

# O CONTROLE DE EMPRESAS ESTATAIS NO BRASIL\*

PAULO ROBERTO MOTTA\*\*

*1. Introdução; 2. Origens das empresas públicas no Brasil; 3. A realidade do controle das empresas públicas; 4. Proposições sobre as dimensões gerenciais do controle; 5. Dilemas sobre as dimensões políticas do controle.*

## 1. Introdução

A questão do controle sobre as empresas estatais no Brasil tem adquirido atualidade e relevância não só em função da grande participação do Estado na economia brasileira ou do grande número e tamanho dessas empresas mas, principalmente, em função da própria natureza e complexidade prática desse controle. Falar em controle já é aceitar a premissa de que as empresas estatais devem ter suas diretrizes e ações supervisionadas pela administração direta a fim de que sejam consistentes com a política governamental mais ampla de responder às necessidades e anseios públicos. No entanto, a busca de harmonia entre a administração direta e indireta nem sempre é fácil, pois envolve problemas que vão desde a formulação de decisão política aos processos de implementação e aos critérios de avaliação interna das empresas. Além disso, a realidade brasileira reflete, em função da própria diversidade de empresas existentes, uma variedade de métodos de controle que abrangem os três níveis de governo — federal, estadual e municipal — possuem origens as mais diversas, grande variedade de tamanho e preenchem funções que vão desde grandes monopólios até pequenas empresas comerciais competitivas.

Este trabalho consiste num relato descritivo e analítico dos métodos e processos de controle de empresas públicas atualmente empregadas no Brasil. As referências sobre a realidade brasileira são feitas tanto no sentido descritivo como normativo. Assim, espera-se não só facilitar os estudos com-

\* Relatório de análise do Painel sobre as Relações entre a Administração Direta e Indireta, do Programa de Pesquisa Organizacional e Administrativa que a Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas, por meio de seu Departamento de Estudos Organizacionais, realizou, no dia 28 de março, em convênio firmado com a Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e com o Departamento Administrativo do Serviço Público Federal, coordenado pelo prof. Luciano Zajdszndjer. 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.

\*\* Diretor e professor da Escola Brasileira de Administração Pública.

parativos e transnacionais sobre métodos de controle, mas, também, chegar a novas proposições de utilidade prática num contexto específico.

## 2 *Origens das empresas públicas no Brasil*<sup>1</sup>

As empresas públicas que proliferaram no Brasil nos últimos 30 anos, tiveram as suas origens assentadas na combinação de diversos fatores. Não surgiram de qualquer política global de estatização, mas resultaram de decisões fragmentadas ao longo do tempo, inclusive movidas por fatores circunstanciais que em dado momento exigiram a intervenção do Estado. Dentre os fatores que determinaram a criação das empresas pode-se mencionar:

### 2.1 Fatores de natureza econômica

Esses fatores tiveram a parcela preponderante da motivação para criação das grandes empresas públicas, pois foram produto da opção existente na maioria dos países em desenvolvimento de promover o progresso sócio-econômico através de projetos públicos de larga escala. Assim, as empresas surgiram para:

1. Fornecer a infra-estrutura básica necessária ao desenvolvimento econômico, através de grandes investimentos de capital realizados pelo Governo. As empresas públicas surgiram para preencher os espaços vazios, não atraentes para a iniciativa privada quer por falta de condições econômico-financeiras para obter o capital, quer pela perspectiva de baixo retorno nos investimentos. Neste caso enquadram-se, por exemplo, as empresas de aço e as empresas produtoras de energia elétrica.
2. Produzir bens e serviços que, apesar de existirem no mercado das empresas privadas, permitem ao Estado obter as mesmas vantagens auferidas pela iniciativa privada. Como exemplo estão os bancos controlados pelo Governo, como o Banco do Brasil, os bancos estaduais e as empresas de serviços, como as de processamento de dados. Nesses casos, as razões de ordem política tiveram peso equivalente ao das razões econômicas.
3. Promover, estimular e financiar empreendimentos privados considerados básicos para o desenvolvimento do País, além de garantir melhor equilíbrio

<sup>1</sup> O Decreto-lei n.º 200/1967 define juridicamente as empresas estatais no Brasil. O termo "empresa pública" tem uma conotação legal mais restrita que em outros países. Empresa pública é a entidade que possui o capital exclusivamente pertencente ao Governo, enquanto que a sociedade de economia mista permite que ações com direito a voto estejam em mãos de particulares. Neste trabalho, a terminologia empresa pública é utilizada no sentido mais amplo comumente usado na linguagem internacional, para se referir a qualquer tipo de empresa controlada pelo Governo.

regional dos investimentos privados. Nesse caso encontram-se, por exemplo, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, bem como os bancos de desenvolvimento criados a nível estadual.

4. Obter vantagens do monopólio econômico, onde desequilíbrios econômicos regionais desfavorecem a existência tanto da pluralidade de empresas privadas como públicas. É o caso, por exemplo, das empresas de serviços públicos que equilibram déficits de regiões não rentáveis com superávits de regiões mais rentáveis; mantendo o serviço acessível ao público.

## 2.2 Fatores de natureza política

Os fatores de natureza política também foram essenciais na criação de empresas públicas, principalmente por questões estratégicas e de vantagens monopolistas. Com base nesses fatores é que as empresas surgiram para:

1. Garantir o controle nacional sobre empreendimentos considerados estratégicos ou vitais para a segurança do País, tanto no sentido da nacionalização como da estatização.

É o caso, por exemplo, da Petrobrás e suas subsidiárias, que surgiram através de uma definição inicial que garantia ao Governo o monopólio da prospecção, produção e importação do petróleo no Brasil. Similarmente, é o caso da Nuclebrás, para a área de energia nuclear.

2. Produzir bens e serviços que, mesmo comercialmente vantajosos para a iniciativa privada, exigem uma intervenção estatal de natureza monopolista, a fim de garantir interesses políticos mais amplos. Como exemplos podem ser citadas as empresas públicas nas áreas de transporte e comunicações.

## 2.3 Fatores de natureza administrativa

Sendo as empresas públicas parte de um sistema de organização administrativa do Estado, os fatores administrativos aparecem explicitamente como motivos subsidiários para sua criação. Pela própria definição, as empresas públicas existem para permitir ao Estado uma atuação semelhante às condições operacionais existentes para a empresa privada. Assim, por fatores predominantemente administrativos pode-se dizer que as empresas públicas surgiram no Brasil para:

1. Descentralizar a administração, através da criação de entidades autônomas com poder de decisão, próximas ao local da ação. Principalmente na administração federal esse fator tem sido diversas vezes ressaltado em função da grande extensão geográfica do território brasileiro.

2. Escapar às normas administrativas e financeiras existentes na administração direta, criando empresas dotadas de autonomia, flexibilidade e maior eficiência nas decisões. Os escapismos significam fugir às normas administrativas impostas pelos órgãos centrais de administração de pessoal (Dasp e Secretaria de Administração) e aos órgãos de controle financeiro (os Tribunais de Contas da União e do Estado). Esse fator foi extremamente ressaltado na criação da maior parte das empresas de serviços, principalmente as existentes nos estados federados.

São empresas de saneamento, telefone, distribuição de energia elétrica, limpeza urbana e outros serviços urbanos, grande parte proveniente de antigos departamentos da administração direta. Os escapismos significam também a busca de maior eficácia.

A necessidade de satisfação de uma maior demanda gerou, também, a criação de empresas capazes de produzir mais e melhores serviços para a comunidade. Essa eficácia, no entanto, nem sempre foi acompanhada de maior eficiência, já que as empresas públicas em muitos casos são mais caras que a administração direta. São mais eficazes (produzem mais e melhores serviços) mas, possivelmente, são menos eficientes (apresentam custo operacional mais elevado).

## 2.4 Fatores de natureza social

Enquadram-se aqui as empresas criadas para produzir bens e serviços subsidiados para a população de renda mais baixa. São bens ou serviços já existentes no mercado, produzidos por empresas privadas, mas acessíveis somente à população de renda mais alta. Por serem julgados essenciais à sobrevivência e à manutenção de padrões mínimos de qualidade de vida, são produzidos pelo Estado em condições financeiras mais vantajosas. Os exemplos mais claros são os do Banco Nacional da Habitação e as companhias estaduais de habitação.

## 3. *A realidade do controle das empresas públicas*

Da mesma forma que as empresas públicas brasileiras nasceram de diversas contingências, seus controles<sup>2</sup> também foram sendo instituídos de forma fragmentária, intermitente e bastante variável, de acordo com cada situação ministerial e cada estado específico. Sem entrar, ainda, no mérito da desejabilidade dos controles uniformes sobre as empresas públicas, pode-se constatar, no Brasil, a ausência de uma política geral de controle dessas em-

<sup>2</sup> Tanto na área federal como na estadual existem regras formais nem sempre utilizadas de controle das empresas estatais. Abrangem estes controles diversas normas de coordenação e controle, principalmente na área financeira. As empresas públicas no Brasil devem submeter-se à prestação de contas dos Tribunais de Contas (da União e dos Estados).

presas. Os controles existentes são desenvolvidos pelos ministérios ou pelo Estado, segundo critérios próprios e ajustáveis a cada situação. Portanto, não há uniformidade nem direcionamento central de um controle abrangente sobre as empresas.

Várias proposições sobre o controle das empresas públicas no Brasil são discutidas a seguir, segundo dimensões externas e internas do controle, ou seja: valores políticos, objetivos organizacionais, normas e processos administrativos.

### 3.1 O controle sobre valores políticos

O fim último do controle governamental sobre as empresas públicas é fazer com que sua atuação tenha consonância com os desejos e aspirações da sociedade na qual operam. Além disso, em sistemas econômicos como o brasileiro, em que a participação do Estado, através de empresas públicas, é intensa, seu controle é fundamental para garantir conformidade com critérios políticos e preferências públicas.

O controle político, isto é, o controle que busca a consonância de todas as instituições existentes com as aspirações gerais da sociedade é o controle mais abrangente e se inicia nos primeiros escalões do sistema governamental. As empresas públicas, como parte de um sistema, devem responder aos mesmos tipos de controle político existentes para as demais instituições governamentais. Logo, a eficácia do controle político sobre as empresas públicas depende da capacidade do próprio sistema de controlar todas as instituições governamentais, ou seja, garantir consistência com os valores políticos existentes. Dessa premissa pode-se inferir três proposições básicas:

1. A capacidade da empresa pública responder a interesses sociopolíticos mais amplos depende da capacidade das instituições políticas superiores, como os ministérios, de responderem a esses interesses.
2. Nos sistemas políticos de tradição parlamentar fraca, onde os poderes legislativos possuem pouco controle sobre o Poder Executivo e os ministérios, esses ministérios não irão repassar esses controles às empresas públicas sob sua jurisdição.
3. Num sistema onde, na formulação da política pública se enfatiza as dimensões técnico-rationais do problema, os controles das empresas tenderão a basear-se em questões tecnocráticas.

No Brasil, a fraca tradição parlamentar, existente historicamente, e acen- tuada nos últimos anos, concorre para que o controle político sobre os mi- nistérios e, em decorrência, sobre as empresas públicas seja fraco. Assim, não só por meras razões administrativas, mas em grande parte como reflexo do sistema político existente, é que os controles processualistas proliferam. O grande debate sobre controle de empresas públicas no Brasil tem-se refe-

rido quase unicamente aos seus aspectos internos, isto é, a integração entre as políticas do ministério e as diretrizes das empresas que comandam. Mesmo assim, o controle de objetivos tem sido menos ressaltado que o controle formal sobre regras e normas da administração pública.

### 3.2 O controle sobre objetivos organizacionais

Apesar de existirem diversos mecanismos formais de controle sobre as empresas públicas, estes, na verdade, não chegam a atingir os objetivos dessas organizações, concentrando-se mais nos seus aspectos processualistas. Dentre as razões que concorrem para a não existência do controle por objetivos pode-se enumerar:

1. Os planos de Governo no Brasil, na parte que toca ao setor público, não são normalmente operacionalizados a nível organizacional, isto é, não são traduzidos em objetivos e metas específicas com responsabilidade para cada organização. Assim, os objetivos não se tornam claros e tangíveis e, portanto, não só a tomada de decisão gerencial como também a supervisão e o controle não podem ser baseados nesses objetivos, voltando-se, portanto, para os meios.
2. A supervisão finalista é mais onerosa, exige recursos humanos mais qualificados e conhecimentos e informações mais apurados sobre a realidade administrativa. Na ausência desses atributos, os ministérios não podem executar a supervisão finalística, concentrando-se na processualística.
3. A busca de segurança, por parte dos dirigentes públicos, faz com que os objetivos sejam sempre definidos de forma ampla e ambígua para que não exista maior risco de sanções quando não atingidos. Objetivos precisos e mensuráveis são mais fáceis de serem controlados e a sua não realização ressalta falhas e incompetências facilmente tornadas públicas. O controle processualista dos meios esconde, em grande parte, a visão de objetivos, por isso que os grandes controles restringem-se ao apoio logístico-pessoal, finanças e material.
4. Deficiências na própria definição de política e áreas de competência dos órgãos da administração direta e indireta que, não sendo claras, impedem um controle político e finalístico.

### 3.3 O controle formal e processual

Os aspectos formais e processuais tendem a ser enfatizados no controle das empresas estatais como o são na administração pública em geral. Os controles formalistas sobre as empresas existem em todas as áreas e variam em forma e intensidade, conforme o ministério ao qual se subordinam.

O controle mais sistematizado é feito nas áreas de apoio logístico, principalmente na área orçamentária e mais recentemente nas áreas de pessoal e material. Enfatiza o controle de normas administrativas mais do que o acompanhamento substantivo de planos e projetos. Mas mesmo esse controle não se faz sem dificuldades ou problemas.

1. Nos ministérios que possuem grande número de empresas o controle é mais difícil, pois os órgãos centrais de controle também se tornam mais divididos e especializados, sem visão global da política do ministério.
2. O acompanhamento de projetos por parte da administração direta é difícil, pois estes são elaborados das formas mais diversas e assistemáticas e, muitas vezes, por iniciativa da empresa, com desconhecimento do ministério.
3. A empresa, pela sua própria natureza, é mais dinâmica que a administração direta e sua capacidade de planejamento e implementação é maior que a possibilidade de acompanhamento ou avaliação por parte do ministério.
4. O esforço de uniformização e regulamentação das atividades de controle por parte dos ministérios tem dificultado, a controladores e controlados, adaptar-se às necessidades e especificidades setoriais.
5. Os conselhos externos, que atuam na supervisão e controle, decidem e controlam através de dados e informações encaminhadas pela própria diretoria. Na maioria das vezes, os controladores decidem sobre temas e prioridades, já previamente decididos pelos controlados.
6. Em se tratando de grandes empresas, o ministro — na maioria das vezes — não tem poder para nomear seu presidente e mesmo diretores. A presidência da empresa é politicamente mais importante que o próprio ministério, fazendo com que o poder do ministro sobre a empresa seja minimizado.

Além dessas dificuldades, todas as dimensões que normalmente determinam a capacidade de controle das empresas privadas também influenciam o controle das empresas públicas. Por exemplo: o tamanho (quanto maior seu tamanho, mais difícil seu controle); a capacidade financeira (quanto maior o superávit, maior poder e autonomia, e quanto maior o déficit, menor poder e maior dependência). No caso de controle de subsidiárias por parte das grandes empresas públicas (*holdings*) os controles são realizados, na maioria das vezes, exclusivamente dentro de critérios privados porque as empresas públicas, como empresas, são administradas pelo direito privado. As empresas que enfatizam mais os critérios privados no controle de subsidiárias são as de natureza comercial ou industrial, de boa rentabilidade e cujas subsidiárias dependem para sua existência, de uma única esfera de Governo. As empresas que possuem relações normativas com duas esferas

de Governo normalmente enfrentam problemas políticos com a matriz e órgãos normativos dos estados.

#### 4. *Proposições sobre as dimensões gerenciais do controle*

A finalidade da supervisão ministerial é harmonizar a atuação das empresas públicas com os objetivos e políticas do Governo. A consonância entre as administrações direta e indireta é fundamental não só em função de dispositivos legais mas, principalmente, para que os objetivos e valores de seus programas não sejam discrepantes entre si ou da vontade comunitária. Na realidade, contudo, a harmonização não é uma tarefa fácil pois se passa, mesmo considerando um só ministério, num universo totalmente heterogêneo.

Existem ministérios onde a supervisão é inteiramente coordenada por um órgão central dispondo de técnicos para discutir política, programação e produtividade, aos níveis gerencial e operacional. Em outros, é precária e se desenvolve à medida que o próprio órgão supervisionado programa e executa suas ações. Mesmo um órgão central de coordenação e controle que tenha área de abrangência muito grande não pode conhecer os aspectos específicos de cada entidade. Somente através de um sistema de supervisão mais próximo do que os controles genéricos, ter-se-ia a possibilidade de adequar esse controle a realidades específicas.

Outro aspecto que também deve ser mencionado é a maneira pela qual as empresas recebem a supervisão. Há, em certos casos, prevalência, por parte de quem recebe a supervisão, dos aspectos de fiscalização, outras a recebem como orientação; outras, ainda, solicitam supervisão. A percepção, por parte dos supervisionados, do que é a supervisão constitui uma das principais dimensões para facilitar ou dificultar a ação ministerial sobre as empresas.

No sentido da harmonização e integração é que se encontra a maior parte das sugestões e discussões sobre a supervisão ministerial no Brasil. Assim, do ponto de vista gerencial, as seguintes proposições pretendem melhorar a eficácia do controle sobre as empresas públicas.

1. Aprimorar o sistema de planejamento na administração direta. Enquanto o fortalecimento da capacidade de planejamento das empresas não for acompanhado de esforço semelhante no âmbito da administração direta, essas empresas poderão implementar políticas e programas conflitantes com os interesses do Governo e do País.

2. Estimular os órgãos da administração direta a aumentar o nível de harmonia, compatibilização e operacionalidade de suas políticas, planos e programas. A capacidade da supervisão é produto da operacionalidade desses planos e programas. Na maioria das vezes, a deficiência básica dos mecanismos de supervisão nasce da falta de clareza e da ambigüidade dos objetivos definidos para as empresas.



3. Institucionalizar em cada ministério, um sistema de informações sobre atividades das empresas públicas por ele supervisionadas. As informações devem ter principalmente um cunho finalístico, para se saber até que ponto os objetivos foram cumpridos. Isso facilitaria não só a supervisão de cada ministério mas, também, o controle político mais amplo, inclusive do Poder Legislativo.

4. Garantir maior representatividade nos conselhos de administração ou direção que supervisionam e controlam administrativamente essas empresas.<sup>3</sup> Esses conselhos não seriam constituídos somente em função de representatividade administrativa mas, também, de representatividade política externa de setores importantes na área de atuação da empresa. Trariam importantes insumos políticos para a formulação de diretrizes empresariais. Não se trata, aqui, de representação corporativista, pois estariam subordinados aos demais controles políticos, principalmente do Poder Legislativo.

5. Integrar de maneira mais efetiva a atividade de planejamento dos ministérios com a das empresas, fazendo com que técnicos das empresas participem do planejamento do ministério, desde o início do processo de formulação de políticas e diretrizes.

6. Melhorar os recursos humanos da administração direta. Os sistemas de pagamento e de carreira nas empresas públicas são sensivelmente mais atraentes que os da administração direta. As empresas possuem mais e melhores recursos humanos, além da flexibilidade de contratação para solução de problemas específicos. Não havendo recursos humanos adequados nos ministérios, os seguintes problemas ocorrem: 1) o acompanhamento e controle das atividades das empresas não são exercidos eficazmente; 2) o pessoal do ministério tem receio de se expor politicamente, exercendo controle sem o necessário conhecimento ou competência para propor ações corretivas; 3) a administração direta passa a se valer das empresas para tomar decisões e formular políticas, criando uma dependência indevida que produz sérios obstáculos a qualquer atividade de controle.

7. Atualizar os critérios de fiscalização financeira. Apesar de os controles financeiros serem os mais intensamente exercidos, são ainda executados segundo regras bastante antigas que enfatizam as dimensões processualistas e não de objetivos. Assim, são feitas sem conexão com planos ou índices de produtividade ou eficiência administrativa. A ênfase no aspecto processualista concorre não só para criar obstáculos para a obtenção de recursos, como também para sua aplicação depois de obtidos. Deve-se ligar esses

<sup>3</sup> Esta proposição refere-se basicamente aos Conselhos de Direção de cada empresa pública. No Brasil há alguns conselhos normativos para setores específicos, que afetam as empresas do setor, e cuja ampliação de função poderia ser analisada segundo a proposição aqui sugerida. São conselhos como o Conselho Nacional de Petróleo, Conselho Nacional da Indústria Siderúrgica e Conselho Nacional de Comunicações etc.

controles a uma visão de objetivo para permitir flexibilidade na implementação dos programas.

## 5. *Dilemas sobre as dimensões políticas do controle*

O controle externo das empresas públicas, isto é, sua *accountability* social e política, tem proporcionado grandes dilemas ao estabelecimento de normas de supervisão ministerial. Esses dilemas existem porque a adoção da fórmula empresarial, para gestão de negócios públicos, não se faz sem correr o risco de conceder às empresas uma autonomia que pode perturbar o alcance dos interesses coletivos. Os dilemas do controle vêm enumerados a seguir.

### 5.1 Uniformização ou pluralização do controle

Num país como o Brasil em que as empresas públicas e controles ministeriais surgiram de forma não planejada, intermitente e diversificada, pode-se sofrer a tentação de sugerir formas unificadas e centralizadas de controle, todas as vezes em que se ressaltam as dificuldades e deficiências atuais. Do ponto de vista formal, seria relativamente simples desenvolver uma racionalidade para criação de órgãos centrais de controle que ditariam normas uniformes de supervisão.

Com maior ou menor abrangência, órgãos centrais de controle já existem em outros países. São os casos de controle central do tipo italiano ou dos conselhos de políticas existentes na Suécia, Alemanha Ocidental ou comissões parlamentares, como na Grã-Bretanha. No entanto, do ponto de vista da realidade brasileira, a pluralidade ou diversidade do controle por áreas setoriais de atuação deve ser ressaltada. Este argumento baseia-se nas seguintes razões: 1) o setor público brasileiro confiado às empresas estatais é significativamente grande e ocupa uma parcela considerável da economia brasileira. Da mesma forma, é grande o número de empresas públicas que, só no Governo federal, são mais de 200; 2) a diversidade dos setores em que atuam as empresas públicas, que cobrem áreas que vão desde grandes monopólios até pequenas atividades comerciais competitivas com a iniciativa privada, conforme foi mostrado no início do trabalho; 3) o excesso de centralização, que já existe na administração pública brasileira, indica que nenhum outro passo deve ser tomado nessa direção sem um exame apurado das vantagens ou desvantagens que possa causar à eficiência do setor público; 4) os prejuízos que o excesso de uniformização de políticas na administração direta, como política financeira e de pessoal, têm causado à eficiência e flexibilidade dos órgãos públicos, sugere que critérios semelhantes não sejam adotados para as empresas; 5) a grande extensão territorial do Brasil e as diferentes necessidades econômicas regionais, que exigem decisões descentralizadas, ajustadas às condições locais e diversas, já experi-

mentadas em outras regiões; 6) a uniformidade cultural do Brasil, no que concerne à nacionalidade, faz com que as políticas de descentralização e autonomia não perturbem os padrões de integração nacional; 7) a necessidade de facilitar o acesso do público aos órgãos de decisão e controle das empresas estimulando sua maior participação política que poderia ser altamente inibida por uma centralização acentuada.

Assim, o aprimoramento do controle no Brasil deve ser feito a partir de critérios setoriais como os já existentes nos ministérios. O controle de objetivos pode ser acentuado a partir dos próprios ministérios que, por sua vez, estariam subordinados aos controles políticos. Os controles políticos sobre as empresas públicas, conforme foi mostrado, são uma decorrência natural do controle que o sistema político tem sobre as demais unidades administrativas, e seu aperfeiçoamento virá naturalmente com o aumento de poder e ação dos órgãos legislativos. Por outro lado, os controles administrativos das atividades de apoio como pessoal, material e finanças, devem ser afrouxados o máximo possível, a fim de se permitir maior flexibilidade de atuação das empresas. Controlando-se os fins, naturalmente se controlam os meios.

No entanto, por se tratarem de empresas públicas, auditorias financeiras podem e devem ocorrer, mas executadas pelos mesmos órgãos que fazem auditoria na administração direta. No que concerne ao controle financeiro no Brasil deve ser melhorado no sentido de ser menos restritivo, tornando-se mais flexível na medida em que fossem implantados melhores controles dos fins.

## 5.2 Centralização ou descentralização: equilíbrio do controle

A descentralização da ação do Governo objetiva o atendimento mais rápido dos objetivos através da concessão de maior autonomia para a tomada de decisão próxima ao local da ação. Os limites da descentralização assentam-se, portanto, no grau de autonomia que se concede aos órgãos descentralizados, e o controle sobre essas entidades torna-se o papel fundamental da supervisão ministerial.

Intensificando-se os controles sobre as empresas, obtém-se a centralização das decisões, apesar da estrutura formal descentralizada. Criam-se órgãos descentralizados para atender a condições específicas setoriais ou ajustar-se às situações locais, mas sem lhes conceder autonomia de decisão. Decisões continuam a ser tomadas longe do local da ação e sem poder levar em consideração as condições locais e específicas, que justificaram a criação da entidade descentralizada. Quando se afrouxa os controles, corre-se o risco de ver as empresas autônomas adotarem objetivos distintos do ministério. Além do mais, em muitos casos, por se tratarem de empresas dotadas de melhores condições técnicas e financeiras que os órgãos supervisores, podem passar a induzir a própria política do ministério.

Há, portanto, necessidade de estabelecer, nos controles, condições de intensidade e natureza, a fim de se garantir as vantagens reais da descentralização. A política econômica e social do Governo limita e deve limitar a autonomia das empresas públicas. Deve-se intensificar os controles dos objetivos e metas traçadas para o setor, mas estes devem ser, tanto quanto possível, os mais livres nas áreas operacionais, de organização e de gerência interna das empresas. Garantir-se-ia, assim, a flexibilidade e autonomia para as decisões junto ao local da ação, além de se buscar maior integração e comprometimento das empresas com os objetivos governamentais.

### 5.3 Empresa pública: a empresa e o público

As empresas públicas, apesar de terem sido criadas para permitir ao Estado uma atuação do tipo empresarial, permanecem como instituições públicas cujos objetivos políticos devem ser controlados.

Como empresas, espera-se que atuem com bases privadas, pois em muitas instâncias suas decisões serão determinadas por condições de mercado, da mesma forma que a empresa privada. Por outro lado, dentre as razões administrativas para a criação de empresas públicas encontra-se justamente a necessidade de permitir uma forma de operação mais flexível e que escape às normas e padrões administrativos existentes na administração direta. Como empresas públicas, devem arcar com obrigações não privadas assumindo custos sociais na sua operação. Além disso, as justificativas políticas para sua existência são o cumprimento de objetivos sociais e econômicos, enquadrando-se nas políticas governamentais de promover o desenvolvimento do País.

O controle das empresas públicas não se faz sem que se enfrente o dilema entre as dimensões administrativas e políticas das empresas. Quando se enfatiza, no controle, o alcance dos objetivos político-sociais, corre-se o risco de não se usufruir das vantagens administrativas de se ter criado uma instituição para operar segundo condições de empresa privada. Quando se enfatiza, no controle, a flexibilidade e a autonomia típicas de *empresa*, corre-se o risco, de se ter uma instituição pública governada por interesses privados particularistas das organizações, e afastada dos objetivos políticos e sociais mais amplos. A eficácia do controle das empresas públicas vai depender, portanto, da capacidade de reconciliar ambas as dimensões, ou seja, garantir eficiência e flexibilidade no alcance dos objetivos socioeconômicos.

No entanto, em uma nação em desenvolvimento essa reconciliação de interesses *políticos* e *empresariais* não constitui uma tarefa fácil. O processo de desenvolvimento possui muitos hiatos e desequilíbrios. Constantemente o Governo, através das empresas públicas, é chamado a intervir para restaurar equilíbrios, preencher necessidades sociais prementes ou regular atividades privadas.

Do ponto de vista *político*, os objetivos sociais que justificam a existência da organização são satisfeitos. Mas, da perspectiva da *empresa*, essas intervenções podem ameaçar sua sobrevivência e acarretar um grande sacrifício da eficiência interna, pois significam, muitas vezes, nenhum ou baixo retorno dos investimentos, serviços abaixo dos custos reais, ou doações, subsídios, empréstimos ou repasses em condições desfavoráveis para a empresa. Em uma nação em desenvolvimento, qualquer diminuição da eficiência, normalmente muito baixa, significa não só uma acentuada dificuldade em prosseguir no alcance dos objetivos da organização, como também uma grande ameaça à sua sobrevivência. Se, ao se criar uma empresa pública, além dos objetivos políticos, tem-se em mente objetivos de condições privadas de operação, quando se cerceiam os estímulos *empresariais* de sua ação corta-se a justificativa de sua existência. Por isso, torna-se necessário verificar o custo social da ação da empresa pública, para saber se esse custo deve ser pago por órgãos da administração direta, nos casos de ameaça à eficiência e sobrevivência da empresa.

Na prática do controle, política e gerência se confundem continuamente, pois estão intimamente interligadas. Num sistema político mais fechado, o acesso político do Legislativo à empresa pública é mais difícil e os dirigentes empresariais gozam de maior autonomia. Decisões dos dirigentes, mesmo segundo fatores administrativos, têm maior influência política por ausência de parâmetros políticos de controle. Num sistema político mais aberto, como o que se inicia no Brasil, presentemente, o acesso político às empresas do Estado é maior e os dirigentes terão sua autonomia reduzida. Decisões dos dirigentes terão que ser mais obedientes às expectativas e aos controles políticos externos. Mas como garantir consonância política em decisões tomadas segundo pressões e demandas do caráter empresarial?

Quando os objetivos políticos são bem definidos espera-se, a partir desse momento, que os dirigentes se comportem como empresários, embora obedientes aos critérios políticos. De fato, se são empresários espera-se que seu comportamento seja ditado pelos aspectos empresariais de eficiência e rentabilidade, pois serão avaliados dessa forma. Tradicionalmente, as formas empresariais de avaliação são mais suscetíveis de comprovação, pois são mais tangíveis. Fracassos administrativos são mais facilmente verificados. A amplitude das metas políticas não só as torna difíceis de serem passadas às empresas, como também facilita sua comunicação, como atingidas, devido à maior dificuldade de verificação.

Na verdade, o comportamento do empresário público será sempre essencialmente diferente do comportamento do administrador típico da administração direta. Por definição, seus motivos e condições de operação são diferentes e o que se espera deles, portanto, é que seu comportamento seja diferente e adquira dimensões empresariais. Se não, não se justificaria a existência das próprias empresas. A inclusão imediata da dimensão política no seu comportamento só pode ser alcançada através do comprometimento dos dirigentes com a causa pública. Controle e estímulos, por parte dos ministérios, seriam uma grande ajuda, mas a consonância das ações das empresas

com os desejos da comunidade é menos um produto da capacidade dos ministérios de controlar suas empresas do que decorrência da própria capacidade do sistema político de responder aos interesses da comunidade.

### *Summary*

The matter of control on government — owned enterprises in Brazil has achieved actuality and significance not only due to the large participation of the government in Brazilian economy or the large number and size of such enterprises but mainly due to the very nature and practical of such control. Speaking of control is already to accept the premise that government-owned enterprises must have their guidance and actions supervised by Direct Administration, in order to be consistent with a broader governmental policy, responding to public needs and wishes.

This paper is a prescriptive and analytical report on public enterprise control methods and processes currently used in Brazil. The references on Brazilian reality are presented both in descriptive and normative sense.

The author hopes with this paper to facilitate comparative and transnational studies on control methods as well as to arrive to new propositions of practical utility within a specific context.