constante com os problemas do seu próprio país. O objetivo é fazer com que eles disponham de melhores instrumentos para resolver os seus problemas nacionais, por todos os meios possíveis, tendo em conta as condições locais."

Diagnóstico das necessidades de treinamento. A maioria dos correspondentes reconheceu que as exigências de treinamento das empresas públicas eram específicas e se distinguiam das da função pública. Um dos membros do Grupo de Trabalho resumiu-as da seguinte maneira: 1. treinamento para a gestão de uma empresa privada; 2. treinamento para o papel potencial da empresa pública, na sua qualidade de auxiliar da administração do setor econômico, e do desenvolvimento econômico; 3. treinamento sobre normas de controle do Estado sobre a empresa e suas implicações. Outros citaram a administração e as técnicas de gestão, as finanças e a contabilidade comerciais, as técnicas de comercialização, as relações entre os poderes públicos e a empresa, os preços e as tarifas, etc.

Os programas são com demasiada frequência concebidos para satisfazer os interesses científicos e intelectuais dos professores, e não para satisfazer os interesses dos alunos. Antes da elaboração de um curso, raramente se procede à análise sistemática e à avaliação das exigências profissionais do seu emprego. Os membros do grupo de trabalho identificaram áreas gerais em que as empresas públicas têm exigências de formação específica, mas convém multiplicar os estudos preliminares para garantir que os programas de treinamento sejam concebidos de maneira realista e se destinem ao aperfeiçoamento das habilidades profissionais requeridas.

Deveria caber às escolas e aos institutos de administração pública completar, e não duplicar, os programas de formação que as empresas públicas organizam, assim como os organismos internacionais e regionais e as organizações especializadas. Tudo leva a crer que cabe, em particular, às escolas e institutos de administração pública preencher o vazio que separa ainda a administração pública e a administração das empresas públicas e facilitar as relações e a compreensão recíprocas entre os políticos, os funcionários públicos e os administradores das empresas públicas. Os seus objetivos prioritários não deveriam limitar-se ao aperfeiçoamento das aptidões técnicas indispensáveis, mas deveriam igualmente — senão sobre-

tudo — proporcionar uma visão do papel das empresas públicas no mundo moderno, do ambiente em que exercem as suas atividades e da necessária adaptação das formas institucionais, dos sistemas de administração do pessoal e da gestão financeira às exigências particulares dos programas de tipo comercial.

Pesquisa. Se as escolas e os institutos de administração pública quiserem dar uma contribuição eficaz para a solução dos problemas atuais, deverão tomar a iniciativa de encorajar e de organizar a pesquisa no campo da administração das empresas públicas, de sua supervisão e de seu controle. O ensino e a pesquisa deverão complementar-se. O catálogo das necessidades de pesquisa ainda não satisfeitas já é longo. O anexo II apresenta os temas de pesquisa propostos por membros do grupo de trabalho.

Propostas. Submetem-se as propostas seguintes à apreciação dos membros do grupo de trabalho:

1. Deve-se reconhecer a administração de empresas públicas como um subsetor da administração pública. O assunto deveria receber uma atenção particular nos cursos gerais de administração pública.
2. As escolas e os institutos de administração deveriam esforçar-se por reconhecer as necessidades de treinamento dos responsáveis pela direção e pela supervisão das empresas públicas, que os programas das universidades, dos organismos internacionais e de outras instituições especializadas não permitem satisfazer. Deve-se consultar estes organismos, a fim de determinar os setores em que as escolas e os institutos podem prestar colaboração mais eficiente.
3. Cada escola ou instituto deveria conceber um programa de estudos destinado a satisfazer as necessidades encontradas no seu próprio país. Logo após a elaboração do programa, deveriam consultar-se especialistas na direção e na supervisão das empresas públicas.
4. O corpo docente encarregado de ministrar cursos sobre administração das empresas públicas deveria constituir-se de profissionais e de professores universitários.
5. Deve-se criar um grupo de trabalho encarregado de elaborar diretrizes que possam ser adotadas pelas escolas e institutos interessados na organização dos cursos sobre administração de empresas públicas. Deve-se fazer o levantamento dos problemas específicos das empresas públicas, distinguindo-os dos problemas gerais de gerência e administração.
6. Os cursos deveriam, dentro da medida do possível, favorecer o enriquecimento mútuo dos funcionários públicos, dos administradores das empresas públicas e dos representantes do setor privado.
7. Seria oportuno estabelecer um centro de intercâmbio, a fim de facilitar a comunicação de informações entre as escolas e os institutos, no que diz respeito aos cursos existentes e ao seu conteúdo, aos métodos de ensino e aos instrumentos didáticos, aos documentos e à pesquisa em curso.
8. Devem-se adotar medidas concretas para encorajar o estudo dos programas das empresas públicas, quer por professores, quer por alunos de administração pública.

Anexo I

Cursos especializados no campo das empresas públicas

Brasil

Instituição: Escola Interamericana de Administração Pública, Fundação Getulio Vargas.

Curso: Administração de Empresas Públicas.

Objetivos: Servir de centro de estudos e de intercâmbio de informação e de idéias entre especialistas, funcionários da administração central, administradores de empresas públicas e professores universitários, quanto ao papel e à função das empresas públicas, dentro do contexto geral do desenvolvimento latino-americano.

Conteúdo: Aspectos gerais das empresas públicas, desenvolvimento econômico e social, planejamento do desenvolvimento, categorias de empresas públicas, características jurídicas, organização e administração, métodos de análise, financiamento, aspectos internacionais.

Duração: Três meses.

Corpo docente: Pessoal permanente da Fundação Getulio Vargas e especialistas em empresas públicas brasileiras e da América Latina.

Métodos de ensino: Seminários, exercícios em grupo, trabalhos de pesquisa individual e coletivos, conferências, estudo de casos, visitas às empresas públicas.

Participantes: Funcionários de nível médio e superior das empresas públicas de países latino-americanos e professores universitários particularmente interessados neste campo.

Financiamento: O curso é financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Instituição: Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getulio Vargas.

Curso: Organização das entidades de administração indireta.

Objetivos: Análise do caso brasileiro à luz das experiências de outros países.

Conteúdo: Desenvolvimento do setor público, problemas particulares dos organismos autônomos, descentralização, autonomia e controle ministerial, administração financeira, estrutura técnica, rotação dos administradores, empresas estatais e grupos multinacionais.

Duração: 30 sessões.

Corpo docente: Professor Getúlio Carvalho.

Métodos de ensino: Seminários.

Participantes: Estudantes pós-graduados, funcionários públicos e empregados de empresas públicas.

Financiamento: Fundação Getulio Vargas e órgãos governamentais, inclusive empresas públicas.

França

Instituição: Institut International d'Administration Publique, Secretariat du Premier Ministre.

Cursos: 1. Empresas públicas e sociedades de economia mista; 2. Administração de empresas públicas. (O primeiro curso serve de introdução geral.)

Objetivos: Organizar cursos de especialização no campo das empresas públicas, destinados aos funcionários e aos estudantes estrangeiros que frequentem cursos de administração pública. Especial relevo merecem os problemas concretos da administração pública, tendo em conta os fatores culturais, econômicos e sociais dos diversos países e das diversas regiões.

Conteúdo: 1. O conceito de empresa pública, as modalidades de criação, a administração do pessoal, os investimentos, os preços e as tarifas, a sociedade de economia mista, o poder decisório, as relações com o Estado, o Estado como proprietário; 2. A empresa pública e as políticas nacionais (incluído o plano), os objetivos e o planejamento a longo prazo, o pessoal e as estruturas administrativas, a gestão financeira, o controle e a avaliação da gestão, a pesquisa e o desenvolvimento, as transações, as compras, as relações com os clientes, a elaboração e a administração dos grandes projetos.

Duração: 1. Um semestre de ano acadêmico; 2. Três meses.

Corpo docente: O curso geral introdutório é ministrado por um alto funcionário. O curso especializado é da responsabilidade de professores universitários e de especialistas em administração provenientes de empresas públicas da França e de outros países, e que tenham aptidões para ensinar.

Métodos de ensino: Conferências, seminários, estudo de casos, trabalhos individuais, visitas a empresas públicas.

Participantes: 24 participantes da África, da América Latina, do Oriente Médio e da Ásia, encontrando-se entre os 24 funcionários ou empregados de empresas públicas.

Financiamento: Orçamento próprio.

Grã-Bretanha

Instituição: Universidade de Leeds.

Curso: Diploma em administração do desenvolvimento (interrompido em 1975).

Objetivos: Proporcionar aos funcionários que estão em contato com as empresas públicas e aos seus administradores um conhecimento geral dos problemas destas empresas dentro do contexto do desenvolvimento econômico nacional. Permitir que os participantes de países em desenvolvimento possam assimilar e proceder ao exame crítico dos princípios e das noções de economia, de administração e de gestão, em função da sua relevância e da sua possibilidade de aplicação aos problemas dos seus países respectivos.

Conteúdo: O desenvolvimento econômico, as empresas públicas (seus objetivos, processo de criação, formas jurídicas, organização, financiamento, relações com os ministérios e Governo e o Poder Legislativo, responsabilidade e controle, avaliação), a política e a administração, a organização do setor industrial e as relações de trabalho, o desenvolvimento agrícola e a administração, a contabilidade de gestão, organização e métodos, estudo crítico da informática, as instituições chinesas no setor do desenvolvimento.

Duração: Nove meses.

Corpo docente: Refletiam uma composição interdisciplinar e os seus membros provinham dos departamentos de ciência política, de ciências económicas, de administração de empresas, de estudos chineses e de informática. O Curso de Organização e Métodos era ensinado por professores do Civil Service College da Grã-Bretanha.

Métodos de ensino: Seminários, trabalhos escritos, visitas a empresas públicas na Inglaterra e na França e discussões com os seus funcionários.

Participantes: O número de participantes era limitado a 20 por ano. Tratava-se essencialmente de funcionários que, no exercício das suas responsabilidades, estavam em contato com as empresas públicas, ou com os quadros superiores ou médios das empresas públicas de países em desenvolvimento da Ásia, da África e da América Latina.

Financiamento: Bolsas de estudo concedidas a título de assistência técnica por parte da Inglaterra; bolsas de estudo das Nações Unidas e ajuda financeira da administração ou da empresa pública que enviava o participante.

Instituição: Universidade de Manchester.

Curso: Aspectos particulares da gestão de empresas públicas para funcionários superiores do Ultramar.

Objetivos: Ministrar aos participantes um conhecimento dos processos decisórios e executivos necessários para uma gestão eficaz, do papel da administração em questão de inovação e de mudança, das técnicas modernas de gestão, e do contexto sociopolítico em que atuam as empresas públicas.

Conteúdo: O ambiente (aspectos macroeconómicos, papel desempenhado no desenvolvimento social e económico, razões e critérios de estabelecimento), estudo comparativo, formas e organização, gestão, técnicas quantitativas, funções e técnicas de administração (pessoal, produção, comercialização), finanças e responsabilidade.

Duração: 12 semanas.

Corpo docente: É constituído por 12 professores provenientes do departamento de estudos administrativos da Universidade de Manchester.

Métodos de ensino: Conferências, seminários, estudo de casos e visitas a empresas públicas.

Participantes: De 10 a 18 administradores de nível intermediário e inferior que tenham pelo menos cinco anos de experiência prática. Os participantes são oriundos de países em desenvolvimento.

Financiamento: Garantido pelos organismos de assistência técnica da Grã-Bretanha e pelos governos estrangeiros.

Índia

Cursos de pouca duração para funcionários são organizados pelo Administrative Staff College of India (Hyderabad), pelo Indian Institute of Management (Calcutá), pelo Institute of Public Enterprise (Hyderabad), pelo Indian Institute of Public Administration (Nova Delhi), pelo Institute of Applied Manpower Research (Nova Delhi), pelo Indian Institute of Management (Ahmedabad), pelo National Productive Council (Nova Delhi), pelo National Institute of Management for Training in Industrial Engineering (Bombaim), pelo Indian Institute of Management (Bangalore), pelo Industrial Finance Corporation. Estes cursos tratam de questões especializadas, tais como as finanças para os quadros não-especializados em finanças, as relações de trabalho, o controle financeiro, as técnicas de comercialização, o planejamento, a avaliação de projetos, a administração de pessoal, os sistemas de informação, as empresas públicas para funcionários de nível médio, a filosofia do setor público, a formação e aperfeiçoamento da mão-de-obra das empresas industriais e comerciais, etc.

Turquia

Instituição: Universidade Técnica do Oriente Médio.

Objetivos: Relevância do papel das empresas públicas no processo de desenvolvimento e avaliação da sua ação no que se refere à eliminação dos obstáculos ao desenvolvimento econômico, assim como o seu papel na execução das políticas específicas. Ênfase particular é dada às categorias das empresas públicas, às suas relações com a autoridade política, à organização administrativa, às funções econômicas e financeiras, dando-se atenção especial aos problemas das empresas públicas na Turquia.

Duração: Um trimestre acadêmico.

Corpo docente: Dr. Lorel Göymen.

Métodos de ensino: Conferências e debates.

Participantes: Diplomados de universidades e professores. Cerca de 100 estudantes participaram do curso no decorrer dos três últimos anos.

Financiamento: Trata-se de um curso universitário ordinário.

Anexo II

Temas de pesquisa: as empresas públicas

1. As relações formais e informais entre as empresas públicas e os órgãos encarregados de supervisioná-las ao nível central, incluindo os organismos fiscais e os órgãos de planejamento.
2. As relações com os tribunais de contas e o atual relacionamento com os sistemas de auditoria em vigor. Avaliação do rendimento.

3. Critérios e sistemas.
4. A estrutura, a composição e o papel dos conselhos de administração.
5. As possibilidades de comparação entre o pessoal das empresas públicas e o da função pública.
6. A utilização das empresas públicas como instrumento gerador de poupanças.
7. A utilização das agências de desenvolvimento para promover uma classe empresarial.
8. A mensuração dos custos e dos benefícios para a economia, onde as empresas públicas não estão submetidas ao jogo do mercado.
9. Os métodos e os critérios de financiamento das empresas públicas. As subvenções e subsídios.
10. Estudo de casos: os diversos papéis da empresa pública no processo de transformação social.
11. As estruturas organizacionais dos diferentes modelos de empresas públicas.
12. A utilização das empresas públicas com vistas à realização de fins sociais.
13. Os contratos coletivos e as relações de trabalho.
14. A avaliação de desempenho.

LIVRARIAS DA FGV

RIO DE JANEIRO

Livraria Carneiro Felipe
Praia de Botafogo, 188
Tel.: 266-1512 R. 110

BRASILIA

SCLS, 104 — Bloco A, loja 37
Tel.: 24-3008

SÃO PAULO

Livraria Teixeira de Freitas
Av. Graça Aranha 26, lojas
H e C — Tel.: 222-4142

Livraria Faria Lima
Av. Nove de Julho 2029
Tel.: 288-3893

O MUNICÍPIO COMO SISTEMA POLÍTICO

Ana Maria Brasileiro

O município como sistema político, constitui-se ao mesmo tempo em estudo do governo local e em uma contribuição para o conhecimento da realidade brasileira.

Na primeira parte do livro encontra-se visão global do município brasileiro, partindo-se do enfoque jurídico-histórico para um estudo sob a ótica sistêmica. Enfatiza-se naturalmente o município típico e situa-se, embora rapidamente, o problema das grandes metrópoles.

Na segunda parte, a autora analisa e compara municípios do Estado do Rio de Janeiro. Embora não tenha o objetivo de estender as conclusões obtidas nesta pesquisa a todo o território nacional, algumas de suas ilações têm caráter geral e o modelo que se depreende do trabalho será de utilidade para quem pretenda aplicar tal tipo de estudo em outras regiões do País.

A venda nas livrarias *

Pedidos para Editora da Fundação Getúlio Vargas

Praia de Botafogo, 188 — CP 9 052 — ZC-02

SÉRIE BIBLIOTECA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (BAP)

Iniciada em 1953 com a edição de ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS, de Harry Miller, a série vem obtendo êxito na tentativa de enriquecer a bibliografia especializada através da publicação de obras que reflitam a realidade administrativa.

Do esforço resultou a elaboração de manuais de indiscutível valia para os que se dedicam ao estudo e às atividades da administração pública, estudantes, administradores, economistas e cientistas sociais em geral, aos quais são oferecidas formulações de problemas administrativos.

A série "BIBLIOTECA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA" inscreve-se, ainda, dentro do propósito de contribuir para a formulação de uma doutrina brasileira da administração pública.

Organização e Métodos

Harry Miller
BAP 1

Técnica de Administração Municipal

Associação Internacional de Administradores Municipais
BAP 2

A Arte da Administração

Ordway Tead
BAP 3

Introdução à Administração Pública

Pedro Muñoz Amato
BAP 4

Introdução ao Planejamento Democrático

John R. Friedman
BAP 5

Princípios de Finanças Públicas

Hugh Dalton
BAP 6

Problemas de Pessoal da Empresa Moderna

Tomás de Vilanova M. Lopes
BAP 7

Administração de Pessoal — Princípios e Técnicas

Beatriz M. de Souza Wahrlich
BAP 8

Direito do Trabalho

Délio Maranhão
BAP 9

O Ensino da Administração Pública no Brasil

Marina Brandão Machado
BAP 10

Classificação das Contas Públicas

José T. Machado Jr.
BAP 11

Administração e Estratégia do Desenvolvimento

A. Guerreiro Ramos
BAP 12

A Intervenção do Estado no Domínio Econômico

Alberto Venâncio Filho
BAP 13

Comunicação em Prosa Moderna

Othon M. Garcia
BAP 14

Fundações — No Direito, na Administração

Clóvis Zobaran Monteiro e Homero Senna
BAP 15

Planejamento Governamental

Jorge Gustavo da Costa
BAP 16

Custos — Um Enfoque Administrativo

G. S. Guerra Leone
BAP 17

Em Busca de uma Teoria de Descentralização

Paulo Reis Vieira
BAP 18

Nas principais livrarias ou pelo reembolso postal. Pedidos para a Editora da Fundação Getúlio Vargas, Praia de Botafogo, 188 — C.P. 9 052 — ZC-02 — Rio de Janeiro - RJ.