

## DOCUMENTAÇÃO

### Relações entre governo e empresa através de instituições especializadas\*

RAMÓN MARTÍN MATEO\*\*

*1. A problemática de base; 2. O controle; 3. Os diferentes modelos de inserção da empresa pública no padrão organizacional do Estado; 4. A opção pelo modelo de articulação adequada. A empresa-matriz.*

#### 1. A problemática de base

Antes de analisar as concretas manifestações institucionais da empresa pública e as modalidades estabelecidas para sua conexão com os centros de decisão política convém refletirmos, brevemente, sobre alguns temas cruciais que vão ser obrigatoriamente ponderados na hora de se escolher as soluções adequadas.

##### 1.1 *As duas faces da empresa pública*

A empresa pública é, por natureza, uma entidade bifronte, uma espécie de Jano empresarial que apresenta duas faces distintas, uma voltada para o

\* Trabalho apresentado no Seminário Regional sobre "Relaciones entre Gobierno y Empresas Públicas" organizado pelo Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD), em Caracas, novembro de 1974. Publicado na *Revista de Administración Pública*, n. 76, ene./abr. 1975, editada pelo Instituto de Estudios Políticos de Madrid, Espanha.

\*\* Professor da Universidade de Bilbao.

mercado e outra para o templo. Por um lado deve baixar na arena econômica e talvez competir no mercado com os demais agentes econômicos, de outro, deve ter sempre em mente os superiores interesses coletivos, curvando-se em face dos impulsos políticos. Essa dicotomia essencial perfeitamente refletida no art. 1º da lei argentina nº 13.653, de 1955, origina múltiplas tensões e alimenta conflitos amiúde ostensivos entre gerentes e políticos, administradores e diretores.

Toda tentativa de busca de soluções estruturais ou institucionais será finalmente orientada para a obtenção de um certo equilíbrio entre estas direções opostas harmonizando, tanto quanto possível, a lógica das relações econômicas com os imperativos públicos e políticos. As funções da empresa pública e sua própria imbecação no sistema de governo tem sua explicação natural em uma dialética de poderes que finalmente polariza-se em duas questões fundamentais: o controle e as modalidades de inserção da empresa no Estado.

## *1.2 O tema da eficácia*

A empresa pública, como artifício organizacional justifica-se intrinsecamente pela tentativa de executar determinada tarefa pública da maneira mais adequada. Para levar a cabo tarefas de transcendência econômica, o Estado expropria os empresários de seus procedimentos produtivos. O governo, cujas atribuições ultrapassam agora os tradicionais serviços públicos, dirige-se para o campo da produção, da transformação ou da distribuição; logicamente abandona seus conhecidos esquemas burocráticos, recorrendo a fórmulas adequadas para a direção dos fatores econômicos.

Aparece, assim, a empresa pública como dispositivo funcional basicamente centralizado em torno de uma relativa independência dos seus agentes que prescindem de laços hierárquicos, ficando seus gestores auto-responsáveis. A busca da eficácia só é possível a partir de uma certa descentralização, com base em uma autonomia gerencial que dê liberdade de movimento e permita, finalmente, avaliar os resultados sem a possibilidade de isenção de culpa sob a alegação de estrito cumprimento de ordens minuciosas.

Se a empresa pública, sobretudo, atua em um contexto de economia mista e adquire um caráter competitivo é improvável que possa funcionar com uma organização substancialmente diferente daquela que já obteve êxito no setor privado na aglutinação racional dos fatores produtivos.

## *1.3 A prevalência dos interesses coletivos*

É claro que o Estado não pode, em nenhum momento, deixar de lado o que constitui sua única justificativa: a defesa dos interesses coletivos. Quando, inclusive, ele aparece no papel de empresário, esta preocupação

substancial não pode ser abandonada. Daí a necessidade de sincronizar as aspirações de eficácia que o modelo empresarial comporta, com os objetivos do bem comum inseridos nas motivações de todo o aparato público. A busca de um ponto de equilíbrio entre autonomia e subordinação, entre benefícios sociais e produção econômica e entre sucesso empresarial e resultados macropolíticos permeia toda a problemática da empresa pública.

A sujeição da empresa pública a controles supõe uma tentativa evidente de subordinar sua gestão aos preceitos do interesse coletivo evitando-se a própria desintegração do Estado em uma constelação de entidades independentes isoladas, nos moldes de direito privado, que podem chegar a esquecer a própria justificativa de sua criação. As estruturas jurídicas estabelecidas para as empresas e as razões de sua integração no complexo público total são igualmente decorrentes de tais preocupações.

Mas as inevitáveis ingerências externas devem harmonizar-se cuidadosamente para evitar que se sufoque a responsabilidade gerencial, eliminando-se as vantagens que a solução "empresa pública" comporta. O estabelecimento de uma estrutura jurídica especialmente rígida pode volatilizar também os benefícios que se pretendia conseguir a partir da agilidade e do dinamismo gerencial.

#### *1.4 A coordenação*

As empresas públicas estão distantes, hoje, de serem um fenômeno isolado. Aparecem, sem exceção, em todos os sistemas políticos, mesmo os mais apegados aos modelos liberais da economia de mercado. A proliferação de empresas dependentes das diferentes administrações públicas territoriais e não-territoriais provoca o surgimento do tema da coordenação, matéria esta nada fácil para os Estados modernos e cuja dificuldade se acentua à medida que suas tarefas se expandem.

O dispositivo de controle sobre as empresas trata também, portanto, de integrar as políticas parciais, tentando estabelecer uma disciplina setorial, submetendo, finalmente, todo o complexo público econômico a uma certa unidade de direção de acordo com preocupações nacionais plasmadas, possivelmente, em um plano a médio prazo, estabelecido de modo indicativo ou imperativo.

### **2. O controle**

#### *2.1 A legitimação dos controles*

O governo que cria empresas parece que deve estar autorizado a fiscalizar seus resultados e orientar sua atuação. Contudo, os rótulos adotados a esse respeito diferem de acordo com o estatuto de cada empresa. Se este corresponde ao tipo societário privado, o Estado ou a administração pública

estará legitimado, em sua condição de proprietário, para intervir. Se, ao contrário, prepondera o componente público nas relações empresa-governo, os poderes de direção aproximar-se-ão das clássicas relações hierárquicas.

Mas, além disso, é comum que os Estados adotem um conjunto de normas especificamente voltadas para as organizações das relações do governo tradicional com as empresas, adaptando os controles públicos gerais às peculiaridades características do dispositivo empresarial.

## *2.2 Organização do controle*

### *2.2.1 O controle parlamentar*

Um dos temas clássicos do direito constitucional contemporâneo é o referente às dificuldades enfrentadas pelos órgãos políticos nacionais supremos para disciplinar as atuações públicas de caráter econômico. Efetivamente, o caráter técnico das matérias envolvidas, o volume da documentação produzida, a própria estrutura parlamentar e a formação de seus componentes, fazem surgir sérios obstáculos à efetiva disponibilidade dos órgãos situados na pirâmide do poder quanto às competências públicas de natureza econômica.

Como solução para o fato — especialmente no campo das empresas públicas — tem-se recorrido à integração, no cerne dos parlamentos, de comissões especializadas, como as comissões de finanças e assuntos econômicos, as comissões especializadas do setor nacionalizado, as comissões de participações estatais, etc., que funcionam nos parlamentos italiano, francês e inglês. O controle efetivo, contudo, está longe de ser atingido. Sobre tais comissões, acumulam-se tarefas que excedem suas possibilidades reais, o que provoca um excessivo atraso ou falta de precisão em suas informações ou relatórios, tornando o controle muito mais aparente do que real.

Talvez a maior eficácia tenha sido alcançada na Inglaterra, já que as empresas não se reportam diretamente ao Parlamento quanto a suas atividades cotidianas, sendo o ministro de quem dependem o único interlocutor junto à Câmara. Entretanto, através do jogo das interpelações e, sobretudo, do funcionamento permanente de um Select Committee no setor nacionalizado, o Parlamento conseguiu, se não um conhecimento panorâmico simultâneo do funcionamento e do resultado das empresas nacionalizadas, ao menos uma visão, em profundidade, das empresas em que periodicamente se concentra a atividade do comitê.

Não obstante, pode-se apontar como constante, junto com a sujeição teórica das empresas públicas ao controle dos órgãos legislativos, as dificuldades práticas para a efetividade de tais controles.

## 2.2.2 O controle do poder executivo

As razões-chave para o controle, onde ele realmente existe, são as que ligam as direções das empresas aos ministérios dos quais dependem. Dessa maneira torna-se efetivo o denominado controle técnico que se manifesta não apenas através do poder de direção e nomeação que veremos a seguir mas, além disso, através da presença *in situ*, dentro da empresa, de comissários de governo, no caso francês, delegados, em algumas empresas espanholas, ou síndicos, em algumas nações latino-americanas.

Além destes controles técnicos devemos mencionar os controles financeiros, também realizados internamente e paralelamente à administração regular por órgãos como os interventores do Estado e as comissões de controle, na França, ou os delegados, do Ministério da Fazenda e Finanças de outros países.

## 2.2.3 Controles gerais

Devemos mencionar aqui a intervenção, nas empresas públicas, de órgãos que têm permanentemente o encargo de controlar toda a administração, que é o caso dos Tribunais de Contas, Controladorias e Procuradorias-Gerais. Os órgãos desse tipo estendem suas competências para as empresas públicas. Entretanto, quando estas alcançam certas dimensões, pode-se criar um aparato especial, como ocorre com a Comissão de Verificação de Contas das Empresas Públicas, na França, ou tomar certos cuidados para evitar que sejam feridos certos aspectos da administração das empresas públicas que poderiam torná-las vulneráveis frente a outras empresas.

## 2.2.4 O aparato dos planos econômicos

Nos países socialistas com planos normativos este aparato é decisivo em matéria de controle. Por outro lado, nas nações com planejamento meramente indicativo, ainda que este seja vinculado também ao setor público, os controles são mais problemáticos. Deve-se, não obstante, estabelecer mecanismos que procurem acomodar a política das empresas públicas à política geral que os planos incorporam, quer através da criação de comissões interministeriais especiais (caso italiano), quer sujeitando a aprovação de programas anuais de investimentos das empresas e seu financiamento, a cargo do Tesouro, à adequação de seus objetivos às previsões do plano.

## 2.2.5 O controle de consumidores e de trabalhadores

O auge da empresa pública européia coincidiu, após a II Guerra Mundial, com um período de exaltação dos valores sociais e participativos como

consequência do aniquilamento de regimes autoritários por nações que haviam desenvolvido entre seus cidadãos, ao longo da contenda, um forte espírito comunitário.

Isto explica a ênfase especial na democracia econômica e na nacionalização de certos setores da economia, mesmo deixando de lado o termo estatização. Pretendeu-se, por outro lado, que no regimento das empresas públicas se envolvesse os interesses dos trabalhadores, dos usuários ou consumidores e do próprio Estado como tal.

Contudo, esse tipo de experiência não deu bons resultados pois tiveram que ser retificados os estatutos iniciais das empresas públicas consolidando-se, definitivamente, a prevalência do Estado. Mesmo subsistindo os Conselhos de Trabalhadores e Consumidores na Inglaterra e existindo uma composição tripartida nas assembléias gerais das sociedades públicas francesas, o governo, de fato, mantém definitivamente um predomínio justificado. A reunião de representações díspares nos órgãos colegiados de diretores conduziu a um certo desinteresse pela empresa em si, que estava propensa a ser sacrificada em vista das vantagens parciais e às vezes antagônicas dos grupos envolvidos.

## *2.3 Técnicas de controle*

### *2.3.1 Controle de nomeação*

Esta é habitualmente a técnica mais simples e também a mais eficaz para orientar o comportamento da direção das empresas de acordo com os propósitos da definição política. Mas isto implica, por outro lado, em sensíveis riscos, pois o uso arbitrário e caprichoso destes poderes pode arruinar a estabilidade da empresa, privar seus diretores da possibilidade de desenvolver programas a médio e longo prazo e tornar seus quadros permeáveis a excessiva influência política, transformando-as, não raro, em recebedoras de clientelas políticas, premiando-se lealdades e serviços com cargos, o que faz com que seus recursos sejam usados para financiar a ostentação do grupo dominante.

Para evitar tais excessos, algumas leis prevêm que as nomeações devem recair em pessoas com qualificações profissionais e tem-se procurado inclusive, uma certa estabilidade para os diretores das empresas públicas. O certo, porém, é que os riscos existem e não é possível, sem transformar a empresa em uma entidade rigorosamente autônoma, privar o Conselho de Ministros ou os ministros responsáveis da possibilidade de nomeação e remoção do pessoal da direção. Só um clima de maturidade e estabilidade política, um sólido componente ético coletivo unido a uma garantia da empresa pública como tal, podem neutralizar tais perigos.

### 2.3.2 Controle funcional

Este tipo de controle incide sobre a própria mecânica operacional da empresa submetendo a autorização atos de certa relevância como, por exemplo, a alienação de ações, a aquisição do controle de outras empresas, a concessão de crédito e de empréstimos, etc., ou incidindo em determinadas decisões com faculdades proibitivas, como ocorre com os direitos de veto dos comissários, síndicos e delegados governamentais.

Em outras ocasiões os controles atuam *a posteriori* sobre contas, balanços, inventários, distribuição de dividendos e outros atos obrigatoriamente submetidos à aprovação dos órgãos de controle.

Muito menos formalizados mas particularmente vigorosos são os controles prévios estabelecidos a partir das diretrizes e instruções que emanam dos titulares dos ministérios ou das entidades intermediárias aos quais a empresa está vinculada. Com base estatutária ou como consequência dos poderes de nomeação e demissão, obtém-se uma influência capital sobre os diretores das empresas, o que contradiz os postulados teóricos da autonomia e opõe-se à auto-responsabilidade.

## 3. Os diferentes modelos de inserção da empresa pública no padrão organizacional do Estado

Vamos examinar agora as soluções adotadas para engrenar as empresas públicas com a máquina geral do Estado. Não incluiremos aqui as empresas vinculadas ao município, por terem uma importância secundária e refletirem, de modo geral, a organização administrativa central. Devemos, também, advertir quanto ao fato de que o presente estudo está, logicamente, voltado para a chamada esfera ocidental, dado que a problemática dos países socialistas tem um caráter bem diferente, tanto pela própria generalização da empresa pública, como pela existência de instrumentos de articulação e controle muito mais contundentes.

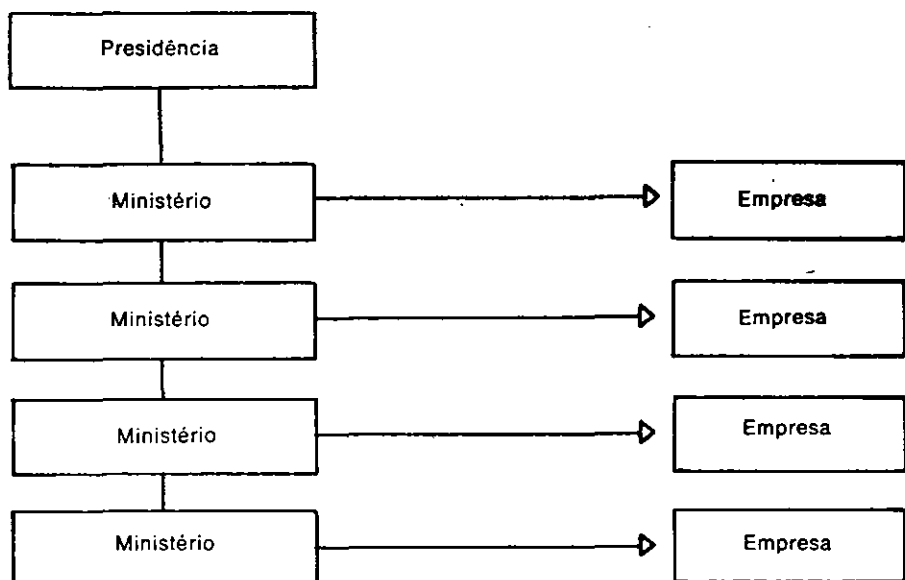
### 3.1 Modelo ministerial funcional

Este é o sistema mais clássico e, possivelmente, o mais generalizado. Supõe simplesmente a incorporação, ao esquema ministerial tradicional, das empresas públicas que tenham surgido nos últimos tempos, confiando-as à tutela do ministério que já se ocupava de assuntos conexos. Tal solução é empregada, também, com muita lógica, aos protótipos de empresas públicas que não foram criadas *ex novo*, mas que se constituem em uma reestruturação, sob esta forma, de serviços públicos anteriormente administrados diretamente pelo governo ou através de concessão, como os transportes ferroviários, o serviço de correios e telecomunicações, etc.

Desta forma, sem dúvida, consegue-se uma certa racionalidade na distribuição de competência na medida em que, se a distribuição das com-

petências entre os ministérios está correta, evita-se a duplicidade de responsabilidades e diversificação de esforços. Os ministérios podem contar, além disso, com meios poderosos para implementar suas políticas específicas.

Quadro 1  
*Modelo ministerial funcional*



Este sistema tem funcionado bem em algumas nações como a França e, sobretudo, a Inglaterra, e é o mais adequado, como já foi dito, no caso de empresas gestoras de serviços públicos tradicionais. Porém, em determinadas circunstâncias, podem apresentar sensíveis distorções se a gestão da empresa fica excessivamente influenciada pelos diferentes departamentos ministeriais, os quais lhes transferem, também, procedimentos operacionais mais próprios das atividades governamentais que intervêm no setor privado do que de um governo diretamente responsável pelas tarefas da produção.

Pode ocorrer, por outro lado, que, em lugar de colocar-se na esfera dos respectivos ministérios, apenas uma ou algumas empresas poderosas estejam propensas a criar um grande número de unidades relativamente desconectadas e de pequeno porte que sirvam a objetivos políticos de visão limitada. Essas empresas tornam-se muito vulneráveis ao preenchimento de seus quadros diretores por pessoas sem a adequada preparação empresarial, da confiança política ou pessoal dos ministros responsáveis ou por



funcionários transferidos que aspiram postos com salários melhores, mas para cujo desempenho carecem de suficiente experiência ou preparação.

Existe, também, o risco da descoordenação entre as diferentes unidades empresariais, zelosamente defendidas, talvez, pelos próprios ministérios a que a empresa estiver subordinada e que atuam à margem da estratégia comum. Porém, como já dissemos, se o clima político é propício, se os mecanismos de controle funcionam e se as empresas são pouco numerosas e suficientemente grandes a ponto de exigir em seu interior, uma certa coordenação setorial, o sistema pode funcionar e é, talvez, também com os devidos ajustes e variações o único viável quando a ação pública através de empresas é excludente ou tem um volume considerável.

### *3.2 Modelo presidencial*

A criação de empresas públicas com uma esfera de influência que envolve, de uma ou de outra forma, todo o governo ou simplesmente o desejo de instaurar uma política poderosa de promoção econômica sobre estas bases, pode fazer com que as empresas públicas se situem na zona política de maior peso, especificamente na cúpula do Poder Executivo. Ocorre, também, que a adoção destes novos modelos de ação pode não se ajustar bem ao dispositivo administrativo tradicional, em alguns casos porque seus hábitos gerenciais não estão preparados para assimilar estas novas formas de atuação e em outros porque desequilibraria o peso relativo dos diferentes ministérios.

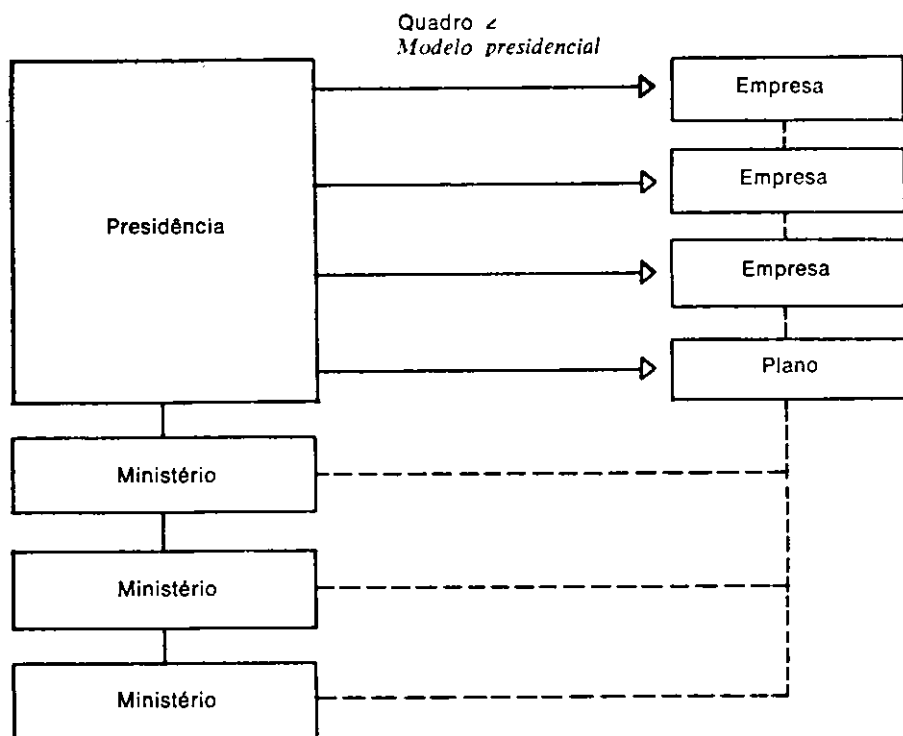
É por isso, talvez, que em alguns países latino-americanos as empresas públicas vinculam-se às presidências, o que também ocorreu na Venezuela por exemplo, com a Corporación Venezolana de Guayana, pelo menos no que se refere à provisão dos cargos de direção. Do mesmo modo o Instituto Nacional de Indústrias (INI) espanhol ficou até bem pouco tempo vinculado à presidência do governo.

Esta solução é certamente aceitável, sobretudo se a estratégia dos impulsos econômicos através de empresas públicas tem um caráter circunscrito ou se quisermos dotá-la de um maior impacto. As empresas públicas têm atrás de si o apoio do centro político mais forte do país, localizando-se na mesma área em que habitualmente se encontra o aparato dos planos de desenvolvimento a cujos objetivos podem servir como instrumentos eficazes. Tiramo-las, além disso, dos critérios parciais e rotinizados dos diferentes ministérios. Do mesmo modo, o apoio presidencial pode opor-se às tendências já expostas para uma politização indesejável das empresas públicas convertendo-as em uma fonte de sinecuras. Com isto há condições favoráveis para certa estabilidade e profissionalização benéficas para o desenvolvimento de programas de amplo alcance.

Contudo, é pouco provável que as empresas públicas possam integrar-se no padrão presidencial quando seu funcionamento já alcançou grande importância; não é, portanto, aconselhável concentrar em um só ponto a

gestão da economia, o que inevitavelmente terminaria por transformar-se em uma estrutura paralela à ministerial no escalão presidencial.

Como alternativa ao modelo exposto tenta-se, eventualmente, utilizar a influência presidencial não como um motor ou impulsionador das empresas públicas, mas como um instrumento coordenador do qual dependem os órgãos encarregados de harmonizar as diretrizes das diferentes empresas através de juntas e comissões vinculadas, por sua vez, ao aparato dos planos de desenvolvimento.

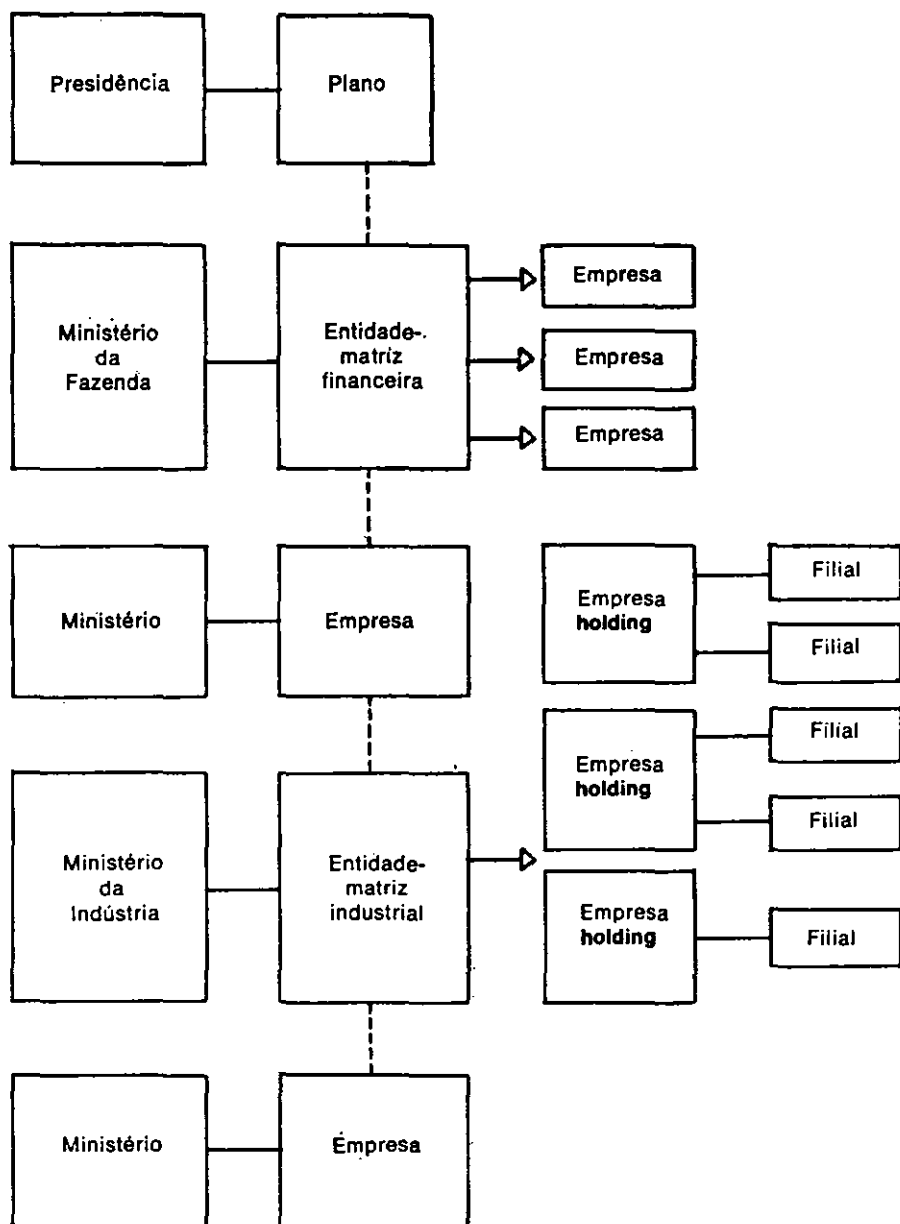


### 3.3 Entidades-matrizes e vinculação ministerial

Quando as empresas públicas são numerosas e envolvem vários campos da vida econômica é imprescindível reagrupá-las de forma a evitar conflitos entre os seus fins. Surgem, então, obrigatoriamente, certas entidades colocadas entre a gestão operacional das empresas e os centros políticos de direção que uniformizam critérios e estabelecem uma orientação comum. Tais entidades podem ter um caráter de direito público ou de direito privado funcionando como autênticas empresas-matrizes, *holdings* ou sociedades do tipo *portfolio*.

Se o conjunto de empresas públicas é grande e envolve vários setores econômicos, o normal é que debaixo dessas entidades niveladoras apare-

**Quadro 3**  
**Entidade-matriz — Ministério da Indústria**



çam outras *subholdings*, empresas de grandes dimensões que concentram a ação pública no setor. No modelo aqui apresentado partimos desta última hipótese: em lugar de entidades-matrizes de segundo grau, aparecem empresas poderosas, produto de uma política de concentração de empresas do setor público. Sob estas grandes empresas situam-se filiais controladas por elas. Este modelo corresponde, substancialmente, ao INI espanhol, vinculado ao Ministério da Indústria e, em certo sentido, também ao Statsforetag sueco.

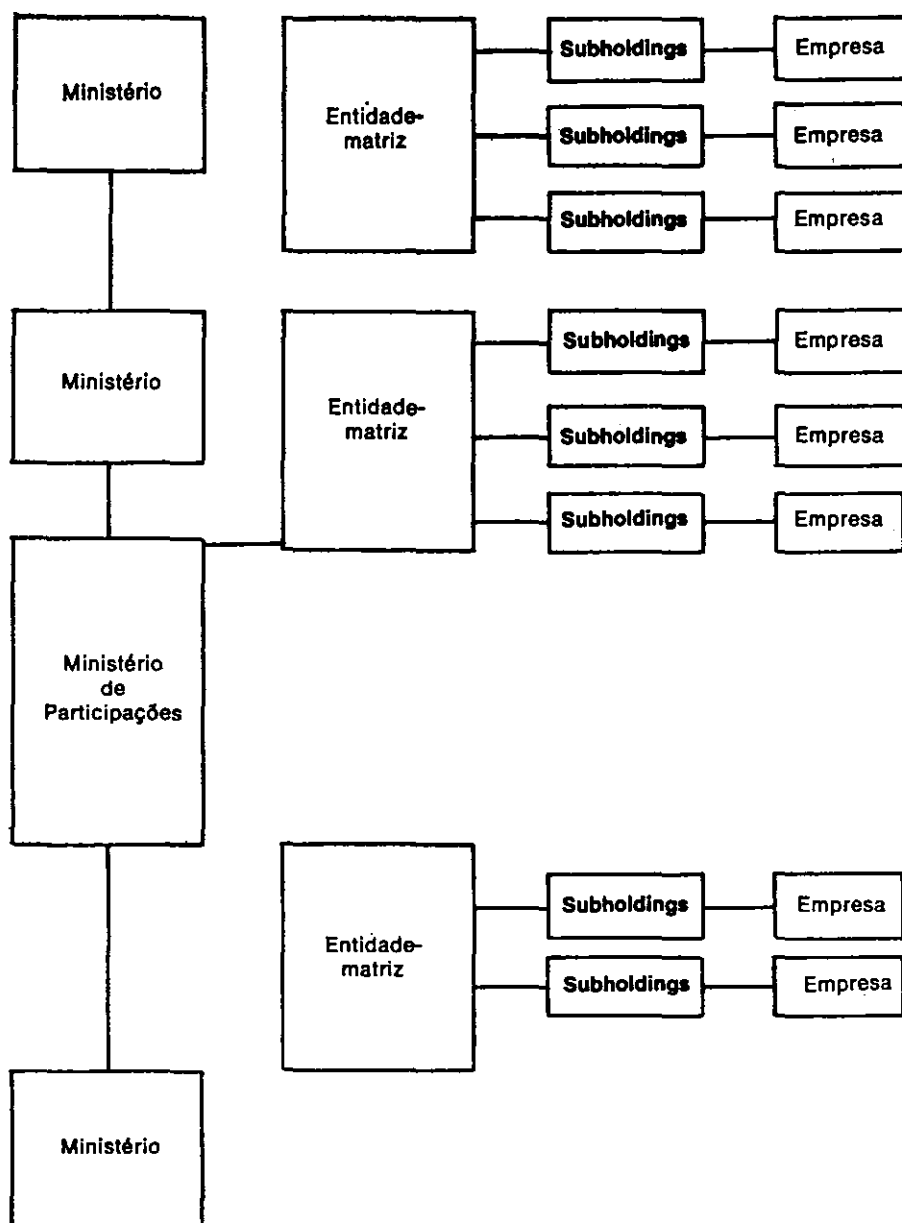
Na solução aqui analisada, parcela substancial da atividade empresarial do Estado vincula-se ao ministério mais relacionado com o assunto e que pode ser o da Indústria, o da Economia ou qualquer outro, segundo os critérios e denominações de cada nação. Em certas ocasiões há também outras entidades-matrizes que se situam sob a dependência de diferentes ministérios: o da Fazenda, por exemplo, no caso do banco oficial e das entidades públicas financeiras, enquanto que certas empresas ficam à margem desta política de reagrupamento, dependendo isoladamente de ministérios como o de Obras e Serviços Públicos, no caso de ferrovias; de Habitação, quando existe, no caso de habitações populares; o de Agricultura, no caso de mercados agrícolas; o de Turismo, no caso de hotelaria, etc. A solução, pois, não costuma ser totalmente aplicável.

As tendências ao reagrupamento, sem dúvida, envolvem certo grau de racionalidade e considerável concentração de energias. Além disso, as entidades intermediárias constituem uma alternativa sumamente útil não apenas para coordenar os diferentes setores da economia pública mas, também, para filtrar adequadamente a inevitável e por demais imprescindível influência política. Desta forma, os controles de resultados podem ser operacionais em termos de avaliação de eficácia sem fazer com que elas se afastem de puras considerações de mercado. As diretrizes emanadas dos mais altos centros do poder decantadas através do escalão intermediário não deverão comprometer a gestão ordinária, favorecendo a profissionalização do corpo gerencial através de uma adequada política de pessoal.

Em um estado avançado da expansão do setor público, esta solução pode ser a aconselhável, se bem que, se a expansão continuar e o número das empresas públicas aumentar, surgirão os desequilíbrios já apontados e o ministério que controla empresas públicas pode adquirir importância desmensurada.

Nem sempre, porém, é conveniente vincular à mesma entidade subgrupos setoriais muito diversos sem outra justificativa que a identidade quanto ao nome da empresa. Deve-se levar em conta, também, a dimensão significativa do ministério escolhido para vincular a entidade intermediária que terá, habitualmente, uma vocação tradicional específica. Tratando-se, por exemplo, de um Ministério da Indústria cuja clientela envolve também o setor privado, é inevitável que este sacrifique os interesses empresariais do

**Quadro 4**  
**Entidade-matriz — ministério especial**



Estado ou, pelo contrário, e o que é um perigo mais real, coloque finalmente o aparato público a serviço do setor privado ou simplesmente coloque-se em um plano de rigorosa competição, esquecendo-se que a atuação do Estado na economia não o transforma repentinamente em um empresário privado comum.

### 3.4 *Entidade-matriz e ministério especial*

Talvez para evitar alguns dos inconvenientes apontados e delimitar a clientela e paralelamente, concentrando ao máximo, o patrimônio empresarial do Estado, decidiu-se criar, em certos casos, um ministério de participações estatais, conforme ocorreu na Itália. Este ministério atua através de entidades intermediárias, as mais importantes das quais — o Instituto de la Ricostruzione Industriale (Iri) e o Ente Nazionale Idrocarbure (Eni) — desdobram-se, por sua vez, em *subholdings*; no caso do Iri temos a Finisider, a Finmeccanica, a Finmare, etc., e no caso do Eni e Aziende Generale Italiana Petroli (Agip), a Società Nazionale Metanodotti (SNAM), a Aziende Nazionale Idrogenazione Combustibili (Anic) e a Aziende Generale Italiana Petroli Nucleare (Agip Nucleare) são sociedades financeiras que funcionam como cabeças de grupo constituindo um escalão diretor consideravelmente ativo.

Esta experiência tem dado, sem dúvida, bons resultados mas tem, intrinsecamente, muitos dos riscos apontados no modelo anterior. Sua eficácia restringe-se também a um certo estágio de desenvolvimento das empresas públicas, além do qual, porém, o modelo não é operacional e tem a desvantagem de colocar no mesmo “bolo”, ainda que com certa compartimentalização, atividades econômicas dos mais diversos tipos. Não se deve desdenhar finalmente, o perigo implícito na criação de cidadelas econômicas altamente poderosas, dentro do próprio Estado, praticamente imunes aos controles formais e capazes de impor-se frente à administração comum, sobretudo quando esta é submetida a freqüentes mudanças e à influência de contínuas alterações políticas que deixam lacunas de poder facilmente preenchíveis pelos grandes complexos relativamente autônomos.

## 4. A opção pelo modelo de articulação adequada. A empresa-matriz

Não é fácil, nem sequer aconselhável, considerar definitivamente resolvida a problemática apontada aconselhando como válida, de modo geral, uma ou outra das fórmulas propostas. A decisão dependerá das circunstâncias históricas de cada nação e muito especialmente do sentido de empresa pública em seu contexto econômico. Assim, e de forma bastante esquematizada, poderíamos distinguir as seguintes hipóteses:

— Empresa pública excludente — É o caso dos países socialistas nos quais, pelo menos no campo industrial e comercial, as empresas privadas são inexistentes.

— Empresa pública prevalescente — Nesta direção parece que estão alguns sistemas políticos de países em vias de desenvolvimento que centralizam suas esperanças de progresso em torno de uma gradativa responsabilização, economicamente ativa, do Estado.

— Empresa pública competitiva — Supõe a consolidação da empresa pública em um ambiente neocapitalista. Nela a empresa aparece em pé de igualdade com a empresa privada, normalmente após uma fase em que funcione subsidiária ou complementarmente.

— Empresa pública complementar — A empresa pública cobre campos diferentes dos da empresa privada, habitualmente porque o Estado os atraiu para sua área de influência. É o que ocorre nos denominados monopólios naturais: transporte, energia, comunicação, etc., que constituem a infra-estrutura geral do setor privado.

— Empresa pública subsidiária — Em regimes em que constitucionalmente se sancione o predomínio da economia de mercado e da livre empresa, a empresa pública serve para responsabilizar-se por iniciativas pouco atraentes para o setor privado mas que são imprescindíveis no contexto econômico geral ou, simplesmente, para preencher o vazio deixado por empresas privadas que tenham fracassado em seus esforços, dando lugar ao que se tem denominado nacionalização de perdas.

É evidente que a solução a adotar dependerá da posição da empresa pública dentro do quadro de relações que, com as obrigatórias simplificações, tentamos expor. Se a utilização de empresa pública está difundida ou se, em outro extremo, é meramente auxiliar, o agrupamento de todas as empresas desta natureza não seria razoável, no primeiro caso, nem teria maior importância, no último. A hipótese de empresa pública complementar tampouco seria inevitável, embora pudesse ser conveniente.

Temos que considerar, além disso, outros aspectos de indubitável relevância ao optarmos por uma ou outra solução; referimo-nos à forma jurídica das empresas. Procedendo, também, a uma simplificação extrema, podemos identificar os seguintes grupos:

— Organizações não-personificadas com gestão quase privada — Aqui se encaixam as empresas que servem internamente à administração pública e a alguns antigos serviços que foram dotados de certa independência — tipo correios, radiodifusão ou televisão — sem terem entretanto, personalidade jurídica própria. Não são empresas públicas autênticas, embora apresentem certas semelhanças em relação às denominadas *régies* francesas.

— Entidades públicas com gestão privada — São autênticas empresas públicas que atuam externamente como empresas privadas e são regidas pelo direito comercial, mas que têm um estatuto de direito público como as *public corporations* e *government corporations* anglo-saxônicas, os estabelecimentos públicos de caráter industrial e comercial franceses, os órgãos

autônomos, fundações e institutos industriais e financeiros, etc., de outros países.

— Entidades privadas com gestão privada — Constituem o protótipo das empresas públicas e adotam formas societárias de caráter anônimo ou cooperativo semelhante ao restante das empresas, estando, neste caso, o controle da empresa nas mãos do governo que detém a propriedade da maioria ou da totalidade das ações ou reserva, para seus representantes, poderes especiais nas assembleias e conselhos de administração.

O agrupamento de empresas públicas com base em uma entidade-matriz comum só se adapta plenamente à última hipótese, ainda que se deva estabelecer algum mecanismo substitutivo para o segundo grupo de empresas, se bem que com o risco evidente de que se trate de simples comitês interministeriais, juntas de coordenação, etc., cuja ineficácia prática já está mais do que comprovada.

Se há, porém, circunstâncias propícias, tanto no contexto econômico em que se insere a empresa como em sua natureza jurídica, a solução de reagrupar — através de empresas-matrizes desagregadas, por sua vez, em *subholdings* ou em grandes empresas cabeças de grupo — parece ser a mais adequada para a maior racionalidade da ação empresarial pública. Esta solução propicia o equilíbrio dos elementos políticos e gerenciais, a coordenação das atividades intra e intersetorial e a combinação da missão normativa do Estado com a agilidade e dinamismo empresarial. Impede, ainda, que, em um extremo, as empresas sejam uma entidade produtiva mas subordinada, exclusivamente, às normas do mercado e, no outro, que se transformem em entidades burocratizadas, desprovidas de preocupações operacionais de eficácia.

Esta fórmula alcançou pleno êxito nos países em que inicialmente foram aplicadas, e boa prova de sua adequabilidade é o fato de que as nações em que as empresas públicas têm conquistado certa importância estão orientadas para sua adoção. Assim, por exemplo, na Suécia criou-se, em janeiro de 1970, um complexo de empresas nacionais sob a subordinação do Ministério da Indústria, para onde foram transferidas funções anteriormente dispersas por sete ministérios e que se referiam 24 empresas. Na Alemanha Ocidental foi implementado, na mesma época, um projeto semelhante com o aval do Ministério da Fazenda. Atualmente o novo governo trabalhista inglês examina a criação de uma National Enterprise Board de características de algum modo semelhante, ainda que com peculiaridades específicas das empresas inglesas.

Finalmente, convém observar que a solução aqui exposta difere da representada por organizações do tipo do Institut de Développement Industriel francês ou da Industrial Reorganization Corporation inglesa, cujas preocupações primordiais são não apenas a concentração de participações estatais empresariais, mas a reestruturação das unidades empresariais do país a fim de melhorar a produtividade e reativar a indústria.