

SISTEMAS DE CONTROLE PARA EMPRESAS PÚBLICAS EM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO — UMA ESTRUTURA PARA SISTEMAS DE CONTROLE*

JOHN B. HEATH**

1. Introdução; 2. Propósitos, fins e objetivos; 3. Estrutura organizacional; 4. Obrigação de prestar contas; 5. Critérios básicos para relações eficientes; 6. Desenvolvimento de sistemas de controle no Reino Unido.

1. Introdução

A primeira — e talvez a mais importante — observação a fazer sobre o assunto deste Seminário é que, seja qual for o sistema de controle adotado, o mesmo deveria ser adequado à cultura do país interessado e de suas instituições, e aos propósitos subjacentes para os quais cada empresa pública existe.

A observação dos sistemas de controle de outros países e o exame de sua eficácia são valiosos, em grande parte, no sentido da identificação de um conjunto de possibilidades potencialmente exequíveis, mas, no final, o que venha a ser escolhido deve ajustar-se à cultura do país interessado. Não há método certo ou errado de controle das empresas públicas, apenas meios adequados ou inadequados, na intimidade de cada país e diante de determinados propósitos subjacentes.

2. Propósitos, fins e objetivos

O ponto de partida lógico, portanto, deveria ser uma exata compreensão dos propósitos subjacentes que justificam a existência da empresa e isso significa o mais alto nível de uma hierarquia de diretrizes políticas que possam prevalecer em relação a essa empresa. Nessa área da administração, a linguagem tende a ser confusa, e palavras como *estratégia* podem significar coisas muito diferentes para diferentes pessoas. Nessas condições, tanto a definição muito cuidadosa das palavras importantes, quanto o uso de uma analogia simples com um veículo a motor podem ajudar. Assim, a primeira

* Trabalho apresentado no Seminário Inter-Regional sobre Sistemas de Controle de Empresas Públicas em Países em Desenvolvimento realizado pelo International Center For Public Enterprises in Developing Countries — ICPE (Centro Internacional de Empresas Públicas nos Países em Desenvolvimento), em Ljubljana, Iugoslávia, de 9 a 13 de julho de 1979.

** Professor da London Business School, Grã-Bretanha.

pergunta poderia ser: “Por que é que eu tenho este automóvel?”, e nesse caso a resposta pode ser fácil — para me transportar e à minha família nos passeios ou em viagens de negócios, por exemplo. No caso de uma empresa pública, porém, os propósitos podem ser extremamente variados. Por exemplo, podem partir da simples afirmação de que “esta empresa é importante demais para o nosso país para ser deixada em mãos de particulares — especialmente em mãos de estrangeiros”. Nessa hipótese, o propósito subjacente seria conseguido através da compra e da posse oficial da empresa em questão.

Isso, porém, leva à pergunta relativa a que fazer com a empresa. Pode haver um outro conjunto de propósitos que se relacionem mais estreitamente com objetivos econômicos, sociais ou políticos. Esses objetivos podem ser expressos em termos da promoção do crescimento da economia, da constituição de um ponto focal de treinamento de mão-de-obra especializada, da redução da dependência das importações, da redução de desemprego, do aumento de poder e de *status* de nosso Governo nos círculos diplomáticos internacionais, do aumento do poder pessoal e do *status* dos ministros do Governo considerado, e assim por diante.

O problema é que a multiplicidade de propósitos pode acarretar inconsistências entre eles, o que requereria alguém para determinar as prioridades, e a necessidade da existência de instrumentos de política, em número igual aos propósitos subjacentes. Não é razoável esperar-se que um único instrumento de controle atinja muitos propósitos diferentes, e o resultado final bem pode ser confusão, desconfiança e ineficácia na consecução de qualquer deles.

Contudo, é importante que o propósito subjacente seja articulado de forma que as pessoas incumbidas da gerência da empresa possam saber o que se espera delas no escalão mais alto da política. Se a empresa foi autorizada e estabelecida pelo órgão legislativo do País, deveria caber a esse órgão a especificação, no instrumento legal respectivo, dos propósitos principais da organização. Os argumentos em favor dessa especificidade são que a direção suprema da empresa interessada pode ter uma compreensão melhor das razões pelas quais está onde está. Por outro lado, há talvez um argumento ainda mais forte contra uma especificação demasiada, já que esta pode impedir, indevidamente, que a empresa responda ao mercado ou às mudanças técnicas e pode inibir a geração e a implementação de novas idéias.

Enquanto os propósitos são sempre políticos em sua origem, os *fins* podem ser tanto políticos quanto empresariais. Isso quer dizer que o Governo pode ter fins políticos, tais como o de “ganhar mais divisas, trazendo turistas para este país”, enquanto os executivos que administram a empresa também têm os seus fins, que podem ter mais a ver com sua posição no mercado, ou com o lucro, do que com divisas. Esses fins políticos e empresariais devem harmonizar-se, de alguma forma, se os altos executivos da empresa têm que saber o que se espera deles.

Nos termos da minha analogia com o automóvel, o objetivo pode ser “levar a vovó para passar o dia em Eastbourne”, o que poderia conflitar com outros usos a que o carro se destinaria, como o transporte de um visitante ilustre do aeroporto para a capital, naquele mesmo dia.

A harmonização de fins políticos e empresariais conflitantes causa, com frequência, graves problemas. Pode ser difícil motivar os administradores no sentido do uso eficiente dos recursos, da concepção de maneiras mais inteligentes de se mostrarem mais capazes em seu trabalho, se não aceitarem, no íntimo, os fins políticos do ministro ou do Governo perante o qual respondem. Podem considerá-los basicamente diferentes da maneira pela qual empresas similares são administradas em outros países. Há aqui problemas difíceis de motivação, aos quais voltarei mais tarde.

As *estratégias* dizem respeito àquelas políticas que as empresas podem adotar, para consecução dos fins que tenham sido determinados. Nos termos da minha analogia, há vários caminhos diferentes, que podem ser tomados para que se chegue a Eastbourne, alguns montanhosos, outros que provavelmente estarão congestionados, alguns que nos conduzem através de pequenas cidades agora cheias de ruas de mão única, nas quais há um grande risco da gente se perder, e assim por diante. Portanto, as *estratégias* dizem respeito à escolha do caminho, através do qual os objetivos mais elevados podem ser alcançados.

Os *planos*, ou *planos empresariais*, traduzem as *estratégias* para um contexto específico de tempo, estabelecendo expectativas sobre a consecução da estratégia num certo período ou num certo tempo no futuro. Segundo minha analogia, o plano estabelece que, tendo escolhido o melhor caminho, decidimos partir às 9h da manhã, parar para tomar café na Cooper Kettle às 10, e chegar a Eastbourne ao meio-dia. Os planos empresariais, normalmente, têm um limite de tempo mais amplo que este, de modo geral cinco anos.

O orçamento representa o primeiro ano do plano. Devemos examinar mais detalhadamente as operações e a maneira segundo a qual serão realizadas. Pode haver políticas também nesse nível. Tendo ligado o motor do carro, de que maneira irei dirigi-lo: respeitarei todas as faixas de pedestre, dirigirei agressivamente, observarei sempre o limite de velocidade? Essas políticas operacionais podem, naturalmente, ser muito importantes para determinar se a produção corresponde ao orçamento.

Essa hierarquia de políticas é mencionada porque há governos que podem querer controlar as empresas públicas em qualquer desses níveis, ou em todos eles. Embora as empresas se situem no setor empresarial, como se infere da denominação *empresas públicas*, há uma questão importante quanto ao ponto em que as diretrizes políticas terminam e as políticas empresariais têm início. Como há uma área de superposição, na qual tanto interesses políticos quanto empresariais estão profundamente envolvidos, existe o problema da harmonização das políticas e da forma pela qual serão estas determinadas.

3. *Estrutura organizacional*

Deverá ficar claro que o sistema de controle não é independente da forma segundo a qual a empresa pública é, desde logo, estabelecida, nem das políticas que se pressupõe que a mesma adote. Pode ser útil uma breve descrição do quadro de opções que poderá existir, no estabelecimento de uma empresa pública, porque a escolha será uma determinante de importância quanto ao tipo de sistema de controle que possa ser adequado e quanto à forma segundo a qual será operado.

Há, primeiro, a questão da *proximidade do controle*. Em um extremo pode haver a empresa como um departamento governamental, chefiado por um ministro do qual emanam todas as políticas e tendo como empregados servidores públicos. No outro extremo, o Governo pode ter apenas interesse de controlar o patrimônio da empresa na qual nem o ministro responsável, nem qualquer de seus funcionários tem representação no conselho administrativo correspondente, ficando a empresa inteiramente fora do sistema departamental do Governo. É claro que várias posições intermediárias podem ser adotadas, dependendo do grau de proximidade que o Governo deseja ter com a empresa. Não cabe a conclusão de que quanto mais próxima a empresa, mais provável a consecução da política do Governo, porque existe o problema da motivação, assim como o da atração do melhor pessoal disponível para a gerência da entidade.

A segunda questão refere-se à *concentração do controle*, e aqui me refiro ao papel do departamento governamental responsável pela empresa, relativamente a outros departamentos oficiais que podem ter responsabilidade quanto a outros aspectos, como, por exemplo, comércio exterior, emprego, o Tesouro — como fornecedor de recursos — e assim por diante. Um sistema centralizado de controle envolveria a canalização de todos os interesses e de todas as diretrizes políticas desses outros departamentos governamentais para o único órgão a que teria sido atribuída a responsabilidade pela empresa; por outro lado, um sistema descentralizado significaria que cada departamento do Governo exerceria seu controle sobre a empresa, nas áreas de política oficial pela qual a mesma fosse responsável. O problema está em se a coordenação das políticas governamentais é feita pelo departamento oficial responsável pela empresa, ou pela empresa propriamente dita. Se a empresa é um departamento do Governo, é quase inevitável, naturalmente, que a coordenação seja feita por ele. Se não é um departamento governamental, as opções são muito mais amplas.

A terceira questão é o *nível de controle*, ou seja, a que nível — ou níveis — ao longo da hierarquia de objetivos já discutidos, seriam expressas as políticas do Governo? Há argumentos a favor de limitar-se o Governo aos mais elevados propósitos e estratégias, permitindo que os administradores da empresa desenvolvam seus próprios planos e suas próprias políticas operacionais com a finalidade de realizarem, da melhor forma, os referidos propósitos e estratégias, mas é claro que há várias outras possibilidades. Quanto mais baixo na hierarquia deseje o Governo expressar suas políticas,

menor é o campo de decisão deixado aos executivos e aos gerentes operacionais. Surge, de novo, o problema de estabelecimento de um equilíbrio, da tentativa de dar aos administradores liberdade suficiente para poderem demonstrar sua capacidade de iniciativa e de empreendimento (o que contribui para mantê-los satisfeitos) enquanto, ao mesmo tempo, se permite que os governos e os ministros dêem expressão às suas políticas. Não há, para esse problema, uma solução fácil.

A quarta questão, que constitui, talvez, sob alguns aspectos, a mais crucial de todas, é o *grau de formalidade* do sistema de controle. Num extremo pode estar um sistema muito formal, envolvendo, por exemplo, contratos legais que conteriam instruções precisas sobre mercados, critérios de desempenho, metas, concessão de recursos financeiros e assim por diante. No outro extremo poderia haver um sistema extremamente informal, em que pouco ou nada constasse por escrito, definindo critérios ou metas, mas no qual, ao contrário, coubesse ao ministro tornar esses pontos conhecidos, de vez em quando, e através de meios informais. Entre esses extremos pode haver uma ampla faixa de possibilidades, incluindo o estabelecimento de metas financeiras gerais (como um lucro sobre o patrimônio líquido ou sobre o movimento, por exemplo), a fixação de taxas experimentais de desconto para novos investimentos, a determinação do montante máximo de capital a investir, a aprovação de planos e orçamentos e assim por diante. O elenco de possibilidades é extremamente amplo.

A primeira questão na determinação do alcance do controle diz respeito ao aspecto fundamental da confiança. Se o Governo, basicamente, acredita que a empresa pública será capaz de um bom trabalho, quanto a atingir seus mais altos propósitos, então o grau de orientação do desempenho pode ser mantido dentro de dimensões bem modestas. Quanto menos o Governo confiar na empresa pública, mais desejará exercer um controle específico, exigir informações específicas, interferir em todos os níveis da política e fazer sentir sua influência sempre que puder. Isso constitui o cerne do problema de controle.

Uma dimensão do sistema de controle que merece consideração destacada é a nomeação dos membros do conselho de administração e dos altos executivos de uma empresa pública. O poder de nomear é um traço comum e é fundamental para a compreensão da natureza do controle.

Os ministros podem sofrer, nessas nomeações, a influência de considerações de política partidária — por exemplo, quem merece um bom cargo para apoiar o partido; as nomeações podem tornar-se parte do sistema militar, tornando-se assim convencional que os oficiais cujos serviços o Governo deseja reter dirijam, por um período, uma empresa pública (embora os empresários possam aprender muito com a direção de homens nas Forças Armadas, pois de modo geral os oficiais em serviço ativo não terão, provavelmente, recebido o treinamento adequado em problemas como tomada de decisões, administração financeira, comercialização e outros). É muito provável que os ministros queiram escolher os altos administradores entre

pessoas que concordem com aquilo que desejam, a fim de ter certeza de que as diretrizes políticas prevalecerão sobre as políticas empresariais.

É claro que os governos mudam com o tempo, e as políticas de um governo podem ser inteiramente rejeitadas pelo seguinte. Isso poderia originar uma séria disparidade nas escalas de tempo, porque o horizonte para o planejamento e a formação da estratégia, numa grande empresa pública, pode bem ser de 10 anos ou mais, dependendo da natureza de seu investimento de capital. De modo geral, quanto mais longo o prazo da política adotada para a tomada de decisão empresarial, maior a necessidade de uma abordagem bipartidária em relação às diretrizes políticas. Mas na hipótese em que os créditos têm que ser repostos a pequenos intervalos, e em que a maneira de usá-los é muito flexível — serviços municipais de ônibus, por exemplo —, a atividade empresarial pode muito rapidamente mudar de direção, em resposta a necessidades políticas diferentes.

É possível supor-se que quanto mais próxima a empresa estiver do Governo (sendo um departamento governamental, no seu grau mais próximo) menos formal precisará ser o sistema de controle e que, contrariamente, quanto mais afastada do departamento governamental por ela responsável estiver, maior será a necessidade de um sistema formal de controle em que propósitos, finalidades e estratégias, metas e critérios de desempenho precisariam ser clara e exatamente especificados, de modo que a empresa saiba o que dela se espera e possa ser julgada nessa base. De modo geral deveria ser assim, mas um sistema de controle altamente formal aplicável às empresas mais distantes do Governo pode tender a sufocar a iniciativa e a empresa. Esta é de novo uma questão de equilíbrio, à luz das circunstâncias particulares da empresa e do contexto cultural dos negócios e do Governo desse país.

Assim, um dos mais importantes fatores na escolha de um sistema de controle será constituído da experiência, do treinamento e da capacidade do lado governamental (ministros e funcionários) nos assuntos relativos à administração de uma entidade empresarial, assim como da compreensão que os altos executivos e os membros do conselho de administração da empresa tiverem do Governo e de seus processos. Nas situações em que as carreiras desses dois grupos de pessoas não tenham coincidido em nenhum ponto importante, pode surgir um problema difícil quanto a cada um dos lados compreender o outro. Nessas circunstâncias, o lado governamental pode supor que sabe como são tomadas as decisões numa empresa pública, tomando por base a tomada de decisões em seus departamentos, mas quando um dos lados opera sujeito a pressões comerciais e o outro age sob pressões políticas, as realidades podem ser muito diferentes. Desse modo, a desvantagem de um sistema de controle extremamente formal é, muito simplesmente, o fato de que o lado do Governo, sabendo qual o resultado final que deseja conseguir, pode adotar uma posição inteiramente errada em seus esforços para determinar, com precisão, como conseguiu-lo. Seria assim como podir a uma pessoa estranha à região que planejasse o roteiro para levar a vovó a Eastbourne, em vez de pedir a alguém que conhecesse bem o distrito,

ou como se o Governo determinasse a alguém que dirigisse o carro — muito embora a pessoa nunca tivesse visto aquele modelo antes — em vez de entregar a direção à pessoa certa. Se o Governo tentar determinar coisas demais, vovó pode acabar aparecendo em Eastbourne, dois dias mais tarde.

Outro fator na determinação da natureza e do grau de formalidade do sistema de controle deve ser a estrutura do mercado em que a empresa pública estiver operando. Num mercado altamente monopolístico ou sujeito a outra forma de proteção, há forte possibilidade de um sistema mais formal de controle do que naquele em que prevalece uma situação competitiva. A competição oferece suas próprias formas de disciplina. Mas é claro que se a empresa pública funciona para atingir objetivos políticos que seus competidores (por serem, digamos, estrangeiros) não respeitam, os administradores da empresa podem ser impelidos, simultaneamente, para duas direções, e não contar com meios satisfatórios de resolver esse tipo de conflito. Consequentemente, se as diretrizes políticas entram em choque com as políticas empresariais que a companhia desejaria seguir num ambiente competitivo, alguma coisa terá que ceder. Ou as políticas deverão mudar, ou a empresa receber proteção contra essa competição.

É evidente que a formalidade e a estrutura definida do sistema de controle são elementos cruciais, mas as opções que deveriam ser feitas não são independentes do contexto político, econômico, comercial e social em que a empresa funciona. Não existe uma fórmula mágica; há apenas — para repetir a opinião expressa no início deste trabalho — formas adequadas ou inadequadas de organizar o sistema, de acordo com as circunstâncias que prevalecerem.

A dimensão final da organização diz respeito à *forma e à extensão da propriedade* da empresa pública. Ela poderia ser estabelecida como uma companhia do setor privado, embora suas ações fossem preferencialmente possuídas, total ou parcialmente, pelo Estado, ou cada empresa poderia ser estabelecida em separado, mediante autorização legislativa. Desse último tipo, poderia haver muitas versões. Uma vantagem encontrada na posse oficial da maioria das ações está em que os acionistas minoritários podem, algumas vezes, exercer uma útil ação disciplinadora sobre um governo que esteja causando problemas graves para a direção da empresa. Onde a disciplina de mercado é fraca, os acionistas minoritários podem, também, ter condição de exercer certa ação disciplinadora sobre a administração. É claro, contudo, que há dificuldades nessa abordagem. Se a maior parte das ações de propriedade não-governamental for possuída por instituições financeiras, estas talvez não desejem (como ocorre no Reino Unido) exercer esse tipo de pressão ou sobre uma direção incompetente, ou sobre um governo excessivamente autoritário.

A posição de qualquer empresa pública pode ser definida ao longo dessas cinco dimensões; cada uma tem seus extremos, demarcadores da extensão das possibilidades, e haverá vantagens e desvantagens ligadas a cada uma das opções viáveis a serem feitas. De tempo em tempo, pode ser conveniente

que um governo reveja o elenco de opções e considere, especialmente quando se disponha a constituir uma nova empresa pública, onde é que deve, exatamente, localizá-la, ao longo de cada uma dessas dimensões.

Há ainda duas considerações finais. Primeiro, voltando a um ponto salientado antes, uma vez que a competição é uma poderosa disciplina a exercer-se sobre a eficiência da administração empresarial, em lugar de proteger as empresas oficiais dando-lhes uma posição privilegiada ou *status* especial, os governos poderiam considerar a melhor forma de *criar* um ambiente competitivo, em que as mesmas pudessem operar. Isso pode não ser viável no caso dos serviços de utilidade pública, ou, de qualquer modo, pode ser menos viável do que no caso de operações retalhistas ou de fabricação. Mas a competição tem que ser justa e, em termos tais, que não se mostre predatória ou excessiva, ou de outra maneira a empresa do Estado — que talvez precise atender a muitas diretrizes políticas do Governo, além de ser eficiente — pode precisar, continuamente, ser subsidiada.

A alternativa para a competição como meio de promover a eficiência é o controle ou a regulamentação oficial. O estabelecimento de metas financeiras ou materiais pode não constituir um meio muito eficaz de conseguir um funcionamento eficiente, especialmente se a empresa estiver situada muito próxima a um departamento governamental. Os altos executivos podem encarar as metas como metas *deles* (isto é, do Governo, não deles próprios). As metas *deles* devem ser contornadas, evitadas, devem ficar sujeitas a álibis — que devem ser muitos, se um governo conta com outros fins ou objetivos que procura alcançar através da manipulação da empresa pública. Os objetivos gerenciais, por outro lado, estabelecidos como meios de controle da atividade empresarial, são as metas dos executivos e têm, na empresa, *status* e importância.

A segunda consideração é que a melhor forma de organização para a própria empresa pode ser bem diferente daquela que é apropriada para um departamento do Governo, e os pontos de vista dos funcionários sobre a maneira pela qual uma entidade empresarial deveria ser organizada podem ser totalmente errados.

O problema está em que os departamentos do serviço público são burocracias. Constituem, essencialmente, organizações para o desempenho de um *papel*, dotadas de hierarquias fortes e bem definidas. Tendem a ser estruturas estáveis porque os ministros vêm e vão, mas a administração do país precisa continuar.

Uma grande empresa pública num mercado e num contexto técnico estáveis pode ser igualmente organizada de maneira semelhante, mas em outras circunstâncias uma organização totalmente diferente pode ser apropriada. Por exemplo, onde decisões rápidas sejam essenciais ao sucesso, onde fatos concretos não estejam disponíveis e, como resultado, a intuição seja importante, uma organização burocrática pode não ser muito bem-sucedida: a tendência seria estudar por longo tempo a situação, com excesso de cautela (afinal de contas, seria com o dinheiro do Governo), para decidir com o ministro coisas importantes.

A necessidade primordial, ao contrário, pode ser a de uma organização para solução de problemas, ou seja, uma organização centralizada na *tarefa*, na qual grupos de profissionais especializados tenham que trabalhar com independência, para conseguirem que essa tarefa seja executada. Nessas circunstâncias, uma organização burocrática hierarquizada pode não ser eficiente.

A dificuldade reside no fato de que os funcionários públicos podem não perceber que a organização interna de uma empresa pública precisa ser adequada aos propósitos e às tarefas que se espera que realizem. Adotar a réplica de uma organização do serviço público numa empresa pública, solução apropriada em algumas circunstâncias, pode significar um enfoque totalmente errado em outras.

4. *Obrigação de prestar contas*

A obrigação de prestar contas do desempenho constitui uma parte necessária e fundamental do sistema de controle. Tem três traços essenciais:

1. Para que uma pessoa seja responsável pela prestação de contas, precisa, em primeiro lugar, ter *autoridade* em relação ao emprego dos recursos postos a seu critério para executar tarefas determinadas. Se ela não tem autoridade, não pode ser responsável pela maneira segundo a qual tais recursos são utilizados.
2. O ato de prestação de contas implica na apresentação de um relatório ou de demonstrativos, referentes às decisões e aos resultados apurados, vinculados ao exercício dessa autoridade e ao cumprimento das tarefas determinadas.
3. Um sistema de prestação de contas deveria incluir, também, os meios capazes de permitir o exercício da *disciplina* ou do *controle*, na eventualidade de que as tarefas determinadas não tenham sido satisfatoriamente desempenhadas.

Há vários aspectos da aplicação desses princípios que merecem consideração. Primeiro, pode haver vários graus de autoridade e diferentes tarefas, em qualquer situação de trabalho, devendo a amplitude e forma da prestação de contas seguir paralelamente a essas condições. Na realidade, o grau de autoridade define o grau da responsabilidade da prestação de contas, sendo essa relação fundamental. Dessa forma, a autoridade concedida por lei a uma empresa pública determina o grau de responsabilidade que deve ser alcançado pela prestação de contas e a maneira pela qual deverá ocorrer.

Embora a empresa possa considerar que seu relatório anual represente suficiente desengargo dessa responsabilidade de prestar contas, esses tendem a esconder as imperfeições da administração da empresa, passando por cima

de problemas ligados à necessidade de implementação das diretrizes políticas do ministro interessado ou de seu Governo. Deve haver, portanto, um exame técnico desses relatórios anuais, e muitos países vão além disso, estabelecendo uma unidade de auditoria da administração que, como órgão independente, pode não apenas examinar os relatórios anuais, mas igualmente proceder a inspeções minuciosas nas próprias empresas. As auditorias operacionais, efetuadas por essas unidades, podem ser de grande valor como elemento auxiliar da prestação de contas, e como meio de informar o corpo legislativo e o público sobre o verdadeiro estado dos negócios na empresa pública.

Uma única unidade de auditoria administrativa, responsável perante o órgão legislativo e fazendo a cobertura de todas as empresas públicas, teria a oportunidade de utilizar especialistas e adquirir experiência na obtenção da informação necessária (precisaria dispor de poderes legais). Seus relatórios teriam autoridade, seriam encarados como imparciais e, potencialmente, de considerável utilidade para a própria empresa pública. Deveria, de preferência, ser provida de pessoal independente do serviço público, cujos interesses intrínsecos poderiam ocultar determinado tipo de informação e naturalmente, ser independente das próprias empresas públicas. No entanto, uma unidade desse tipo não deveria fazer nada além da prestação de informações: seria encarada como uma parte do sistema de informação e não diretamente como parte do sistema de controle da empresa pública. É possível que a unidade tenha dificuldade em conseguir o respeito de todas as partes interessadas, mas seria importante para a eficácia de sua ação que isso fosse conseguido.

Em qualquer situação de risco, o papel das auditorias operacionais *a posteriori* é tão importante quanto em situações comparativamente desprovidas de risco, nas quais a empresa pública dispõe de substanciais poderes de monopólio. Sob condições de risco, é extremamente difícil julgar o desempenho da administração comparando-a a algum orçamento ou meta previamente estabelecido, a menos que estejam disponíveis as informações sobre os riscos que a administração enfrentou e a maneira como reagiu a eles. Uma taxa de lucro aparentemente insatisfatória sobre o ativo líquido relacionado à meta pode bem corresponder a um desempenho excelente, diante dos riscos que a empresa pública teve que enfrentar. A gerência deveria receber elogio e não censura, porque embora a meta não tenha sido atingida, é possível que a administração se tenha comportado extremamente bem. Nenhuma simples comparação do resultado obtido com a meta pode indicar, corretamente, se a administração fez ou não um bom trabalho. Embora cada empresa pública, isoladamente, possa precisar dispor de uma unidade de auditoria interna — em especial as empresas de grande porte — como um meio de avaliar e aperfeiçoar, internamente, o desempenho gerencial, há necessidade de julgamentos sensíveis e cuidadosos, realizados fora da empresa, conduzidos com delicadeza e imparcialidade e representando uma forma de consecução da prestação de contas.

O terceiro aspecto da prestação de contas diz respeito ao exercício da disciplina ou controle, quando as tarefas determinadas não foram desempenhadas satisfatoriamente. O ajuste das políticas através desse *feedback* constitui, naturalmente, um aspecto fundamental do processo de prestação de contas. Pode surgir um problema em que tanto o Legislativo quanto o Executivo (o Parlamento e o Governo) desejem participar do sistema de prestação de contas. Uma empresa pública não pode, simultaneamente, ser responsável perante os dois órgãos, pelas mesmas ações, a menos, é claro, que ambos concordem, com precisão, sobre a natureza das políticas, o conteúdo das metas, a extensão em que o desempenho estava atingindo seus objetivos e, na hipótese de insucesso, sobre o tipo de medidas remediadoras a serem utilizadas. Em qualquer sistema democrático, é extremamente difícil que ambos esses órgãos tenham pontos de vista iguais.

É extremamente importante que o sistema de prestação de contas possa ser entendido por todas as partes interessadas, especialmente quanto à entidade perante a qual o conselho de administração da empresa pública é responsável e por quais ações. Não basta dizer que a empresa é responsável perante o público em geral, a menos que o público disponha de alguma forma eficaz de avaliar o desempenho dela e de exercer controle. Isso tem a ver, em grande parte, com a constituição legal da empresa pública e com os direitos dos cidadãos relativamente a impetrarem ações legais, ou a exercerem pressão sob outras formas, se não ficarem satisfeitos com o desempenho da empresa, ou — indo ainda mais longe — se acreditarem que seus interesses foram prejudicados pelas ações da empresa. Muito raramente se encara como sendo do interesse dos ministros permitir que o público tenha esse tipo de poder, porque, naturalmente, são os próprios ministros que desejam exercer esse poder.

5. *Critérios básicos para relações eficientes*

Nas situações em que as empresas públicas estejam, em certo grau, separadas dos departamentos governamentais, surge o problema da natureza das relações estabelecidas. Seja qual for o grau de formalidade que se decida adotar, para que tenha eficiência deve haver, pelo menos, um mínimo de confiança entre os dois lados. Faltando confiança, o lado do Governo quererá interferir muito mais do que o lado empresarial poderia considerar apropriado, e seus agentes poderiam pedir muito mais informações do que a administração da entidade estaria disposta a fornecer. O problema de dar informações a alguém em quem não se confia está em que não se pode ter certeza da maneira pela qual essas informações serão usadas. Nessa situação, é provável que os ministros tomem decisões menos informados do que, de outro modo, poderiam fazê-lo, o que só serviria para reforçar a desconfiança já existente. Tal situação não é fácil de contornar, uma vez que nenhum dos lados confia suficientemente no outro para dar o primeiro passo. É preciso um forte grau de maturidade e de sabedoria, e talvez

algumas novas designações, para que se estabeleça um nível suficientemente alto de confiança, capaz de contribuir para relações eficientes.

Na ausência de confiança, porém, não é provável que haja verdadeira comunicação e compreensão. Se as experiências profissionais do lado do Governo e do lado da empresa pública não se tiverem cruzado de nenhuma forma importante no passado, pode haver tamanha falta de compreensão básica sobre os problemas recíprocos que uma verdadeira comunicação fique difícil de se conseguir. Pode haver, então, a confiança desacompanhada de adequada compreensão.

É mais provável que as relações sejam eficientes se os fins e objetivos fundamentais de ambos os lados forem amplamente paralelos, ou pelo menos puderem se harmonizar de maneira mutuamente satisfatória. Se ambos os lados não partilharem de fins e objetivos básicos, então o lado do Governo ficará sempre querendo que a empresa pública tome decisões que parecerão contrárias aos interesses dos diretores e dos altos executivos da entidade.

Dessa forma, a consideração final é que, se ambos os lados puderem sentir que lucram com o relacionamento — o lado governamental ganhando em termos da consecução de suas políticas, e o lado empresarial conseguindo o tipo de satisfação capaz de motivá-lo — é possível que se obtenha certa harmonização de objetivos e que se venham a estabelecer relações eficientes.

Essencialmente, a falta de qualquer desses quatro elementos, em grau considerável, contribuirá provavelmente para o enfraquecimento das relações entre o Governo e a empresa pública, produzindo relacionamentos ineficientes, nos quais o desempenho dificilmente será satisfatório, para qualquer dos lados.

As implicações desse fato são que, quando se estabelece uma empresa pública, quando se considera sua exata localização em termos das cinco dimensões antes referidas, quando se decide sobre suas mais elevadas políticas e sobre as pessoas que devem ser para ela designadas, deveriam ser feitos esforços positivos e conscientes no sentido da criação de um clima de confiança mútua, em que fosse possível verdadeira comunicação e compreensão. É fácil estabelecer um sistema de prestação de contas, por exemplo, que possa intrinsecamente conduzir a uma falta de confiança; é ainda fácil decidir sobre um conjunto de metas e de critérios que abrangesse todas as dimensões, que fosse aceitável econômica e administrativamente, para descartar a necessidade de adquirir confiança. De fato, quanto maiores as tentativas para criar um sistema efetivo de controle, menos provável é que a empresa pública venha a confiar no Governo.

6. Desenvolvimento de sistemas de controle no Reino Unido

Pode ser útil para os participantes concluir com um ligeiro exame do desenvolvimento dos sistemas de controle no Reino Unido. As linhas prin-

cipais desse sistema estão contidas em três relatórios oficiais a seguir indicados:

- Financial and Economic Obligations of the Nationalised Industries — Ordenação 1.337, de maio/1961;
- Nationalised Industries: A review of economic and financial objectives — Ordenação 3.437, de novembro/1967;
- The Nationalised Industries — Ordenação 7.131, de março/1978.

O primeiro relatório tratava, principalmente, do desempenho financeiro das empresas públicas, face a seus programas de investimento de capital. Interpretava as disposições legais, contidas nas leis individuais de nacionalização, significando que as empresas deveriam procurar equilibrar suas contas comparando um ano com outro, num período de cinco anos, depois de promoverem as deduções devidas por juros e depreciação pelo custo histórico. Os objetivos financeiros, ou *metas*, deveriam ser determinados tendo em vista as necessidades e capacidades de cada empreendimento, considerados esses critérios.

O segundo relatório foi, dos três, o mais bem elaborado em termos econômicos. Apresentava a noção de análise de custo/benefício: “os projetos de investimento devem evidenciar, normalmente, um retorno satisfatório em termos comerciais, a menos que sejam justificáveis em relação a critérios mais amplos, abrangendo uma avaliação dos custos sociais e dos benefícios envolvidos, ou que se destinem a atender a uma obrigação legal”. Introduzia também a noção de uma taxa experimental de desconto sobre um novo investimento, representando “a taxa mínima de lucro a ser esperada num projeto de baixo risco marginal, empreendido por motivos comerciais (...) O Governo decidiu que 8% é um valor razoável a usar para esse propósito, nas presentes circunstâncias. Esse valor, levando-se em consideração circunstâncias diferentes em matéria de impostos, grandes investimentos etc., é compatível com a taxa média real de retorno visada pelos projetos de baixo risco, do setor privado, nos últimos anos”. Além disso, “o objetivo do Governo é assegurar o máximo retorno em termos sociais sobre o capital investido, enquanto o interesse da indústria está, propriamente, no retorno financeiro”. Finalmente, a abordagem mais interessante seria a introdução das noções de custos marginais de curto e de longo prazos como base para a fixação de preços.

“Os preços precisam relacionar-se razoavelmente com os custos, num limite aceitável, e devem ter em vista promover o uso eficiente de recursos dentro da indústria. Onde e quando houver capacidade limitada, os custos marginais de curto prazo são importantes; a longo prazo, a consideração principal é o custo do suprimento, numa base contínua, daqueles serviços e produtos cuja atribuição de custo em separado constitua uma proposição de ordem prática (isto é, custos marginais de longo prazo), embora os problemas de transição para uma nova tecnologia, ou para uma nova fonte de suprimento possam significar a necessidade, a médio prazo, de que os preços divirjam dos custos de longo prazo. Estes custos marginais de longo prazo, naturalmente, incluem a cobertura necessária para a reposição do ativo fixo

exigido para a contínua prestação dos serviços, juntamente com uma satisfatória taxa de retorno sobre o capital empregado.”

O terceiro relatório constituiu uma reação ao estudo da Nedo denominado “A study of U. K. Nationalised Industries their role in the economy and control in the future” (novembro/1976). Esse trabalho reduziu os controles de preço quase ao ponto de extinção, sobretudo porque a maior parte das empresas públicas (com exceção das de eletricidade) não soube como calcular o custo marginal de longo prazo, e a atribuição de preço em termos de custo marginal de curto prazo envolveria um grau de flexibilidade de preços que, na prática, os governos não permitem. Em qualquer caso, toda a questão dos critérios de preço tendia a ser sobrepujada pelas políticas antiinflacionárias governamentais que resultaram, simplesmente, na manutenção de preços baixos para as indústrias nacionalizadas.

O relatório oficial introduziu, também, o conceito da “taxa de retorno exigida”, que era uma taxa média fixa de retorno requerida sobre a totalidade do novo investimento, em cada uma das indústrias nacionalizadas: “É pensamento do Governo que as indústrias nacionalizadas deveriam estabelecer o custo conveniente de capital — para lucrar sobre novo investimento, no decorrer de seu período de atividade — em 5%, em termos reais, antes da dedução de impostos. Esse entendimento baseia-se em numerosos fatores, mas os elementos principais são as taxas de retorno reais prefixadas, obtidas pelas companhias particulares e que constituem tendência provável nos lucros sobre o investimento privado.” Além disso, “a meta financeira continuará sendo a expressão essencial do desempenho financeiro que o Governo pretende que seja atingido pelas indústrias”. Assim, embora a avaliação do investimento de projetos individuais continuasse a ser importante, não haveria uma taxa de desconto determinada para tais projetos. As empresas públicas, isoladamente, poderiam escolher suas próprias taxas de desconto, depois de consultarem seus departamentos patrocinadores. O plano empresarial, que cada indústria nacionalizada deve apresentar anualmente, tornar-se-ia o ponto central das relações entre essas empresas e o Governo. Os limites monetários impostos pelo Tesouro ao financiamento externo (cuja totalidade, exceto quanto a numerário para curto prazo, tem que provir ou do National Loans Fund, da parte correspondente ao Tesouro, ou do estrangeiro) mostraram ser medida extremamente eficiente de relacionamento de fundos limitados.

Assim, podemos resumir as principais dimensões do controle como sendo as seguintes:

1. Nomeação do presidente e de outros membros do conselho de administração, incluindo-se a definição dos prazos e das condições de suas nomeações.
2. Aprovação anual dos programas de investimento da indústria nacionalizada.

3. Aprovação dos planos empresariais e dos orçamentos.
4. Estabelecimento de metas financeiras.
5. Determinação de uma taxa de retorno sobre a totalidade do novo investimento.
6. Limites monetários ao suprimento de recursos financeiros a médio e a longo prazos e ao dividendo do capital público (uma forma de lucro acionário do Governo).
7. Poderes de direção-geral atribuídos ao Governo e a serem suplementados, conforme proposta do relatório oficial de 1978, por poderes de direção específica.
8. Autorização pelo Parlamento dos limites gerais de endividamento mediante empréstimo.

Na prática, essas condições foram suplementadas por controles de preço de vários graus de intensidade, e por numerosas decisões ou ações informais de controle tomadas pelos ministros em relação às empresas públicas, de modo individual. De modo geral, essas medidas não são dadas a público e, no passado, causaram muitas dificuldades.

Em termos da obrigação de prestar contas, exige-se de cada empresa pública que apresente um relatório anual ao ministro, que será depois submetido ao Parlamento. Algumas vezes esses relatórios anuais podem transformar-se em objeto de debate na Câmara dos Comuns, o que dá oportunidade a que se discutam os negócios da empresa a que se referem, e a que se façam ouvir reclamações e proposições.

Em 1955, a Câmara dos Comuns instituiu um Comitê Especial sobre as Indústrias Nacionalizadas, cujos termos de referência foram ampliados um ano mais tarde, tornando-se “destinado a examinar os relatórios e as contas das indústrias nacionalizadas legalmente estabelecidas”. O Comitê Especial é presidido por um membro do partido do Governo que não seja líder da bancada, e os demais membros são escolhidos, aproximadamente, em proporção à representação partidária no momento existente na Câmara dos Comuns. Conduz suas investigações solicitando provas escritas e orais e os presidentes e membros dos conselhos de administração das indústrias nacionalizadas, ministros, funcionários públicos e outras pessoas, que tenham pontos de vista a expor, são chamados a comparecer perante o comitê, para interrogatório. Pode ser feita qualquer pergunta envolvendo a indústria nacionalizada em questão e o tema de determinada audiência, ou série de audiências. As minutas das sessões são integralmente publicadas. O Comitê Especial apresenta, então, suas recomendações num relatório ao Parlamento. De modo geral, o Parlamento debaterá depois o relatório numa moção “para considerar”. E esses debates, freqüentemente, são muitíssimo bem informados. O Comitê Especial, em seu trabalho, tem a assistência de um pequeno grupo de especialistas, que emprega como assessores.

Além disso, em ocasiões destinadas a respostas a indagações parlamentares, qualquer membro da Câmara dos Comuns pode formular perguntas sobre uma indústria nacionalizada ao ministro responsável, embora tais perguntas não devam girar em torno de assuntos ligados à gerência e direção cotidiana da empresa. Na prática, tem sido difícil manter essa linha, e com freqüência os ministros respondem a essas perguntas declarando "Sou informado pelo conselho de administração de que (...)", desse modo evitando admitir que sejam diretamente responsáveis pelo assuntos em foco.

Em seguida aos debates parlamentares sobre os relatórios do Comitê Especial, geralmente o Governo expede um relatório, expondo suas decisões políticas sobre os assuntos examinados. Na prática, esses documentos não tendem a se revestir de importância, porque os ministros gostam de manter tais assuntos sob sua própria discrição, em vez de os verem ditados pelo Parlamento. (Se os debates fossem em torno de uma moção "Para aprovar os relatórios e recomendações", em vez de serem apenas "Para tomar conhecimento de", então o Governo não poderia escapar tão facilmente da obrigação de implementar as recomendações do Comitê Especial.)

Pode ser dito que no Reino Unido o sistema de controle funciona muito bem, quando as empresas públicas estão conseguindo razoáveis saldos financeiros e o país não está em situação de crise. Porém, quando a economia nacional está em dificuldade, ou quando as empresas públicas apresentam déficits financeiros, as relações se deterioram rapidamente, e qualquer parcela de confiança que se tenha conseguido estabelecer logo se dissipa, tendendo o sistema a ser sobrepujado por considerações imediatistas. É certo que há lições a aprender, com um estudo cuidadoso da experiência do Reino Unido, embora seja extremamente duvidoso que essas lições possam ser aproveitadas em outro país, com uma cultura diferente, desenvolvimento histórico diverso e apresentando outro conjunto de problemas.

Summary

With his article the author makes a plea for the need to adequate control systems to the culture of the country concerned and its institutions, as well as to the underlying purposes for which each public enterprise exists.

The author identifies a dependence between the control system and the policies pursued by a public enterprise. Some options are identified for alternative control systems: 1) the control proximity; 2) the control concentration; 3) the control level, and 4) the degree of formality of the control system.

Trust is presented as the underlying question in determining the span of control. Power over appointment is fundamental to understanding the nature of control. Other factors considered are: the experience, training and skills of those who control and those who manage the enterprise; the market structure in which the public enterprise operates, and the form and degree of ownership of the public enterprise.

Accountability is also explored as a necessary and crucial part of the control system. The author sees the degree of accountability as defined by the degree of authority granted to a public enterprise. The remaining questions is how that accountability should be discharged: a case is made for the public's having effective means of assessing performance and exercising control over the public enterprises.

The article ends with a brief survey of the development of control systems in the U.K.