

# A PRESTAÇÃO DE CONTAS PELAS EMPRESAS PÚBLICAS — CONSIDERAÇÕES SOBRE AS BASES E O ESPÍRITO DOS SISTEMAS DE CONTROLE EXTERNO\*

PRAXY J. FERNANDES\*\*

1. *Uma visão básica*; 2. *Controle — uma palavra feia*; 3. *Há necessidade de uma metodologia especializada de sistemas de controle para as empresas públicas?*; 4. *Por que controle externo?*; 5. *O relacionamento acionista/administrador*; 6. *Os parâmetros do controle externo — sugestão de um modelo*; 7. *Uma palavra de advertência*; 8. *Conclusão.*

“Sou homem de autoridade e sob as minhas ordens tenho soldados; e a este homem eu digo ‘Vai’ e ele vai; e a outro ‘Vem’ e ele vem; e ao meu servo ‘Faze isto’ e ele o faz.”

Mateus, cap. 8, vers. 9

“A grande tragédia da ciência — a morte de uma bela hipótese por um fato hediondo.”

T. H. Huxley

*Biogenesis and abiogenesis*

## 1. *Uma visão básica*

Constitui prática que o tempo consagrou, na análise de problemas gerenciais, começar por uma declaração de princípios fundamentais — conceitos básicos de lógica organizacional e administrativa. Depois, é costume testarem-se as hipóteses no mundo da realidade. Tenho certo receio dessa abordagem, não porque não acredite em princípios fundamentais, mas porque não gosto de usá-los como ponto de partida. As situações da vida real não costumam respeitar a lógica gerencial. São um composto de emoções humanas, paixões, ambições, temores, lutas pelo poder entre grupos de pressão, uma trama complexa de relacionamentos interpessoais, carga histórica, clima social e econômico e um arcabouço de usos, costumes e tradições. Daí a variedade de padrões organizacionais e de estilos gerenciais que floresceu pelo mundo todo, com base no *ethos*, no caráter de cada sociedade.

\* 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.

\*\* Assessor-Chefe das Nações Unidas e Chefe de Equipe do ICPE

O mundo real não tem a simplicidade de um teorema euclidiano, ou a lógica inevitável de uma fuga de Bach. Conseqüentemente, um ponto de partida muito mais realístico é o que consiste em descobrir as visões, os sons e os cheiros do ambiente que prevalece nos países em desenvolvimento, e em cujo contexto as empresas públicas estão crescendo e estabelecendo padrões de relacionamento com a autoridade pública.

Deixem-me citar alguns trechos de opiniões emitidas por pessoas que têm estado profundamente envolvidas no jogo da empresa pública. Um diretor-administrativo de uma grande empresa de máquinas operatrizes:

“Por que é que esses burocratas não nos deixam em paz? Por que é que têm que interferir em tudo que fazemos? Tenho que responder a perguntas sobre contratos, sobre nomeações, sobre a política salarial, sobre estoques. Era melhor que dirigissem este negócio como uma repartição do Governo. Por que não nos dão sossego para realizar o trabalho e não nos julgam depois por nossos resultados?”

Um alto funcionário público, secretário permanente de um dos ministérios:

“Que significa toda essa exagerada conversa em torno da autonomia da empresa pública? Há um mal-entendido fundamental. Se estão fazendo referência à autonomia gerencial, é claro que podem e devem tê-la. Mas se falam sobre autonomia em matéria de política, isso é outra história. Nós criamos essas empresas, criamo-las com um propósito e constitui obrigação nossa verificar que adotem políticas de acordo com os objetivos previstos para elas e em consonância com as metas nacionais. Não podemos abdicar dessa responsabilidade.”

Um diretor de pessoal de uma empresa petrolífera:

“Por que não me permitem negociar condições salariais adequadas para meus empregados? Estou num negócio competitivo, precisamos de gente capaz e temos que pagar a ela aquilo que o mercado exige. Estão-nos dizendo que deveria haver uma política salarial comum para todas as companhias do setor público. Como é que isso é possível? Posso pagar, estamos tendo lucro. Muitas outras empresas não podem pagar; deixem que elas achem sua própria salvação.”

Um ministro de Estado:

“Que é que você quer dizer afirmando que eu não posso recomendar um candidato para um cargo numa das empresas que estão sob meu controle? Sei que é um bom trabalhador, bem melhor do que muitos dos gerentes que há lá. Você diz que nós delegamos o poder de nomear às próprias empresas e que não deveríamos interferir. Isso quer dizer que tenho menos poder que o presidente da companhia?”

Um alto funcionário do Ministério da Fazenda:

“Que é que vamos fazer com todas essas empresas públicas que estão tendo prejuízo? Recorrem a nós, no fim do ano, para conseguirem cobertura de fundos públicos e aí se mostram irritadas se fazemos perguntas sobre a razão pela qual surgiram os prejuízos. Recorrem a nós por recursos de capital para expansão e para novos projetos e ficam ressentidas se queremos

opinar sobre o destino que será dado ao dinheiro. Afinal de contas, somos responsáveis perante o Congresso.”

Um funcionário do Departamento de Empresas Públicas:

“Resultou uma situação caótica, com cada empresa fixando seus próprios níveis salariais, em nome da autonomia. As tensões estão começando a surgir. Precisamos fazer alguma coisa para garantir que haja pagamento igual para trabalho igual. Afinal de contas, as empresas precisam lembrar-se de que pertencem a uma família e que o chefe da família — o Governo — não pode discriminar entre seus membros. Sim, é claro, essa consideração terá, necessariamente, que reduzir um pouco a autonomia das companhias.”

Um vociferante membro do Congresso:

“Sr. Presidente, não fico satisfeito apenas com a leitura de todos esses relatórios anuais, balanços gerais e contas de lucros e perdas dessas empresas públicas. Tais companhias têm o caráter público e, senhor, eu gostaria de saber a história secreta. Que é que está acontecendo dentro dessas empresas? Que tipo de vida esses novos barões do setor público estão adotando? Que está acontecendo com suas contas de despesas e suas extravagantes recepções? Somos um país pobre e eles precisam dar um exemplo de vida espartana, de acordo com as nossas condições econômicas.”

Um funcionário do gabinete do auditor-geral:

“A verdadeira força de nosso sistema governamental está em que ele funciona como um sistema. Há regras, normas e cânones de adequado comportamento. Mas quando vamos fazer a auditoria das empresas públicas, onde é que está o sistema? Dizem-nos que precisam de flexibilidade por motivos de ordem empresarial, mas quem é que vai julgar o que é certo e o que é errado, na ausência de um conjunto de regras?”

Todas estas declarações que registrei aqui foram extraídas da vida real e feitas por pessoas reais. Embora se refiram à situação da Índia, estou certo de que soarão familiares em todos os países em desenvolvimento e talvez sejam reconhecíveis também pelas empresas públicas das sociedades altamente industrializadas. Lembro-me, por exemplo, de um incidente ocorrido no ano de 1973, quando visitei a Grã-Bretanha para estudar o funcionamento das empresas públicas britânicas. Fui convidado para almoçar com o Sr. Richard Marsh, então presidente da British Rail, e perguntei-lhe: “O seu ministro interfere no funcionamento da British Rail, ou lhe permite adequada independência?” O Sr. Marsh, uma personalidade muito expressiva, respondeu: “Oh, claro, sou bastante independente. Mas uma vez por mês o ministro me convida para almoçar e manifesta suas opiniões sobre ferrovias e comunicações. Presto muito cuidadosa atenção à qualidade do vinho que está oferecendo. Se o vinho é excelente, sei que se espera de mim que considere muito seriamente as opiniões do ministro!”

Fiz uma referência um tanto longa a esses variados pontos de vista porque os mesmos revelam o sabor da situação. Por um lado, a demanda de independência e autonomia, por parte das empresas públicas, e, pelo outro, o desejo de exercer controles externos, partindo daqueles que detêm autoridade pública. A síndrome da autonomia em oposição à responsabilidade de

prestar contas constitui um dos enigmas sem solução da gerência da empresa pública.

## 2. Controle — uma palavra feia

À primeira vista, o termo *controle* parece ter um significado negativo e talvez mesmo feio. A pessoa tende a associá-lo a restrições impostas a indivíduos ou organizações, o que decorre, claramente, da associação do termo *controle* com os controles do Estado — todo o espectro da legislação e da regulamentação oficiais que governam a vida dos cidadãos. Assim é que temos os controles de importação, os controles de exportação, os controles de licença, os controles de circulação de mercadorias, e toda uma variedade de controles econômicos, incluindo os controles de preços e de produção. Seja qual possa ser a gênese, tanto quanto o propósito de tais controles, seu efeito prático é a criação de restrições sobre os cidadãos e sobre as instituições e, em consequência, os defensores das sociedades liberais lamentam o volume crescente dos controles públicos. Uma das variantes desses controles mais compreendidas e aceitas pelos indivíduos controlados é o controle do tráfego. Mesmo nesse caso, os sinais de trânsito, os guardas, as restrições de velocidade e as ruas de mão única constituem, basicamente, restrições à liberdade de movimento, mas os motoristas e o pedestre as aceitam e mesmo aplaudem essa forma de controle público, em nome da segurança e da ordem. A pessoa tende a encarar um controle desse tipo não tanto como um controle pessoal, mas como um controle exercido sobre os outros.

Um outro conjunto de controles inteiramente diferentes é formado por aqueles que não são impostos por forças externas, ou por autoridades exteriores, mas que são, de fato, auto-impostos. Nestes últimos anos, por exemplo, tem-se falado muito no “controle da forma corporal” e a idéia, aqui, é a de que o ser humano tem uma espécie de modelo daquilo que constitui o corpo humano ideal, encarando, com certo alarme, a passagem do tempo e os estragos que o mesmo pode causar à figura humana. Sendo assim faz esforços para controlar a forma do corpo, seja através de controles dietéticos, seja pelo exercício físico de músculos importantes para a parte do corpo que deve ser remodelada. Um exemplo mais clássico desse tipo é o caso do controle da natalidade, e aqui, de novo, os seres humanos buscam controlar, espontaneamente, um processo físico, seja através da medida extrema da esterilização e da histerectomia, seja pelos preventivos de ação temporária, como as pílulas e preservativos ou, se foram criados na tradição católico-romana, pelo chamado método do ritmo, ou se por acaso são devotos seguidores do hinduísmo e da escola bramachari, mediante total abstinência de sexo. A parte interessante desse tipo de controle é seu caráter de auto-imposição.

Os controles assumem uma significação de todo diferente quando associados com as máquinas. O exemplo mais simples de um sistema de controle é o que é dado por um automóvel em funcionamento. O motorista tem às

suas ordens uma variedade de controles e há, ao seu dispor, alguns controles de natureza física: a chave de ignição, para ligar o sistema elétrico, um volante, freios, acelerador e engrenagens. Tais controles são continuamente manipulados, no processo de direção de um automóvel. Uma segunda categoria de controles constitui-se daqueles que não podem ser operados, mas que fornecem ao motorista um sistema de informação e monitoramento. Isso inclui um velocímetro, que indica a velocidade do carro, um medidor de distâncias, que registra as distâncias totais percorridas, um medidor de combustível, que mostra o volume e o nível da gasolina no tanque, um medidor de óleo, indicando o nível dos óleos, e um medidor de temperatura, que mostra o desempenho do sistema de refrigeração. Nada há que o motorista possa fazer para impedir a verdade implacável daquilo que esses controles de informação lhe revelam. Uma terceira categoria de controles é a daqueles que não são direta e fisicamente percebidos e o motorista tem que fazer alguma coisa para extrair de seu carro essa informação. Esses controles incluem a verificação das corretas pressões dos pneumáticos e dos níveis de óleo medidos através do uso de uma vareta. Ainda mais complexa é a quarta categoria de controles, que pertence ao tipo das avaliações. Assim, um motorista pode avaliar o consumo de combustível estabelecendo a relação entre a gasolina gasta e a distância percorrida, ou pode verificar a duração do pneumático comparando o número de quilômetros percorridos com o tempo até a data de sua substituição. E, finalmente, o motorista tem a seu comando controles de manutenção, que incluem uma variedade de ações a serem praticadas a intervalos periódicos, para que se mantenha a boa condição de seu veículo. Na operação e na manutenção de um automóvel está envolvido um sistema complexo de controles e todos eles têm um objetivo claro, ou seja, extrair do veículo sua condição ótima de uso.

Um sistema simples de controle, como esse que constitui o de um veículo a motor, torna-se muito mais complicado quando se lida com algo como um aeroplano. A visão desconcertante do painel de controle de um aeroplano fala por si mesma. Porém, ademais de todos os controles mecânicos que entram no funcionamento de um avião, sua operação enfrenta, igualmente, um conjunto sofisticado de controles externos. A aterrissagem, a partida e mesmo o estacionamento em aeroportos são processos controlados a partir daquilo que é descrito como a torre de controle.

Ver-se-á, da presente análise de sistemas de controle exercidos sobre peças de equipamento, que há uma certa condição lógica na sequência dos eventos que incluem:

1. Uma clara compreensão da finalidade e da potencialidade da máquina.
2. Um conjunto de normas, padrões, medidas e critérios, definindo aquilo que constitui o grau ótimo de desempenho da máquina e de suas partes competentes.
3. Um sistema de informações que indica, continuamente, como se porta a máquina diante das medidas estipuladas.

4. Mecanismos para o manejo da máquina segundo as condições exigidas, visando a obter a correlação entre o desempenho e o padrões pre-determinados.

5. Um processo de manutenção preventiva devidamente reconhecido.

Em se tratando de organizações, instituições e corporações comerciais e industriais, os conceitos básicos e a seqüência lógica das fases permanecem exatamente os mesmos. Tais organizações requerem, também, clareza de objetivos e propósitos, um conjunto de metas e de normas que indique o desempenho adequado, um sistema de monitoramento e controle que permita a consecução de tais propósitos, um sistema de informações que mantenha a direção alerta para aquilo que está acontecendo, e um processo global que assegure a estabilidade e a expansão da organização de que se trata. É precisamente para tais propósitos que se estabelecem sistemas de controle na administração das organizações. Considerando-se a complexidade das modernas organizações e a variedade de tarefas que são chamadas a desempenhar, os sistemas de informação e de controle devem ser, correspondentemente, mais complexos e sofisticados. É necessário que não seja esquecido o fato de que na operação das organizações não é apenas a administração das máquinas que está envolvida, mas igualmente a gerência de pessoas, de dinheiro e de tempo. Para cada um desses elementos, que constituem os fatores que contribuem para o sucesso da organização, são necessários normas e padrões, acompanhados de informação e de mecanismos de controle e assim, enquanto se examina a produtividade das máquinas, é preciso que se observe, também, a produtividade dos indivíduos e a produtividade do dinheiro, dados que, em última análise, assumem nos balanços gerais e nas contas de lucros e perdas o aspecto de retorno ou de lucros de capital.

3. *Há necessidade de uma metodologia especializada de sistemas de controle para as empresas públicas?*

É hoje universalmente aceito como fato de organização e estratégia econômica o conceito de que a gerência industrial exige um sistema de informações administrativas e um mecanismo de monitoramento e controle. A complexidade e sofisticação de tais sistemas de controle dependem, muito evidentemente, da escala das operações e da sofisticação da indústria de que se trata. No mundo gerencial de nossos dias há numerosos livros escritos sobre a questão dos sistemas de informação e controle, havendo vasta literatura à disposição da indústria privada e aberta ao uso das empresas públicas. As gigantescas corporações transnacionais, cujas atividades empresariais se espalham como polvos através do mundo todo, requerem e na realidade fazem funcionar mecanismos de controle enormemente complexos. Esses sistemas habilitam as matrizes das transnacionais a operarem como centros nervosos, possuidores de sensitivo conhecimento da totalidade de

suas operações globais e lhes permitem dominar as políticas, a estratégia e as operações, bem como adotar ação corretiva, no desenvolvimento das atividades. A questão que surge é se não será simples questão de lógica que venham as empresas públicas a adotar esses sistemas de controle.

Há uma forte escola de pensamento gerencial que responde afirmativamente à pergunta feita acima. Dizem seus defensores que o fato de ter a empresa pública um diferente padrão de propriedade, relativamente à empresa privada, não modifica a estrutura básica e a natureza das atividades econômicas exercidas. Afirmam que uma aciaria, seja no setor público ou no privado, precisa ser operada como uma eficiente aciaria; que um complexo petroquímico, quer possuído por uma transnacional, quer pelo Governo de um país em desenvolvimento, precisa operar no grau ótimo de sua tecnologia de processamento. A única diferença, de acordo com essa escola de pensamento, é que superávits e os lucros da empresa, em vez de irem para os bolsos dos particulares, sob a forma de dividendos de acionistas, ficam à disposição do proprietário público e podem ser usados para aquelas finalidades sociais consideradas desejáveis. Não há dúvida de que há uma certa lógica fundamental nesse ponto de vista. Temos que reconhecer que o fato de a propriedade ser pública não muda os parâmetros técnicos e gerenciais envolvidos na operação de uma determinada indústria. Se a empresa privada deseja conduzir suas operações consoante o mais alto nível de eficiência e, conseqüentemente, estabelece sistemas de controle visando esse propósito, é certo que não se pode argumentar afirmando que a empresa pública deva conduzir a sua atividade segundo um nível inferior de eficiência. Na realidade, uma das críticas freqüentemente levantadas contra a empresa pública, justa ou injustamente, é a de que seus níveis de eficiência são mais baixos, principalmente porque seus sistemas de controle são mais fracos. O argumento adquire força particular no que se refere às operações técnicas e no contexto dos parâmetros técnicos de eficiência, como utilização da potencialidade, relações ótimas de insumo/produção, coeficientes adequados de consumo, uso econômico das matérias-primas, administração dos estoques e, de modo geral, aumento da produtividade de máquinas e homens.

Tendo aceito a argumentação até este ponto, começa a insinuar-se uma dúvida furtiva: é realmente verdadeira que a única diferença entre a empresa privada e a pública está na questão da propriedade? Ou há uma diferença mais profunda em matéria de enfoque e de estratégia? São as condições, as circunstâncias e o ambiente em que funcionam as empresas públicas idênticos aos das empresas privadas? E, admitindo-se que tais circunstâncias, condições e ambiente diferem, certamente que se levantará a questão da necessidade de um mecanismo de controle e de um sistema de informação gerencial que respondam ao propósito da organização.

Posso perceber cinco áreas distintas em que há uma acentuada diferenciação entre as condições em que trabalham e operam as empresas públicas, em comparação com aquelas em que existem as empresas privadas.

1. *A questão de objetivos e propósitos.* Aceitamos o ponto de vista de que o fundamento de um sistema significativo de controle é uma idéia clara dos propósitos, das metas e dos objetivos da organização interessada. Todo o sistema de informação e a mecânica do controle são dirigidos no sentido da consecução dessas metas predeterminadas. Esse ângulo é bastante claro no caso de uma empresa privada clássica. Ela busca sobrevivência, crescimento e lucro. Na ausência desses três objetivos, a empresa privada, na verdade, desmoronará e cessará de existir. Daí que todos os seus parâmetros de eficiência sejam dedicados a garantir a sobrevivência, o crescimento e o lucro. E qual é o ângulo das empresas públicas? Sim, é claro, elas também desejam sobreviver e crescer e, se tal lhe permitirem as políticas públicas, lucrar. Mas isso não é o fim da história. As empresas públicas, notoriamente, são criadas porque se espera que atinjam uma complexa variedade de objetivos sociais e nacionais. Muito freqüentemente esses objetivos ou não são definidos com clareza, ou talvez constituam objetivos conflitantes. Não obstante, as aspirações dos países em desenvolvimento vêem nas empresas públicas uma ferramenta, um instrumento de progresso nacional, de prosperidade nacional. Se aceitamos essa posição, então, além de um sistema de controle que busca sobrevivência, crescimento e lucro, iríamos exigir que fosse sobreposto um sistema de controle mais delicado, que garantisse que as empresas públicas de que estamos tratando se desincumbissem, de fato, das obrigações de caráter nacional que têm sobre si. O problema de avaliação e monitoramento da consecução desses objetivos sociais é, claramente, mais complicado que o sistema tradicional de controle envolvido no julgamento dos lucros. Medidas quantitativas podem ter que ser suplementadas por medidas qualitativas.

2. *O fator do controle externo.* Os sistemas de controle designados para operação no contexto do setor privado são, essencialmente, um conjunto de controles internos. Habilitam os gerentes da empresa a assegurar que tudo está indo bem. Em resumo, o sistema de controle é uma ilha interior, com muito pequena instrução de autoridade externa. É quase inexistente a capacidade de um acionista, individualmente, para solicitar informações e para exercer qualquer tipo de controle externo. É claro que existe, na legislação da maioria dos países, a exigência de que um balanço anual e contas de lucros e perdas sejam publicados, para informação dos acionistas, e que tais acionistas têm o direito de assistir às assembléias-gerais anuais e de fazer perguntas aos administradores. Mas esses direitos são, em grande parte, teóricos. O acionista médio não é, de fato, capaz de avaliar os negócios da companhia à base dos demonstrativos publicados. O único poder real — e de modo algum um pequeno poder — que um acionista pode exercer é comprar e vender suas ações, o que, efetivamente, corresponde a um voto de confiança ou de desconfiança na pujança da companhia e na forma pela qual a mesma está sendo administrada. E, em última análise, essa decisão dos acionistas seria, evidentemente, baseada na declaração de dividendos. É claro que há situações em que um grupo poderoso de acionis-



tas exerce controle considerável sobre os negócios da companhia. Nesses casos, são mais do que acionistas; são, na realidade, gerentes.

A situação é de todo diferente no caso das empresas públicas. Tais entidades também publicam contas anuais, balanços e demonstrativos de lucros e perdas, mas, contrariamente à situação do setor privado, o acionista exerce enorme e, virtualmente, total poder de controle. Na maior parte dos países em desenvolvimento, o acionista é o governo, ou outras autoridades públicas. Sendo esse o caso, os administradores profissionais das empresas públicas não podem operar e não teriam permissão para viver numa ilha isolada de gerência interna. O dono da empresa, quer dizer, o Governo, estaria constantemente querendo saber o que estava acontecendo e com que eficiência a empresa estava sendo conduzida. Isso leva, inevitavelmente, a um sistema de controles externos somado ao sistema de controles internos. De fato, um dos maiores problemas na operação das empresas públicas está na maneira pela qual esses controles externos são exercidos pelas autoridades públicas. Afirma-se, muitas vezes, que há indevida interferência e que os administradores profissionais das empresas públicas não obtêm adequada autonomia, nem delegada autoridade para promover os negócios da companhia. Qualquer que seja a verdade ou a inverdade contida nessas queixas, o fato do controle externo precisa ser aceito e precisa ser reconhecido pelas empresas públicas. O que se torna necessário é a evolução de um sistema de informação gerencial orientado no sentido das autoridades públicas e habilitando tais autoridades ao exercício do controle público em áreas de importância e significação, evitando uma situação em que ocorra intervenção na gerência diária das operações. E isso, em si mesmo, exige uma nova e significativa metodologia de sistemas de controle para as empresas públicas.

3. *O fator da opinião pública.* As influências exteriores sobre as empresas públicas não se restringem à intervenção direta das autoridades referidas. Sendo organizações públicas, os cidadãos do país, a imprensa, as assembléias e parlamentos, assim como outras formas de opinião pública, fazem ouvir suas opiniões, comentam sobre a gerência das empresas públicas e continuamente manifestam o desejo de melhores condições. Isso se baseia, naturalmente, na crença — de modo algum injustificada — dos cidadãos de que as empresas públicas, em última análise, pertencem a eles. Ao contrário das particulares, as empresas públicas são forçadas a trabalhar sob a luz forte da publicidade. Tem-se dito que os erros tanto são cometidos no setor privado quanto no público — a diferença estando no fato de que o setor privado os comete em particular, enquanto o setor público comete seus erros em público! É necessário, portanto, tendo na lembrança esse inevitável segundo plano, que as empresas públicas desenvolvam um sistema de informação orientado para o público em geral, provendo-o de informação e conhecimentos sobre o funcionamento interno das empresas. Constitui experiência comum nos países em desenvolvimento que as empresas públicas de sucesso sejam aquelas que organizaram um excelente serviço de relações públicas, atraindo a confiança do público para suas atividades e

dando-lhe a sensação de que participa do exercício de um mais amplo controle nacional. A natureza da informação que as empresas públicas deveriam espalhar amplamente é parte da metodologia especial dos sistemas de controle nessas empresas.

4. *A questão da interligação.* Já mencionamos que as empresas privadas trabalham profissionalmente em suas próprias ilhas de excelência, mas o fazem num contexto social e econômico. As empresas privadas estão constantemente procurando conhecer as políticas do Governo, as atitudes dos sindicatos e, acima de tudo, as atividades de seus competidores. Nesse sentido, os sistemas de informação exigidos pelas companhias particulares transcendem, realmente, as fronteiras de cada companhia, mas a natureza desses sistemas de informação está na procura da sobrevivência numa situação competitiva, ou numa economia dirigida. As empresas públicas, em termos ambientais, colocam-se diferentemente. Se aceitamos o enfoque de que cada empresa pública é um instrumento de execução de uma política pública, então temos, por assim dizer, uma família de empresas públicas — cada uma delas constituindo um subsistema dentro de um organismo maior e de um sistema total mais amplo e mais integrado. Isso quer dizer que das empresas públicas se exige que promovam a evolução de suas próprias políticas e que operem de maneira a possibilitar uma ligação harmoniosa de umas com as outras, bem como um sadio relacionamento com a totalidade do planejamento do desenvolvimento nacional.

Há alguns anos, houve na Índia a configuração de uma situação de fato extraordinária, na qual três gigantescas empresas públicas, a Steel Authority of India, a Coal India e a Indian Railways lançaram-se umas contra as outras e publicamente denunciaram a ineficiência recíproca. Os homens da Steel diziam: “Como é que podemos produzir aço, se não conseguimos o tipo adequado de carvão?” Os homens da Coal diziam: “É claro que produzimos carvão suficiente, mas onde é que estão os vagões da estrada de ferro para transportar o carvão da boca das minas para as aciarias?” Os homens da Indian Railways atiravam as mãos para o alto, desesperados, e diziam: “Para começo de conversa, a Coal India não paga as contas que apresentamos e, a propósito, onde é que está o carvão para alimentar as máquinas que devem puxar os vagões?” Esta história é verdadeira e mostra a interdependência do sistema: o produto de uma companhia tornando-se o insumo de outra. Pode ser visto, assim, que o que é preciso é um sistema de controle altamente complexo, que permita essas interligações, havendo muito pouca dúvida quanto ao fato de que uma das fraquezas das sociedades em desenvolvimento seja a inadequação do processo de otimização desse inter-relacionamento.

5. *A questão da correção gerencial.* Assinalamos, anteriormente, que o sucesso da empresa privada é avaliado por seus donos em termos de sua capacidade de sobreviver, de crescer e de produzir lucros. Como isso é feito e que meios são adotados constitui matéria deixada para os adminis-

tradores profissionais. Os acionistas, interessados nos resultados líquidos, diriam aos administradores: “Não nos falem das dores do parto, mostrem-nos o bebê!” É verdade que, nos últimos anos, tem havido crescente conscientização do público em relação aos métodos seguidos pelas empresas privadas. O inquérito da Boeing é um caso a notar, mas, de modo geral, o público não está, realmente, a par dos métodos e normas seguidos na intimidade das protegidas paredes da empresa privada. Isso não ocorre quanto às empresas públicas. O que se exige não é apenas o resultado final, mas também os meios adequados para chegar a tais resultados, o mais elevado senso de integridade em suas operações e a observância de procedimentos que garantam correção. Na realidade, é uma pena que as autoridades públicas, as críticas parlamentares e os debates da imprensa concentrem-se, muito freqüentemente, mais nesses tópicos do que no desempenho global da empresa. As autoridades tendem a ser auditorias patrimoniais, em lugar de auditorias do desempenho. Nem por um momento quero dar a entender que a questão da correção não tem importância, mas acredito que agora está cada vez mais sendo reconhecida como uma questão inadequada. O resultado final de uma superconcentração em regras, em normas e na observância de regulamentos tem sido uma tendência a tornar os administradores profissionais das empresas públicas excessivamente cautelosos, preferindo a certeza de que as regras estão sendo convenientemente observadas ao fato de que a companhia está sendo conduzida eficientemente. Correm menos perigo, seguindo esse curso. Diga-se o que se disser sobre esse problema, o fato é que ele existe e daí que um sistema de informação e controle para as empresas públicas necessitaria estabelecer, não apenas a eficiência das operações, mas também que se observassem os meios adequados. Exemplo clássico a assimilar é o da adjudicação de contratos. Uma empresa privada pode negociar um contrato para comprar ou vender segundo os termos de maior economia e nenhuma pergunta seria feita. Uma empresa pública não pode fazer isso, precisa estabelecer que, antes da adjudicação do contrato, todos os concorrentes tenham uma justa oportunidade e que seja aceita a proposta mais baixa. Semelhantemente, ao fazer nomeações as empresas privadas têm ampla liberdade para nomear, promover e selecionar pessoal conforme seus méritos e eficiência, e pagar-lhe aquilo que é ditado pelo mercado. As empresas públicas não podem fazer isso. Devem desenvolver sistemas que garantam justiça no recrutamento, estabilidade nos sistemas de promoção e políticas salariais consistentes com aquilo que outras empresas públicas ou o Governo estão fazendo. Daí a exigência que pesa sobre as empresas públicas, de elaborarem um sistema de informação e controle que assegure a adequada conduta dos administradores e que, além disso, mostre à autoridade pública e à opinião pública que essa conduta ocorreu.

Elaborei de maneira razoavelmente extensa sobre essas cinco diferenças cruciais entre a situação das empresas privadas e a das empresas públicas, para estabelecer o fato de que a adoção dos sistemas de informação e controle gerencial geralmente usados pelo setor privado não é medida adequada às necessidades das empresas públicas. É verdade que tais diferenças são

reconhecidas de modo geral nos países em desenvolvimento, mas, infelizmente, nenhum sistema coerente de controle foi, até agora, planejado para resolver a situação.

#### 4. *Por que controle externo?*

A questão fundamental, freqüentemente levantada, é a razão pela qual deveria haver qualquer forma de controle externo sobre as empresas públicas. Afirma-se que, uma vez que as empresas públicas tenham sido estabelecidas como unidades independentes de autogestão, deveria ser-lhes permitido governarem-se a si mesmas e darem execução a seus encargos. As críticas oriundas do setor privado com freqüência identificam como a principal fraqueza da empresa pública a constante intervenção dos governos em sua gerência e em sua operação. Tornou-se moda também, da parte das empresas públicas mal-sucedidas, pôr a culpa de suas dificuldades no fator da interferência governamental. Muitas vezes isso constitui um álibi para um mau desempenho. Qual é, portanto, o argumento para a intervenção do Estado na administração dessas empresas? Qual é a base para a alegação de que tais controles externos são necessários e desejáveis?

É minha opinião que o fator do controle externo surge, principalmente, como decorrência do exercício dos direitos dos acionistas e a melhor maneira de apreciar esse conceito é examinando a situação existente no caso das empresas privadas. Quem exerce controle sobre os negócios das companhias do setor privado? Ao que parece, há três situações claramente definidas:

1. Situação A — Ocorre quando os donos da companhia são eles próprios os administradores. Temos exemplo dessa situação nos proprietários rurais, nos donos de lojas, nos pequenos industriais, nas firmas de advogados e consultores. Nessa situação não há conflito entre o dono e o gerente, uma vez que ambas as funções estão sendo exercidas pela mesma pessoa ou pessoas.

2. Situação B — Ocorre quando a propriedade da companhia particular é dispersa e suas ações são possuídas por vários indivíduos — todavia, a maioria das ações, ou talvez mesmo uma significativa minoria delas constitui propriedade de um grupo, reconhecível e coeso. Esse padrão é muito comum, tanto nas sociedades avançadas quanto naquelas em desenvolvimento. Os Fords, os Rockefellers e os Carnegies não possuem inteiramente as companhias a que emprestam seus nomes. São, naturalmente, acionistas importantes, embora em alguns casos sua participação não constitua o grupo majoritário. Nesse tipo de situação, a maioria acionária reconhecível e coesa exerce poder, autoridade e controle sobre a companhia. Estabelece as políticas, decide a estratégia dos investimentos e os padrões de relacionamento da companhia com a economia.

3. Situação C — Essa situação, em crescente evidência nas sociedades de industrialização avançada, ocorre quando a propriedade acionária está inteira e totalmente dispersa pelo mercado e quando não há grupos controladores reconhecíveis e poderosos. Poderia parecer que, em tal situação, o poder total está nas mãos da administração das companhias. É claro que é tecnicamente verdadeiro que os acionistas têm o direito de assistir às assembléias-gerais anuais, nas quais são apresentados os balanços gerais e as contas de lucros e perdas. Podem fazer perguntas. Mas esse é um direito em grande parte ilusório, e o acionista que está sempre a levantar questões inconvenientes numa assembléia-geral é, em geral, considerado um chato. E, naturalmente, nessa situação os acionistas não são, de modo algum, desprovidos de poder; exercem o supremo e definitivo poder de comprar ou vender suas ações no mercado. Se a administração é boa, os lucros altos e os dividendos generosos, eles comprarão. Se ocorre o oposto, venderão. E, assim, o veredito do controle externo, na situação C, é exercido no mercado acionário.

Vamos tentar aplicar as situações anteriormente definidas ao caso das empresas públicas. Evidentemente que a situação C não ocorre. A propriedade acionária não é dispersa e está nas mãos de uma entidade claramente reconhecível, ou seja, o Governo. Mais ainda, contrariamente ao “impotente” acionista da situação C, o Governo acionista das empresas públicas não pode vender suas ações! As duas situações aplicáveis às empresas públicas são a situação A e a situação B. Na situação A, em que o Governo, sendo o proprietário, é ele próprio o administrador, temos os chamados “empreendimentos departamentais”. São, para todos os efeitos e propósitos, organizações de negócios, mas não lhes foi dada personalidade legal independente. São conduzidos como departamentos governamentais, são administrados por servidores públicos, seus orçamentos fazem parte do orçamento nacional. Exemplo disso são as Indian Railways, que constituem, de fato, a maior empresa pública do país. Não é administrada como uma corporação ou como uma companhia, mas como um departamento do Governo. O Railway Board, que é o órgão supremo de formulação das políticas do setor é, também, o Ministério das Estradas de Ferro. Em consequência, nessa situação não há dicotomia de funções entre os donos e os gerentes.

A situação clássica é a B e aqui o Governo criou corporações e companhias, seja na conformidade de leis do Congresso, ou através do simples expediente do registro, de acordo com a lei geral das sociedades comerciais, entregando tais empresas nas mãos de gerentes. Sendo um acionista reconhecível, coeso e, de fato, muito poderoso, não há razão para que se acredite que o Governo não exercerá seu poder como acionista e irá abdicar de sua responsabilidade de sua autoridade, diante da instituição que ele próprio criou. É realmente estranho que os críticos oriundos do setor privado, que acham muito compreensível e natural que poderosos grupos acionários exerçam autoridade e controle, ergam os sobrolhos quando exatamente a mesma coisa é feita pelo Governo, em sua condição

Portanto, minha tese fundamental é esta: as autoridades públicas criam as empresas públicas, detêm a posse de tais empresas públicas e, conseqüentemente, o exercício do controle externo representa um meio de garantir que os investimentos públicos sejam seguros e lucrativos, e que os objetivos para os quais as empresas foram organizadas estejam, de fato, sendo atingidos.

## 5. O relacionamento acionista/administrador

Tendo feito, em termos muito simples, a proposição acima, gostaria de pedir atenção para um importante aspecto colateral. O relacionamento entre o Governo e suas empresas, que constitui essencialmente um relacionamento acionista/administrador, teria que variar, necessariamente, de acordo com os contextos políticos, sociais e econômicos dos países em desenvolvimento. Embora usemos a expressão “países em desenvolvimento” para indicar um grupo de nações subprivilegiadas e que estão desenvolvendo esforços no sentido da melhora de suas próprias condições de vida, resta o fato de que tais países não se encontram, de modo algum, em pé de igualdade. Há grandes diferenças nos níveis de desenvolvimento, na sofisticação da capacidade gerencial e administrativa, nos antecedentes históricos, nos padrões culturais e nas ideologias políticas. O dado que nos interessa na presente discussão é a natureza e a extensão dos processos de planejamento nos países em desenvolvimento e são três os grandes padrões emergentes:

1. Economias inteiramente planejadas e controladas centralmente. Esse padrão é aquele em que há um planejamento nacional total e abrangente, provido de um mecanismo de controle altamente centralizado. Tem o caráter *socialista*, no sentido de que vai desaparecer a empresa privada e de que toda a atividade econômica ou está diretamente nas mãos do Governo, ou é confiada às empresas públicas. Exemplos disso são o Iraque, a Tanzânia e a Argélia.

2. Economias mistas planejadas. Nesse modelo permanece o conceito básico dos planos nacionais, concebidos e implementados pelos governos centrais, mas tais sociedades aceitaram uma *coexistência pacífica* de empresas públicas e privadas, estas últimas autorizadas e controladas através de regulamentos oficiais. Exemplos disso são a Índia, o Paquistão e a Malásia.

3. Economias de mercado. Há numerosos países em desenvolvimento que não adotaram o planejamento nacional abrangente, embora disponham de planos orientadores e de políticas oficiais de desenvolvimento. Esses países são, sobretudo, economias de mercado, em que o grosso da atividade econômica está nas mãos da empresa privada, enquanto as empresas públicas vão sendo criadas principalmente para prestação de serviços de utilidade pública e de infra-estrutura, ou para a abordagem de áreas em que há retração do capital particular. Exemplos disso são o Quênia e o Brasil.

É evidente que a natureza do controle externo exercido pelos governos sobre suas empresas públicas teria que ser condicionada pelo modelo da economia nacional. No caso das economias centralmente controladas, a extensão do controle externo seria bastante substancial, sendo os empreendimentos tratados como agências de implementação do plano nacional. No caso das economias mistas planejadas, a situação é mais complexa. Não há dúvida de que os governos exercem controle externo sobre suas empresas públicas, mas reconhecem a existência das forças do mercado e a posição competitiva em que suas companhias podem achar-se frente a frente com o setor privado. No terceiro caso, das economias de mercado puras, a lógica da situação exigiria o mínimo possível de controle, com as empresas encontrando a própria salvação no contexto do mercado.

Há um outro aspecto da questão, curioso, mas de fato muito real. Pode parecer natural a presunção de que, num dado país, num dado ambiente, num dado arcabouço político, econômico e social, o padrão de relacionamento entre as autoridades públicas e as empresas públicas deva apresentar algum grau de uniformidade. Por estranho que pareça, a coisa não é assim. O grau e a intensidade do controle exercido pela autoridade pública, muito freqüentemente, dependem — e não sem lógica — da natureza da indústria e da esfera econômica interessada, mas são também condicionados por uma série de fatores indefiníveis, que incluem as personalidades humanas envolvidas, as lutas pelo poder, os antecedentes históricos e, algumas vezes, puro acidente.

Tive oportunidade de testar essa hipótese, há alguns anos, quando fui diretor-geral do Bureau of Public Enterprises, na Índia. Esperava-se que o departamento fizesse a monitoria e a avaliação do desempenho das empresas públicas e apresentasse ao Parlamento um relatório anual. Funcionava também como uma agência coordenadora, sempre que surgia a necessidade de coordenação entre as empresas, mas o departamento não era o órgão incumbido do controle direto das empresas, que eram responsáveis perante os ministérios a que se vinculavam. Observávamos com grande interesse a operação dos mecanismos de controle aplicados pelos ministérios sobre suas empresas e verificamos o surgimento de numerosos padrões de relacionamento. Eis aqui alguns dos padrões evidenciados:

1. O padrão do irmão mais velho (Big Brother pattern). Aqui os burocratas, bem como todos aqueles que exerciam poder de controle nos ministérios, tendiam a adotar uma atitude de superioridade paternalista em relação às empresas e, embora dessem a aparência exterior de uma autonomia empresarial, na realidade tudo aquilo que tinha importância era decidido no secretariado, pelos “rapazes lá de dentro”.

2. O padrão de Pôncio Pilatos. Aqui os ministérios mostram-se santamente ignorantes daquilo que ocorre em suas empresas e, na realidade, tendem a lavar as mãos em relação a tudo. Ainda estamos para ver um estudo bem fundamentado sobre a derrocada da Pertamina, na Indonésia, mas desconfio que uma das principais causas do desastre foi o fato de que as autoridades

governamentais tinham pouco conhecimento do que estava realmente acontecendo na Pertamina e, portanto, não puderam perceber a tempo os sinais de perigo.

3. O padrão da autópsia (Post-mortem pattern). Nesse padrão, os ministérios tendem a largar de mão as empresas, despertando subitamente, quando perguntas embaraçosas são feitas no Parlamento, quando aparecem escândalos na imprensa, ou quando as faltas são reveladas pelas auditorias. Aí promovem investigações e inquéritos sobre acontecimentos passados, e dizem às empresas como deveriam ter agido.

4. O padrão da administração pela crise. Esse padrão é semelhante ao da escola da autópsia. Os ministérios deixam as empresas à vontade e entram em cena apenas quando se configura alguma grave crise, como um enorme prejuízo, uma queda no mercado, ou a irrupção de problemas trabalhistas. Os ministérios, então, lançam-se à ação como um contingente do corpo de bombeiros.

5. O padrão do tabuleiro de xadrez. Esse padrão representa, essencialmente, uma situação de confronto entre dois jogadores, o ministério e a empresa. Envolve manobras, intrigas e uma tentativa de um levar a melhor sobre o outro, resultando, algumas vezes, em situações de cheque-mate.

6. O padrão do campo de batalha. É uma variação do tabuleiro de xadrez, com a diferença de que, nesse padrão, os protagonistas são levianos e entram em guerra aberta. Fortes personalidades no Governo opõem-se a personalidades igualmente fortes nas empresas, e o resultado é a guerra.

7. O padrão da escola harmoniosa. Essa, naturalmente, é a situação ideal, em que ambas as partes se respeitam, procuram compreender-se, apóiam-se mutuamente e trabalham para alcançar metas comuns. Embora seja de desejar que tão harmoniosos relacionamentos existam, na realidade muito dificilmente são encontrados.

Permitam-me, a esta altura, recapitular o tema da discussão, estabelecendo oito proposições básicas:

1. As empresas públicas são criadas conscientemente pelo Estado para a consecução de certos objetivos preteterminados. As empresas são possuídas e financiadas pelo Estado.

2. As empresas são possuídas e financiadas pelo Estado.

3. É, conseqüentemente, razoável supor que o Estado, como dono, senhor e acionista, procurará exercer controle, a fim de ter certeza de que os objetivos estipulados serão atingidos.

4. Uma vez que a natureza da atividade é a efetivação de operações empresariais, foi considerada cabível a criação de entidades legais autônomas, para que fosse possível a condução das mesmas como empresas e não de acordo com métodos tradicionais da burocracia e do serviço público civil.



5. A criação de empresas públicas autônomas pressupõe que se dê às mesmas um razoável grau de autonomia e liberdade de ação. Não sendo assim, haveria pouca razão para criá-las como empresas e companhias.

6. A concessão de tal autonomia, principalmente para fins gerenciais, não pode tornar as empresas inteiramente independentes, como entidades. Continuarão a responder perante seus proprietários.

7. O cumprimento da obrigação representada por essa responsabilidade para com o proprietário deverá basear-se num sistema de prestação de contas.

8. Em definitivo, o segredo da situação está em encontrar os melhores parâmetros para o relacionamento acionista/administrador.

#### *6. Os parâmetros do controle externo — sugestão de um modelo*

O relacionamento pacífico e construtivo de duas instituições estreitamente interligadas só é possível quando há uma clara compreensão e aceitação, por ambas as partes, dos respectivos papéis que ambas são chamadas a desempenhar, de suas responsabilidades específicas, de suas funções e esferas de autoridade. Acredito que o problema do inter-relacionamento do governos e empresas, assim como a conseqüente confusão em que se encontrou a questão do controle externo, decorre da ausência de uma definição desse tipo. Há duas estratégias possíveis para definir as esferas de autoridade. Uma poderia tomar como ponto de partida o fato de que toda a autoridade está investida no Estado e, sobre essa base, poder-se-ia especificar a extensão dos poderes delegados à empresa. A outra estratégia — e, em minha opinião, a mais eficiente, nessas circunstâncias — consiste em tomar como ponto de partida a empresa como entidade empresarial autônoma, envolta no dever e na responsabilidade de conduzir eficazmente seus próprios negócios, partindo-se desse enfoque para estabelecer, especificamente, determinadas áreas de responsabilidade que o Estado se reservaria.

Tenho advogado, no contexto indiano, um esquema de reservas que, no correr dos últimos anos tem conseguido encontrar aceitação, pelo menos em termos conceituais — embora seja difícil afirmar que, na prática, essa divisão de funções realmente funcione em todos os casos. O sistema defende oito áreas específicas de responsabilidade, que deveriam ser reservadas para o exercício do poder e da autoridade do Estado, em sua condição de dono e possuidor das empresas.

1. *O governo reservar-se-á a responsabilidade pela definição das metas e objetivos da empresa.* Essa é, claramente, uma responsabilidade fundamental do Governo. As empresas são instituídas conscientemente, seja através do processo do empresariado oficial, seja pela nacionalização de patrimônios particulares, ou pela assunção do controle de unidades deficitárias do setor

privado. Em cada uma dessas eventualidades, as autoridades públicas têm alguma coisa em mente. Desejam alcançar determinados objetivos finais. É claramente necessário não deixar vagos esses objetivos, mas especificar o mais precisamente possível aquilo que a empresa deve fazer e realizar.

A definição dos objetivos deve indicar a natureza das atividades empresariais em que se espera que as companhias operem, assim como as estratégias básicas que se espera que elas sigam. Deve a empresa ser conduzida com objetivos de lucro? Espera-se dela que atenda a quaisquer objetivos não-financeiros e de natureza socioeconômica? Sendo assim, quais são, especificamente, esses objetivos socioeconômicos? Espera-se da empresa que atinja tais objetivos socioeconômicos ao mesmo tempo que conduz seus negócios numa base de lucro, ou o Governo aceita a posição em que a empresa será conscientemente conduzida em base de prejuízo, em razão das metas socioeconômicas? Infelizmente, muitas vezes há um véu de mistério envolvendo esses pontos fundamentais. As empresas são corajosamente fundadas para atender a metas de caráter nacional e, depois, são julgadas à base do desempenho financeiro. E, alternativamente, são instituídas na presunção de que darão lucro e depois, com o decorrer do tempo, solicitadas a se desincumbirem, de qualquer maneira, de responsabilidades sociais que as arrastam a prejuízos.

A clareza na definição dos objetivos tem três nítidas vantagens: a) habilita os administradores da empresa a saberem exatamente aquilo que se espera que eles façam; b) habilita as autoridades governamentais a julgarem os desempenhos em termos de objetivos predeterminados; c) dá clara informação ao público em geral, incluindo a imprensa e o Parlamento, sobre as finalidades da empresa e, conseqüentemente, habilita esses segmentos a efetuar uma avaliação mais justa do desempenho da entidade.

Embora eu sugira que a definição de objetivos constitua uma responsabilidade governamental, admito, de fato, a possibilidade de que as coisas venham a mudar. As circunstâncias em que uma empresa é originalmente criada podem não permanecer estáticas. No processo de redefinição de metas e objetivos do período subsequente à organização da entidade, temos que aceitar a posição em que a direção suprema da empresa tenha o direito de se manifestar quanto a esse processo.

*2. O Governo precisa ter a responsabilidade de tomar decisões envolvendo investimentos de capital.* Enquanto as empresas públicas dependerem do tesouro público para seus recursos de capital, a responsabilidade de fazer opções, em matéria de investimento, tem que ficar com o órgão financiador. Os parlamentos a que se solicita a votação de fundos para investimentos em empresas públicas têm o direito de saber qual a maneira pela qual esses fundos vão ser investidos. Uma outra complicação que surge está em que o montante necessário para crescimento e expansão da empresa pública não corresponde aos recursos de investimento disponíveis. Daí a necessidade da opção, e, é claro, o fato de o exercício da escolha não poder ser delegado a cada empresa. A situação torna-se mais complexa quando empresas ope-

rando em setores lucrativos geram seus próprios lucros e recursos internos, que ficam disponíveis para ulterior investimento. Mesmo nesses casos, os lucros constituem propriedade do acionista, e a grita por delegação não é inteiramente atendida. Pode acontecer que surjam lucros em empresas que não tenham programas de expansão importantes, do ponto de vista das necessidades do país, enquanto tais necessidades podem ocorrer precisamente nas empresas que não apresentem lucros. Admito, contudo, que, no processo da tomada de decisões sobre investimento, o Governo deva utilizar, na maior extensão possível, as capacidades técnicas e profissionais disponíveis na empresa.

3. *O Governo deve ter a responsabilidade de nomear a direção suprema das empresas.* Se a natureza autônoma das empresas públicas é concebida como tendo o caráter de uma curatela, o conselho de administração constitui o corpo de curadores. O Governo tem, claramente, o direito e a responsabilidade de nomear o conselho de administração e o chefe supremo, numa expressão de sua confiança nesses indivíduos que irão exercer a função de curadoria. Nas companhias particulares, o conselho de administração é eleito pelos acionistas e pela mesma lógica, nas empresas públicas, o conselho é nomeado pelo acionista único, isto é, pelo Governo. Um aspecto importante desse direito controlador do Governo é que o mesmo não deveria cogitar do poder de fazer nomeações em outros níveis gerenciais. Não é possível considerar o conselho e o chefe supremo responsável pela adequada administração da empresa se os mesmos, por sua vez, não têm o direito e a responsabilidade de escolher a equipe gerencial de que necessitam para esse propósito.

4. *O Governo precisa reter o direito absoluto de expedir orientação em matérias que digam respeito à política nacional.* Compreendo bem que a reserva de um direito definido em termos tão gerais possa conduzir a uma utilização inadequada. A questão importante é saber se está, realmente, em jogo, matéria de política nacional. Isso ocorreria, certamente, no contexto da estratégia da defesa nacional, ou da política nacional de salário, ou da política nacional de fomento à exportação. A única salvaguarda, capaz de assegurar a utilização adequada desse poder, está em que tais diretrizes fossem transmitidas por escrito e levadas ao conhecimento do Parlamento.

5. *O Governo deve ter a responsabilidade de assegurar coordenação, no contexto do sistema formado pelas empresas públicas.* As empresas públicas não constituem ilhas isoladas; funcionam num sistema interligado e estabelecem relacionamentos com outras empresas. Temos a esperança de que possam resolver seus recíprocos problemas sem a intervenção de controles externos, mas se não é assim, e muito freqüentemente esse é o caso, a responsabilidade pelo entendimento e para o estabelecimento das condições de um harmonioso relacionamento deveria ser do proprietário das empresas que hajam ocasionado a situação de conflito.

6. *O Governo deveria ter o direito de comprovar que as empresas estejam sendo administradas com eficiência.* Considerando os enormes investimentos de recursos públicos feitos nas empresas oficiais, os quais representam dinheiro dos contribuintes, cabe ao Governo, como proprietário dessas empresas, uma responsabilidade natural na verificação de que estejam as mesmas sendo dirigidas com eficiência e em níveis ótimo de rendimento — de que sua capacidade tem alto grau de utilização, de que as relações insumo/produção evidenciam níveis razoáveis de produtividade, de que os inventários não mostram desperdício, de que a qualidade dos produtos satisfaz o consumidor e de que a empresa funciona no rumo do lucro. Não quero dizer que, no processo dessa verificação, o Governo deva administrar as companhias, mas é claro que o sistema deve permitir que o Governo possa se certificar de que as coisas, realmente, se orientam dessa forma, podendo intervir, se necessário, quando não o fizerem.

7. *O Governo deveria ter a responsabilidade de garantir que as empresas estão sendo dirigidas segundo um alto senso de integridade.* Examinamos, anteriormente, o cenário especial em que se espera que as empresas públicas não apenas dêem bom resultado, mas que obtenham tais resultados corretamente. O Governo, evidentemente, precisa comprovar que as atividades da empresa atendem a normas de integridade, e que os meios e processos empregados são tão impecáveis quanto os fins.

8. *O Governo deve ter direito à informação.* A última limitação que proponho é que o proprietário das empresas deve ter absoluto direito de ser mantido informado, numa base de continuidade, sobre a situação dos negócios das companhias. É uma pena que os sistemas de informação não estejam inteiramente articulados para a consecução desse propósito. Perguntas feitas nos parlamentos, ou informações veiculadas na imprensa constituem, muitas vezes, os pontos de partida para um pedido de esclarecimento específico. O desenvolvimento de um sistema de informação administrativa eficaz, particularmente em referência aos poderes reservados ao Governo, é, pois, condição *sine qua non* do funcionamento adequado do inter-relacionamento entre o Governo e suas empresas.

## 7. *Uma palavra de advertência*

Tendo estabelecido estes parâmetros do controle externo, apresso-me a indicar três cláusulas qualificativas muito importantes.

Primeiro, se o Governo deseja agir com eficiência no exercício de seu poder de controle, deve ter o profissionalismo necessário para exercer aquilo que constitui, de fato, responsabilidade gerencial. Estamos, naturalmente, familiarizados com as exortações feitas às empresas públicas, no sentido de que sua administração deveria ser profissionalizada e de que deveriam ser adotados instrumentos e técnicas da moderna administração. Mas,

e quanto à igualmente importante necessidade de profissionalização dos sistemas gerenciais no contexto da autoridade controladora? A definição de objetivos, a aprovação de planos empresariais, o exercício de julgamento na tomada de decisões referentes a investimento, a prática da opção no que concerne às nomeações para os altos cargos, a capacidade de avaliação da eficiente produtividade e a habilidade de interpretação de informações gerenciais são, todos eles, fatores inteiramente vitais para o exercício dos poderes de controle. A natureza dos controles externos exercidos pelo Governo não é diferente do monitoramento das matrizes multinacionais sobre as atividades de seus subsidiários — processo que implica em tanto, se não em mais, profissionalismo por parte dos escritórios centrais das multinacionais quanto por parte das unidades operacionais. A familiarização dos líderes políticos e dos altos funcionários públicos com os conceitos gerenciais e com a prática gerencial constitui, portanto, um pressuposto importantíssimo, e a extensão do treinamento a essas categorias, felizmente, está tendo sua necessidade cada vez mais reconhecida.

Segundo, tendo definido os oito parâmetros do controle e tendo chegado a um entendimento com as empresas, quanto a serem esses os limites do controle, o Governo não deveria procurar ultrapassá-los, nem tentar a direção diária dos negócios das companhias. Há uma possibilidade e mesmo um perigo real de que políticos e burocratas não sejam capazes de exercer eficazmente as responsabilidades envolvidas na operação dos oito parâmetros, e procurem interferir em problemas operacionais — nomeações, contratos etc. Isso, é claro, significaria o desmoronamento do sistema proposto.

Terceiro, semelhante sistema de definição de inter-relacionamentos não pode, obviamente, funcionar a menos que prevaleça uma atmosfera de mútua compreensão, de mútua confiança e de mútuo respeito. Os sistemas de controle não podem funcionar com eficiência numa base de mão única. Enquanto, por um lado, o Governo como dono e acionista exerce suas responsabilidades e poderes e assim influencia o curso dos acontecimentos nas empresas, estas, por outro lado, precisam ter possibilidade igual de influenciar o pensamento do Governo. Uma das pontes que contribuíam para essa compreensão era a presença de um grande número de funcionários públicos em postos gerenciais nas empresas públicas. Recentemente tem havido uma tendência, em muitos países, no sentido de afastar os funcionários das empresas e de confiá-las ao que se define como administradores profissionais. As intenções são honrosas, mas há algumas importantes implicações envolvidas nessa política.

Pressupõe, tal política, que a natureza da gerência profissional numa empresa é totalmente diferente das capacidades funcionais exigidas para a condução dos governos. Isso pode ter sido verdadeiro, algumas décadas atrás, mas hoje em dia o conteúdo e a direção das atividades governamentais, eles próprios, passaram por uma mudança fundamental. Com a introdução do planejamento e da administração para o desenvolvimento, a natureza do trabalho governamental tornou-se agora gerencial, em seu caráter. Se um funcionário público não está profissionalmente qualificado para di-

rigir uma entidade empresarial, como poderá estar qualificado para conduzir os negócios do país, a nível macro? Os princípios da gerência de investimento, do planejamento empresarial, da administração financeira, da administração de pessoal e outras disciplinas que entram na direção de uma companhia são, hoje, muito necessários na condução da economia nacional. Daí a necessidade da mesma forma de profissionalismo.

Há outro grande perigo na configuração de uma situação em que altos funcionários nunca tenham trabalhado numa empresa pública. Como podem eles, então, exercer com eficiência o monitoramento das atividades de tais empresas? No panorama indiano, atualmente, há muitos altos funcionários exercendo cargos permanentes de secretariado que já dirigiram, com sucesso, empresas públicas. A capacidade que demonstraram ao lidar com as empresas não precisa ser objeto de muita elaboração. No futuro, quando a rutura for completa, teremos uma linhagem de funcionários desprovidos dessa experiência gerencial e a brecha entre os administradores profissionais e os servidores públicos será ampliada, tornando os sistemas de controle uma proposição bem mais difícil. Por causa disso mesmo, eu advogaria que altos e experientes administradores de empresas fossem introduzidos nas fileiras das burocracias controladoras. Alguns países têm apoiado essa tendência com resultados muito satisfatórios. Aqui, de novo, minha proposta tem por base o sistema de tráfego nos dois sentidos.

## 8. Conclusão

Não tentei, neste estudo, entrar na mecânica dos sistemas de controle, no detalhado funcionamento dos órgãos que o exercem, nos processos que utilizam e nas modalidades que apresentam os sistemas de informação gerencial, nem no papel desempenhado pelas diferentes agências governamentais. Esses assuntos, indubitavelmente, são de considerável importância, mas estou convencido de que a estruturação, em base mecânica, de sistemas de informação gerencial e de controle, assim como a determinação, em leis e regulamentos, daquilo que deverá ser informado pelas empresas e daquilo que deverá ser examinado pelas autoridades controladoras, embora constitua uma necessidade, é apenas o revestimento externo e o arcabouço. Não vai funcionar e, de fato, a experiência tem demonstrado que não funciona, na ausência de uma verdadeira compreensão da natureza do processo de controle e daquilo que pode ser definido como *o espírito da coisa*.

A eficiência dos sistemas de controle é, em grande parte, uma questão de compreensão, de identificação dos papéis de cada um, da interdependência mútua, de um sentimento de companheirismo e, finalmente, da convicção partilhada por todos os interessados de que estão trabalhando por um propósito comum. Existe, claramente, a necessidade de um corajoso debate nacional sobre esses conceitos básicos. E é com base nisso, e apenas nisso, que se pode erigir um significativo sistema de controle.

## ANEXO

### *Uma vista d'olhos sobre objetivos*

Isto não é algo de que tenha me lembrado depois. Embora a questão das metas e objetivos das empresas públicas seja um ponto central relativamente ao tema dos sistemas de controle, evitei, conscientemente, neste trabalho, qualquer exame detalhado do tópico dos objetivos — por temer que isso viesse a originar uma extensa digressão num assunto que podia bem se justificar por si mesmo. Daí o suplemento.

### *Definição dos objetivos das empresas públicas*

É axiomático que a configuração de um sistema de controle para qualquer instituição ou organização exige uma clara enunciação das metas, propósitos e objetivos finais que a organização procura alcançar. Na falta da enunciação desses objetivos, nenhum sistema significativo de controles é possível; nem seria viável avaliar o desempenho da organização. Se aceitamos a proposição de que as empresas públicas são, essencialmente, instrumentos da política oficial, então fica evidente que os objetivos das empresas públicas não podem ser encarados isoladamente. Teriam que ser parte integrante dos objetivos gerais do país e, na realidade, derivar-se-iam dessas metas nacionais. É necessário, portanto, como ponto de partida, compreender a natureza e o conteúdo dos objetivos nacionais e, daí, definir as tarefas específicas alocadas a determinadas empresas. Todas as sociedades em desenvolvimento têm suas metas e objetivos. Em alguns casos tais objetivos são claramente especificados nos planos nacionais e nas estratégias nacionais de desenvolvimento. Em outros casos, pode ser viável a identificação dessas metas nos pronunciamentos políticos feitos pelas pessoas que detêm a autoridade. Embora as condições difiram consideravelmente de um país em desenvolvimento para outro, diferindo também, conseqüentemente, a natureza das metas, há certos objetivos básicos que, praticamente, todos os países em desenvolvimento precisam forçosamente tentar alcançar. Coloco, a seguir, uma relação ilustrativa de tais objetivos:

- 1) A eliminação da pobreza.
- 2) A elevação dos padrões de vida.
- 3) O crescimento do produto nacional bruto e, em conseqüência, o da renda *per capita*.
- 4) A criação de um padrão social mais justo, pela redução das diferenças entre ricos e pobres e entre as áreas de desenvolvimento e de atraso.
- 5) A consecução da auto-suficiência na produção de bens e serviços.
- 6) A obtenção de recursos próprios e suficientes em matéria de tecnologia e de recursos humanos qualificados.

- 7) A geração de condições de ampla oportunidade de emprego.
- 8) A utilização integral dos recursos domésticos.
- 9) O fomento às exportações.
- 10) O fomento à substituição das importações.

A relação não pretende, de modo algum, ser exaustiva, mas cobre, em boa parte, a principal corrente de pensamento nos países em desenvolvimento. Deve ser notado, também, que os primeiros quatro objetivos citados acima têm um caráter básico. Os demais, embora parecendo constituir objetivos, são, de fato, instrumentos e estratégias para a consecução dos quatro primeiros. Pode ser, por exemplo, inteiramente aceitável que um país em desenvolvimento, para conseguir os quatro objetivos básicos, não precise buscar, necessariamente, a auto-suficiência em produção, nem condições de autoconfiança em matéria de tecnologia. O país pode escolher outras estratégias para alcançar o mesmo fim.

Para a consecução de objetivos nacionais, as autoridades públicas nos países em desenvolvimento estabelecem planos nacionais e procuram usar, para seus propósitos, instrumentos específicos. Tais instrumentos incluem a atividade direta do Governo através dos orçamentos oficiais, as operações da empresa privada e as atividades do setor da empresa pública. O grau e a intensidade da utilização das empresas públicas como instrumento para a realização das metas nacionais não deveriam diferir, nem diferem consideravelmente, de um país em desenvolvimento para outro. A maior parte das sociedades em desenvolvimento apresenta variadas formas de entidades de economia mista, mas são muito poucas aquelas que não contam com nenhuma empresa pública. Na realidade, a tendência é claramente no sentido de uma participação cada vez maior das empresas públicas no cenário da economia das nações.

Um problema que se propõe aos gerentes das empresas públicas é o encontro de uma forma de mais perfeita compreensão dos objetivos específicos que se espera conseguir através de sua ação. Infelizmente, os objetivos nacionais tendem a merecer enunciação em termos muito gerais, algumas vezes sendo apenas o enunciado de *slogans* políticos. Acontece, com frequência, que há um conflito entre esses objetivos, e se deveria admitir também que nem todos eles são aplicáveis a cada empresa isoladamente. Para esclarecimento da situação, seria necessário proceder a uma análise mais cuidadosa de duas coisas: primeiro, as origens e a gênese das empresas públicas e, segundo, as motivações do Estado para o estabelecimento dessas empresas.

### *Origens e gênese das empresas públicas*

A questão diante de nós é: como é que, na realidade, aparece a empresa pública, por meio de que metodologia e proveniente de que fonte? Posso perceber seis diferentes origens para a empresa pública e entendo que a



origem e a fonte sendo diferentes há fortes implicações na formulação dos objetivos e no desenvolvimento dos estilos gerenciais.

1. *Através do processo da herança.* Não se deve presumir que todas as empresas públicas foram deliberadamente criadas pelos países em desenvolvimento. A maior parte desses países conseguiu a independência de regimes coloniais depois da II Guerra Mundial. Todos os países da África, com exceção da Etiópia, todos os países da Ásia, excetuando o Japão, a China, a Tailândia, o Afeganistão e o Irã, estavam nessa situação. O caso da América Latina é bastante diferente e esses países em desenvolvimento já haviam, de fato, obtido a independência há 170 anos. Os países nessa condição descobriram que haviam herdado regimes do passado em que estavam incluídos um sistema jurídico e administrativo, estilos de governo e, também, empresas públicas preexistentes. Desse modo, no caso do Paquistão, da Índia, do Bangladesh e do Sri Lanka, os governadores coloniais britânicos já haviam criado empresas públicas para ferrovias, correios e telégrafos e fábricas de material bélico, sendo curioso notar que os ingleses nacionalizaram o sistema ferroviário na Índia muito antes de fazerem o mesmo em seu próprio país. A empresa pública herdada significou, naturalmente, que se herdava também um estilo gerencial, que era, em grande parte, um estilo governamental e burocrático.

2. *Através de desenvolvimentos históricos.* Em alguns casos, as empresas públicas surgiram nos países em desenvolvimento não por qualquer decisão consciente dos novos governos, nem mesmo porque já existissem antes. Foi o próprio ato da independência que acarretou a criação dessas empresas e dois exemplos clássicos são os da Argélia e do Bangladesh. Na Argélia controlada pelos franceses havia muito poucas empresas públicas; praticamente tudo que existia nesse país pertencia à iniciativa privada francesa, e isso incluía os vinhedos e as fábricas de vinho, a indústria de mineração, as indústrias manufatureiras, hotéis, transportes e casas para moradia. Praticamente toda casa isolada nas grandes cidades da Argélia era propriedade de um francês. Com a independência, houve um enorme êxodo dos três milhões de colonos franceses, deixando atrás de si tudo aquilo que possuíam, que passou à posse custodial do novo governo argelino. Da noite para o dia e de maneira inevitável, um dos maiores sistemas de empresas públicas surgiu no mundo dos países em desenvolvimento. A situação não foi tão dramática em Bangladesh, mas foi, em princípio, a mesma. A maior parte das indústrias privadas — juta, chá e papel — estava em mãos dos industriais do Paquistão Ocidental. Com a independência de Bangladesh, eles voltaram para seu país, deixando o novo governo com todas essas indústrias, que passavam às mãos oficiais. Nesses dois exemplos, a seqüência natural foi que o tipo de sistemas de controle existentes nessas empresas foi o que estava previsto para empresas privadas.

3. *Através do processo de nacionalização.* Uma das fontes clássicas de origem das empresas públicas tem sido a decisão conscientemente tomada pelos

países em desenvolvimento de nacionalizar e pôr sob controle público determinados setores da economia nacional. Tais decisões são tomadas e planejadas com base em políticas oficiais e implementadas através de atos legislativos. O processo de nacionalização tem duas conseqüências: assume a responsabilidade pelas empresas privadas existentes e as coloca sob administração pública, reservando a área para futuro crescimento e expansão do setor público. A nacionalização pode significar a assunção do controle da empresa privada nacional ou da empresa estrangeira, ou de ambas. Na maior parte dos países africanos e do Oriente Médio, onde havia substancial investimento estrangeiro, mas setor privado doméstico muito pouco desenvolvido, o processo de nacionalização significou, efetivamente, a tomada de patrimônios estrangeiros. No caso de um país como a Índia a nacionalização tem significado, sobretudo, o controle da indústria privada indiana. A nacionalização da indústria carbonífera representou, por exemplo, o completo controle das companhias mineradoras de carvão. Curiosamente, ao nacionalizar os bancos indianos, o Governo decidiu nacionalizar apenas os bancos privados indianos, deixando que os estrangeiros continuassem operando, o que ainda continuam fazendo. Na proporção em que a nacionalização envolve a tomada do controle de patrimônios privados, surge um processo de herança dos sistemas de controle e dos estilos gerenciais. Na proporção em que esse processo cria condições para a futura expansão das empresas públicas, novos estilos de gerência podem ser conscientemente planejados.

4. *Através do processo de negociação e de compra.* Alguns países expandem o setor público não através de atos conscientes de nacionalização, mas mediante operações comerciais de compra de direitos de acionistas privados. Isso aconteceu na Índia, na indústria do petróleo. Em dado momento essa indústria era operada como parte da economia mista, onde havia um elemento substancial do setor público, que incluía a Oil and Natural Gas Commission e a Indian Oil Corporation, mas que coexistiam com empresas estrangeiras como a Burma-Shell, a Esso e a Caltex. Através de um paciente processo de negociações que durou vários anos, as companhias estrangeiras foram adquiridas, sendo totalmente compensadas por seus bens. No futuro, a indústria petrolífera estará, inteiramente, no setor público.<sup>1</sup>

5. *Através da assunção do controle de empresas privadas deficitárias.* O princípio clássico do sistema da empresa privada competitiva envolve situações em que uma companhia, sofrendo prejuízos e diante da possibilidade do desastre financeiro, pode terminar suas operações, declarar sua insolvência e entrar em liquidação. Nos países em desenvolvimento, tais eventualidades causam grande preocupação. Significam perda de empregos e perda de produção. Em conseqüência, alguns desses países impedem esses fechamentos e uma vez que não se pode obrigar empresários privados a

<sup>1</sup> O autor tomou parte nesse processo de tomada de controle e, também, na subsequente atividade de exame dos sistemas de controle e dos estilos gerenciais que prevaleciam nessas companhias, com a finalidade de modificá-los de acordo com as necessidades públicas.

continuarem a trabalhar com prejuízo, é preciso que o Estado assuma o problema e passe a controlar as companhias, administrando-as e, subseqüentemente, tornando-se dono delas. Uma porção bastante substancial do setor público indiano surgiu dessa maneira, incluindo mais de cem tecelagens e algumas gigantescas indústrias de engenharia. A assunção do controle de unidades deficitárias, unidades “doentes”, converte literalmente a empresa num hospital e todo o sistema de controle é muito diferente do normal.

6. *Através do processo do empresariado oficial.* Além da aquisição de empresas públicas pelos processos anteriormente descritos, o desenvolvimento do setor público pode ocorrer com a entrada do Estado no campo industrial como um empresário, investindo seu próprio capital, estabelecendo suas entidades patrimoniais produtivas, criando seus próprios estilos de tecnologia e de gerência. Parte bastante substancial das empresas públicas, por todo o mundo em desenvolvimento, é hoje o resultado do empresariado oficial. É claro que essa situação significa que não ocorrem legados e heranças e é, conseqüentemente, possível que o Estado-empresário estabeleça suas próprias regras e implante um sistema gerencial adequado à conveniência pública.

### *Motivações do Estado para o estabelecimento de empresas públicas*

Na análise que fiz das fontes e origens das empresas públicas, deverá ser observado que nas categorias (1) e (2), que focalizam os processos de herança e de desenvolvimentos históricos, não ocorreu nenhuma motivação particular da parte dos países em desenvolvimento. As coisas simplesmente aconteceram dessa forma e não houve a possibilidade de opção. Em todos os outros casos, porém — nacionalização, compra, assunção do controle de empresas deficitárias e empresariado oficial —, há o envolvimento de uma decisão consciente para a criação da empresa pública e tal decisão é baseada em imperativas razões de política pública. Resta-nos agora pesquisar os vários tipos de motivação que entram em jogo.

1. *Adoção de um modelo integralmente socialista.* Esse é um caso simples: o país não desenvolvido em questão aceita um modelo social e econômico cujo elemento-chave é o de que todos os meios de produção devem estar nas mãos do Governo. As sociedades socialistas da Europa Oriental estão, em grande parte, nessa categoria. A questão da existência de qualquer empresa privada de importância não surge de modo algum. Contudo, na maioria dos países em desenvolvimento, a despeito do fato de muitos deles se descreverem como socialistas, não se adota uma interpretação extrema e, na realidade, existem empresas de economia mista.

2. *Desejo de dirigir e controlar setores estratégicos da economia.* Exemplo clássico dessa situação é a decisão da maior parte dos países em desenvolvimento de administrar sob a forma de empresa pública as indústrias de

defesa — produção de armamentos e de equipamento bélico. Entende-se que, por motivos de segurança nacional, seria extremamente indesejável que tais indústrias ficassem nas mãos de particulares. Nos países de predominância da livre iniciativa, a indústria de armamentos tem ficado, tradicionalmente com o setor privado, mas vem sendo cada vez mais compreendido o perigo dessa situação.

3. *Necessidade de assegurar a infra-estrutura econômica.* Crescimento e desenvolvimento dependem, em larga escala, da disponibilidade de infra-estrutura. Isso inclui comunicações, estradas, portos e energia elétrica. A necessidade de pôr a infra-estrutura nas mãos do Governo surge, primeiro, em consequência da importância de seu caráter e, depois, porque é extremamente difícil fazer funcionar a infra-estrutura numa base estritamente comercial, o que torna muito remota a oportunidade do empresariado privado. É de notar-se que, mesmo nas sociedades capitalistas, a infra-estrutura fica, em grande parte, nas mãos do Governo.

4. *Controlar e administrar os “serviços essenciais”.* Em contrapartida à infra-estrutura, determinados serviços públicos são, geralmente, classificados como essencial à vida das nações e ao bem-estar dos cidadãos: transporte urbano, eletricidade, gás, correios e telégrafos, serviços telefônicos. Esses serviços essenciais são requeridos a baixo custo e a preço razoável. A tendência é no sentido da operação e da administração desses serviços essenciais, também definidos como *serviços de utilidade pública*, por empresas públicas.

5. *Controlar as “cúpulas dominantes” da economia.* Esta frase é ligeiramente ambígua e de interpretação elástica, mas cada país tem um conceito nacional dos setores decisivos da economia, cujo controle daria ao Estado um poder direcional e uma influência orientadora sobre os negócios econômicos da nação. De modo geral, as cúpulas dominantes incluiriam — além da infra-estrutura e dos serviços essenciais — importantes setores como mineração, aço, petróleo e energia elétrica. A filosofia britânica de empresa pública baseia-se, em grande parte, no conceito das cúpulas dominantes.

6. *Administrar e controlar monopólios “naturais”.* Há determinadas atividades econômicas que, por sua própria natureza, requerem a criação de monopólios. A competição, em tais indústrias, poderia ser antieconômica e representar um grande desperdício. Exemplo disso é o funcionamento de uma empresa aérea nacional. Mesmo em países que não racionalizaram suas empresas aéreas, a prática, geralmente, consiste em autorizar apenas uma indústria do setor privado a promover a operação da companhia aérea. Se ocorre o caso de monopólio total por motivos de ordem econômica, argumenta-se que é certo e adequado que tal monopólio seja exercido pelo Estado. Grande parte das utilidades públicas, por exemplo, independentemente de seu caráter de *serviços essenciais*, tem também a qualidade de monopólios naturais.

7. *Incumbir-se de tarefas além da capacidade da empresa privada.* Poderia ser afirmado pelos defensores dos sistemas da livre empresa que não há tarefa alguma que esteja além da capacidade das companhias particulares. Na verdade, a existência de gigantescas transnacionais indicaria, à primeira vista, que as organizações privadas são, de fato, capazes de enormes feitos. Mas a situação existente nos países em desenvolvimento mostra que a indústria privada local não tem a base, a experiência e — o que é mais importante — o apoio financeiro para a indústria de larga escala. Há poucas exceções, como o caso da Índia e do Brasil, onde existem empresas privadas operando em indústria de grande porte, mas em geral o padrão é que as empresas privadas nos países em desenvolvimento tenham severas limitações de escala. Os mercados de capitais não são altamente desenvolvidos e, em conseqüência, mesmo que as empresas privadas assumissem indústrias de grande porte, os fundos para investimento de capital teriam que provir de orçamentos públicos e de empréstimos de instituições financeiras oficiais. Poder-se-ia perguntar, então, com justa razão — se o dinheiro provém de fundos públicos, por que não deveria ser investido numa empresa pública? Exemplo disso foi o caso da nacionalização das minas de carvão da Índia. Essa indústria pertencia ao setor privado e ao tempo da independência da Índia havia uma produção de cerca de 35 milhões de toneladas de carvão. Depois de 30 anos, verificou-se que a produção dobrara para 70 milhões de toneladas. Ante a urgente necessidade de crescente produção de carvão para abastecimento de ferrovias, usinas de aço, estações termelétricas e uma porção de outras indústrias, o plano nacional pretendeu duplicar a produção de carvão de 70 milhões de toneladas para 140 milhões, dentro de cinco anos. Esse plano envolvia, claramente, investimentos de gigantesca magnitude, muito além da capacidade da empresa privada indiana. Daí a decisão de nacionalizar.

8. *Estabelecer um elemento competitivo para a indústria privada.* Muitos países em desenvolvimento, que aceitaram o padrão da economia mista, podem, naturalmente, exercer controle sobre o setor privado através das leis, dos regulamentos, das auditorias, de normas para licenciamento, e assim por diante. Tais instrumentos de controle são muitas vezes incômodos e burocráticos e não é infrequente que conduzam à corrupção. E esses países em desenvolvimento descobriram que um excelente mecanismo para o exercício de influência controladora sobre a empresa privada está em entrarem em seu campo de ação e criarem empresas públicas para competir com aquela em termos de igualdade, o que habilita o Estado, através de suas próprias companhias, a estabelecer tendências de mercado, influenciar conjunturas de preços, melhorar a qualidade dos produtos e dos serviços pós-venda, bem como a definir condições modelares de emprego. Essa, por certo, é a posição e a intenção ideal. Muito frequentemente acontece o oposto, e as empresas públicas, colocadas em situação competitiva e trabalhando sob condições burocráticas muito mais severas que suas competidoras

do setor privado, muitas vezes não se saem tão bem. Todavia, a estratégia é válida.

9. *Desenvolver áreas atrasadas.* A tendência da empresa privada é localizar sua indústria onde quer que seja mais econômico e mais proveitoso fazer isso. Daí a estonteante aglomeração em cidades altamente industrializadas e o abandono total das zonas rurais. O estabelecimento de empresas públicas pode ser acompanhado por decisões conscientes para sua localização em áreas pouco desenvolvidas, que à primeira vista possam parecer localizações antieconômicas, do prisma limitado da empresa interessada, mas que representem benefícios incalculáveis para o país em geral.

10. *Estimular o progresso de setores mais fracos da economia.* Muitos países em desenvolvimento estabeleceram deliberadamente empresas públicas para melhorar a situação de seções mais fracas. As empresas públicas da Malásia, por exemplo, foram estabelecidas sobretudo para fornecer uma infra-estrutura desenvolvimentista ao setor indígena do povo malaio, o chamado *Bumiputra*. Isso ocorreu porque, historicamente, as duas outras comunidades da Malásia, a chinesa e a indiana, eram predominantes no comércio e na indústria. A Índia e o Paquistão criaram corporações de desenvolvimento, para estimular indústrias caseiras e pequenas indústrias.

11. *Aumentar a disponibilidade de gêneros essenciais do consumidor.* Uma vez que a motivação do investimento na indústria privada é o lucro, não há garantia de que tais investimentos sejam feitos, necessariamente, para a produção de coisas extremamente essenciais ao homem comum. Já se verificou, pela experiência, que há níveis mais altos de lucratividade nas indústrias de bens públicos e, em consequência, muito freqüentemente o setor privado orienta-se para essas áreas não essenciais, só porque elas pagam melhor. A motivação para o estabelecimento de empresas públicas visando garantir a disponibilidade mínima dos bens de consumo de necessidade mais comum é muito forte.

12. *Criar ampla oportunidade de emprego.* Poder-se-ia afirmar que uma indústria gera empregos, quer esteja no setor público, quer no privado. Então, qual seria a razão especial para o estabelecimento de empresas públicas com esse propósito específico? A resposta está na natureza das tecnologias adotadas e no fato de métodos intensivos de capital ou trabalho serem adotados para a produção dos mesmos bens. A razão do estabelecimento da empresa pública para a geração de emprego só poderia basear-se na adoção consciente, por parte dela, de mais numerosos métodos intensivos de trabalho.

13. *Realizar trabalho pioneiro em matéria de desenvolvimento tecnológico.* O fato de que a indústria privada dos países em desenvolvimento tende a organizar-se à base de *know-how* importado e de tecnologia estrangeira tem sido uma experiência negativa. Não se pode censurá-la, desde que essa é, evidentemente, a orientação mais segura e o caminho mais rápido para os

lucros. O estabelecimento de empresas públicas, portanto, poderia resultar, especificamente, da necessidade de estímulo à pesquisa e ao desenvolvimento e à geração de tecnologias nacionais. Aparentemente, isso significaria menores lucros e uma concepção de planejamento a mais longo prazo do que aquela adotada normalmente no setor privado. Muitas das grandes indústrias públicas em países em desenvolvimento têm, por essa forma, contribuído substancialmente para a auto-suficiência tecnológica.

14. *Gerar ganhos em moeda estrangeira.* Aqui, de novo, poder-se-ia argumentar que, se os produtos da indústria interessada são de valor para a exportação e internacionalmente competitivos, seria possível o ganho em moeda estrangeira, quer a propriedade da companhia estivesse em mãos públicas, quer particulares. O que ocorre não é necessariamente isso. O setor público poderia ser dirigido no sentido de encarar em termos mais longos de desenvolvimento o tópico das exportações, deixando de promover o desvio de vendas para os mercados domésticos sob o fundamento exclusivo da lucratividade.

15. *Estimular o desenvolvimento agrícola.* É uma pena que o desenvolvimento da indústria e o crescimento da agricultura tenham mostrado a tendência a seguir em correntes paralelas nos países em desenvolvimento. O segredo real da prosperidade da maior parte dos países desenvolvidos tem sido a promoção de uma vigorosa conjugação entre a agricultura e a indústria e o desenvolvimento de agroindústrias extremamente bem organizadas. Faz-se agora uma tentativa consciente, nos países em desenvolvimento, e através do mecanismo das empresas públicas, para estabelecer essa ponte.

16. *Comercializar atividades tradicionalmente conduzidas como departamentos governamentais.* Verificou-se que grande número de atividades desempenhadas, através dos anos, pelos órgãos do Governo tem, em sua essência, caráter comercial, como, por exemplo, a administração florestal. Há uma tendência crescente, agora bem evidente, para a transferência desse tipo de atividade econômica das mãos das burocracias tradicionais do Governo para empresas públicas conduzidas autonomamente.

Tentei relacionar algumas das motivações básicas que levam os países em desenvolvimento a estabelecer empresas públicas. É claro que há bastante diferença entre a força de motivação que cria a empresa pública e os objetivos de uma empresa dessas. Os dois conceitos podem coincidir, mas nem sempre necessariamente. Por exemplo, se uma das motivações do Estado é ter sob controle as áreas estratégicas da economia, ele traduz essa motivação num ato e cria a empresa pública para esse fim. É óbvio que a empresa assim criada não pode ter como seu objetivo o controle daquele setor estratégico. Como ponto de partida, já exerce esse controle. Precisa, então, procurar outro conjunto de objetivos claramente definidos. Por outro lado, se a motivação é o estabelecimento da empresa pública como um elemento competitivo em relação ao setor privado, então a tarefa começa depois da criação da empresa pública, e seus objetivos e políticas teriam que ser definidos para o desempenho das tarefas visadas.

A clara estipulação dos objetivos da empresa pública e uma indicação de suas relativas prioridades deveriam constituir base segura para o planejamento empresarial e para a evolução de estratégias empresariais por parte das companhias. Na elaboração desses planos empresariais, as entidades deveriam promover duas atividades distintamente separadas entre si: a) teriam que identificar as motivações específicas do Estado ao criar a empresa e, daí, deduzir e definir os objetivos relevantes que devem ser visados; b) teriam que proceder a um amplo exame de todos os objetivos da política estatal, fossem ou não esses objetivos diretamente relacionados com a criação da empresa.

Enquanto a primeira atividade se justifica por si mesma, já que é um reflexo direto da intenção do Estado diante da empresa, a segunda é igualmente importante, porque com o correr do tempo a empresa será chamada a atuar em harmonia com outros amplos objetivos nacionais. Um exame cuidadoso desses outros objetivos é, em consequência, necessário, a fim de que se estabeleça a relevância ou a irrelevância de cada objetivo específico em relação aos negócios da empresa.

Embora num estágio anterior do estudo eu tenha enunciado a proposição de que a definição de objetivos é prerrogativa do Estado, é bastante claro que, nas duas atividades sugeridas acima, os planejadores e os definidores de política da empresa teriam matéria para extremo interesse. Nos últimos anos, ganhou aceitação o conceito de planejamento empresarial. Que não seja esquecido, porém, que não pode haver um plano empresarial sem uma clara compreensão das metas e dos objetivos das duas partes, o Estado e a empresa.

### *Summary*

In developing his paper the author bears in mind the need to uncover the peculiar characteristics of the environment in developing countries where public enterprise are growing in order to establish relationship patterns with public authority.

After making a distinction between the external controls bearing on citizens and institutions and that set of controls which are self imposed, the author identifies a host of basic concepts and a logical sequence of steps which are the same for any control system. Then he examines the need for a specialized methodology of control systems for public enterprises and suggests a model of external control taking into consideration eight parameters (limits) of control by government. It is his point that government should not go beyond these limits, neither should it attempt to control the internal day to day affairs of the enterprises. In other words the effectiveness of control systems is seen as a matter of understanding the respective roles and the mutual independence. Most of all, it is a matter of belief held by all who care and work for a common purpose. Hence the need for a courageous national debate on the basic concepts, with the participation of both parties concerned: the state and the enterprise.