

Werneck, Rogério L. F.

Working Paper

Uma contribuição à redefinição dos objetivos e das formas de controle das empresas estatais no Brasil

Texto para discussão, No. 196

Provided in Cooperation with:

Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Suggested Citation: Werneck, Rogério L. F. (1988) : Uma contribuição à redefinição dos objetivos e das formas de controle das empresas estatais no Brasil, Texto para discussão, No. 196, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Departamento de Economia, Rio de Janeiro

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/186443>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
PUC-RJ
Junho de 1988

TEXTO PARA DISCUSSÃO
Nº 196

UMA CONTRIBUIÇÃO À REDEFINIÇÃO
DOS OBJETIVOS E DAS FORMAS DE
CONTROLE DAS EMPRESAS ESTATAIS
NO BRASIL

Rogério L. Furquim Werneck

SUMÁRIO

1. Introdução
2. O Problema da Escolha Delegada
3. Atribuição de Objetivos
 - 3.1 A Proliferação de Objetivos Conflitantes
 - 3.2 Empresas Estatais, Políticas Públicas e Aferição de Desempenho
4. Delimitação das Dimensões do Controle
 - 4.1 Controle de Preços
 - 4.2 Acompanhamento da Estrutura de Custos
 - 4.3 Racionamento de Capital e Coordenação dos Investimentos
5. Mecanismos de Controle
 - 5.1 Os Papéis do Poder Legislativo e da Sociedade Civil
 - 5.2 Articulação dos Mecanismos de Controle no Âmbito do Poder Executivo
6. Comentários Finais

1. Introdução*

Findo o período de cerca de duas décadas de regime autoritário no Brasil, ganhou corpo no país o debate em torno da reconstrução das instituições democráticas e da reconcepção dos rumos da política econômica e social. Uma parte importante deste debate tem-se travado em torno da reformulação das bases em que têm operado as empresas estatais no país. Contudo, a natureza do tema, que incorpora parte da própria questão dos níveis "adequados" de participação do Estado na economia, tem concorrido para que o debate tenha levado à contraposição de posições excessivamente polarizadas, e que, portanto, tenha contribuído menos do que se poderia desejar para a montagem de uma agenda de reformas para o setor produtivo estatal.

O propósito deste ensaio é exatamente trazer uma contribuição a este debate, apresentando uma discussão sistemática das questões envolvidas, bem como uma proposta articulada do que poderia ser um novo arranjo das relações do governo e da sociedade com o setor produtivo estatal. Tendo em vista o amplo interesse que o tema tem despertado, procurou-se elaborar um texto de leitura tão acessível a leitores leigos quanto possível.

O ensaio se divide em seis seções, incluindo esta introdução. Na próxima seção analisa-se, como pano de fundo de ensaio, o chamado problema de escolha delegada. Na terceira seção discute-se a necessidade de se buscar uma definição mais clara e precisa dos objetivos maiores de cada empresa estatal. A seção 4 desta

* Este texto constitui uma versão modificada de um documento preparado em outubro de 1986, como resultado de uma pesquisa realizada com o apoio do ILDES - Instituto Latino Americano de Desenvolvimento Econômico e Social.

ca quais dimensões e aspectos específicos da operação destas empresas deveriam concretamente ser objeto de controle por parte do governo e, em última análise, da sociedade. Na seção seguinte, discute-se os mecanismos de controle a que as empresas estatais deveriam estar sujeitas. Não basta que apenas se fixe o que deve ser objeto de controle. Há várias instâncias de controle possíveis e é fundamental que se concebam mecanismos bem articulados, com o delineamento preciso da competência de cada instância. Na seção 6 são feitos alguns comentários finais.

2. O Problema da Escolha Delegada

Em grandes empresas, sejam elas estatais ou privadas, coloca-se permanentemente o chamado problema da escolha delegada. Os dirigentes são nomeados para supostamente administrar a empresa segundo os interesses dos acionistas. Mas o bom desempenho da administração empresarial requer que seja concedida aos dirigentes uma grande autonomia no processo decisório. Ainda assim, espera-se que, mesmo desfrutando desta grande autonomia, os dirigentes ajam sempre com base nos melhores interesses dos acionistas. Espera-se que, no processo decisório, em cada escolha que sejam obrigados a fazer, os dirigentes tenham em mente que estão agindo por delegação dos acionistas. Mas como assegurar esta fidelidade?

2.1. Controle e Incentivos

A concepção de sistemas de controle e de incentivos capazes de assegurar a permanente fidelidade dos dirigentes das empresas aos interesses dos seus acionistas constitui um problema extremamente complexo mesmo no âmbito das grandes empresas privadas. Ainda que se parta da pressuposição de que o interesse dos acionistas de uma grande empresa privada seja simplesmente a maximização do valor da firma no mercado (o que significa esperar dos dirigentes que atuem de forma a maximizar os lucros), o problema pode continuar sendo razoavelmente complexo. O que impediria os diri-

gentes de explorar apenas parcialmente o potencial de lucro da empresa, utilizando o potencial remanescente para atingir objetivos próprios ? Os desvios podem incluir benefícios não-salariais exagerados para a diretoria, dilatação desnecessária dos gastos com pessoal, contratação de protegidos, preferência sistemática por decisões que contribuam para a promoção de imagem pessoal dos dirigentes e, mesmo, a realização de operações que sejam lesivas à empresa mas altamente lucrativas para os dirigentes.

Mesmo em empresas privadas nas quais os dirigentes são os próprios acionistas controladores, o problema da escolha delegada continua presente. Havendo acionistas minoritários, há que se indagar sobre a possibilidade de que o grupo controlador dirija a empresa de forma lesiva aos interesses dos minoritários. De fato, há amplo espaço para esta possibilidade. Foi exatamente a constatação de que o comportamento lesivo aos interesses dos acionistas minoritários havia se tornado extremamente disseminado, que levou à promulgação em meados da década de setenta de uma nova lei regulamentando o funcionamento das sociedades anônimas no país. Por terem seus formuladores entendido que o comportamento lesivo aos acionistas minoritários constituía um entrave ao desenvolvimento do mercado de ações na economia brasileira, a tônica da nova lei consistiu exatamente na criação de mecanismos de proteção a tais interesses.

Uma legislação deste tipo pode inibir os maiores a busos mas por si só é incapaz de assegurar plena e permanente fidelidade dos dirigentes aos interesses do conjunto de acionistas. Há que se indagar que outros mecanismos podem contribuir para esta fidelidade. Há naturalmente sempre a possibilidade da demissão de dirigentes, mas que envolve cus tos nada desprezíveis de escolha de substitutos e de família rização dos mesmos com a empresa. Esta opção requer, ademais, a oportunidade de se constatar clara e concretamente que a fidelidade dos dirigentes aos melhores interesses dos acio nistas não foi a que se poderia esperar. A menos de casos extremos, as informações requeridas para esta constatação podem ser extremamente difíceis de ser obtidas pelos acionis tas. Podem, por exemplo, envolver conhecimento detalhado da estrutura de custos, da política de vendas e de opções que foram abandonadas na tomada de decisões. Podem também estar envolvidas avaliações diferentes, por parte dos acionis tas e dos dirigentes, dos riscos implícitos em uma dada decisão.

No caso de empresas privadas que operam em mercados competitivos haveria naturalmente uma pressão permanente sobre os dirigentes para que jamais perdessem de vista o objetivo de maximização de lucro. Contudo, frequentemente as grandes empresas não operam em mercados competitivos, e tendo elas poder de mercado já não seria efetivo este mecanismo "disciplinador" do comportamento dos dirigentes. Há, todavia, um outro mecanismo via mercado, que poderia se ma-

nifestar no caso de uma grande empresa, na qual a extrema fragmentação da propriedade das ações com direito a voto estivesse permitindo ao grupo controlador exercer o comando , retendo apenas uma fração relativamente pequena daquelas ações. Neste caso, mesmo tendo a empresa poder de mercado , se não fosse plenamente explorado o seu potencial de lucro , as cotações de suas ações tornar-se-iam relativamente baixas, o que poderia estimular outro grupo a mobilizar um número de ações com direito a voto maior do que o retido pelo grupo controlador para alijá-lo do comando sobre a empresa. Isto quase certamente implicaria a demissão dos dirigentes . A existência deste risco permanente de perda do controle acionário - o chamado de risco do take-over - funcionaria como indutor de um comportamento maximizador de lucros por parte dos dirigentes.

Em uma economia como a brasileira, não são muitos os casos de empresas cujo controle acionário é exercido por um grupo que retém apenas uma pequena fração das ações com direito a voto. Mesmo entre as grandes empresas, predominam aquelas solidamente controladas com um número majoritário de ações, nas quais portanto não é relevante o papel do risco de take-over como mecanismo disciplinador do comportamento dos dirigentes.

A inexistência de mecanismos que assegurem automaticamente a plena fidelidade dos dirigentes aos interesses dos acionistas, leva que frequentemente surjam, mesmo no âmbito do setor privado, mecanismos formais de controle dos acionistas sobre os dirigentes da empresa. São rele-

vantes, neste contexto, os complexos mecanismos de controle sobre os dirigentes das subsidiárias das empresas multinacionais pelas suas matrizes. Tais mecanismos requerem, dos dirigentes destas subsidiárias, a manutenção de um fluxo permanente de informações extremamente detalhadas para as matrizes. O que não impede que tais dirigentes tenham em geral toda a autonomia necessária para assegurar o funcionamento e o vigoroso desenvolvimento da empresa no país.

2.2. Escolha Delegada e Empresas Estatais

A discussão desenvolvida acima serve a dois propósitos distintos. De um lado chama a atenção para a complexidade do problema da escolha delegada. De outro, esclarece que este não é um problema que diz respeito apenas às empresas estatais, sendo também da maior relevância para as grandes empresas privadas. Contudo, é importante notar que no caso das empresas estatais tal problema pode assumir um grau de complexidade particularmente alto.

Isto decorre em primeiro lugar do fato de que as empresas pertencem ao Estado e então há que se indagar a quais dos múltiplos interesses do Estado os dirigentes das empresas deveriam assegurar plena e permanente fidelidade. Decorre em segundo lugar, da dificuldade de um delineamento dos próprios interesses relevantes do Estado, quando se constata que o Estado é de fato um ente multifacetado, no interior do qual se manifesta um jogo complexo de interesses antagônicos, envolvendo uma multiplicidade de atores diferentes.

Potencialmente, pelo menos, o problema pode as sumir um grau de complexidade alto o suficiente para se tornar imanejável. No cenário mais pessimista, seriam atribuídos aos dirigentes das empresas estatais a incumbência de administrá-las tendo sempre em vista "o interesse público". Naturalmente, neste cenário caberia aos dirigentes uma parcela ponderável da interpretação do que vem a ser "interesse público". E todo e qualquer desempenho de uma empresa estatal seria justificável em termos uma definição a posteriori de "interesse público". Não haveria qualquer possibilidade da aferição de desempenho externa à empresa. Haveria amplo espaço para que o setor produtivo estatal fosse loteado entre grupos de interesse, cada um deles administrando as empresas sobre seu controle se gundo sua própria e distinta noção de "interesse público".

Não há razão no entanto para que necessariamente um cenário deste tipo acabe vigorando. Para evitá-lo é fundamental, porém, que haja um esforço pragmático no sentido de se tornar o problema da escolha delegada manejável, delineando-se de forma tão clara e simples quanto possível os objetivos atribuídos a cada empresa estatal.

3. Atribuição de Objetivos

O que afinal se espera de uma empresa estatal? O bom desempenho da empresa e a possibilidade de mantê-la sob um controle efetivo por parte do governo e da sociedade dependem de forma crucial de uma resposta clara e, de preferência, simples a esta pergunta. Contudo, o que se tem observado recorrentemente na economia brasileira é que, muito ao contrário, a resposta a tal pergunta tem sido em geral pouco clara, extremamente complexa e, pior ainda, sujeita a frequentes modificações ao longo do tempo.

3.1. A Proliferação de Objetivos Conflitantes

Ao serem constituídas, as empresas estatais costumam ter atribuições bem delineadas e extremamente simples, como por exemplo, produção de aço, geração de eletricidade ou manutenção de serviços de telecomunicação. Entretanto, à medida que a empresa começa a atuar, observa-se que, ao objetivo inicial, vão sendo adicionados vários outros objetivos, a maior parte deles com um delineamento muito pouco preciso. É longa a lista destas atribuições adicionais que explícita ou implicitamente vêm sendo impostas às empresas estatais.

Espera-se muitas vezes que estas empresas sejam capazes de contribuir diretamente para o sucesso da política macroeconômica de estabilização. Nos últimos anos os preços e tarifas dos bens e serviços por elas produzidos

foram frequentemente reajustados a taxas irrealistas, de forma a minimizar os efeitos sobre os índices de preços . As empresas foram instadas, ou mesmo compelidas, a captar recursos externos além das suas necessidades e a assumir um alto risco cambial para que se pudesse assegurar o fluxo de capitais necessários ao financiamento do balanço de pagamentos. Ademais assistiu-se à criação de mecanismos de contenção quantitativa de importações específicos para as empresas estatais.

Espera-se também com frequência que as empresas estatais atuem no sentido do fortalecimento da indústria de bens de capital. Espera-se que na compra de equipamentos seja sempre dada a preferência a fornecedores nacionais, ainda que isto envolva pouca ou nenhuma tradição do fabricante, máquinas de baixa qualidade e pequena confiabilidade, custosos atrasos de fornecimento e prazos menos favoráveis de financiamento.

Espera-se, por outro lado, que os investimentos e a criação de emprego destas empresas contribuam para a diminuição dos desequilíbrios regionais, privilegiando a localização em áreas geográficas relativamente menos desenvolvidas. E que a sua política de preços e tarifas discrimine favoravelmente os consumidores de renda mais baixa, contribuindo para maior equidade na distribuição pessoal da renda. Espera-se ademais que as empresas estatais desenvolvam um esforço especial de pesquisa e desenvolvimento com vistas à busca da autonomia tecnológica

do país, e que adotem técnicas de produção particularmente trabalho-intensivas, de forma a maximizar a criação de empregos. Ainda que não se trate em absoluto de uma lista exaustiva, ela já é suficiente para bem relevar a variedade dos objetivos que, de maneira superposta, têm sido atribuídos às empresas estatais.

3.2. Empresas Estatais, Políticas Públicas e Aferição de Desempenho

Certamente não há como contestar que a estabilidade de preços, o equilíbrio no balanço de pagamentos, o desenvolvimento industrial, a redução dos desequilíbrios regionais, a equidade distributiva, a autonomia tecnológica e a criação de empregos representam todos eles objetivos meritórios. O que há sim que se perguntar é se a melhor maneira de atingir cada um deles é através da atuação direta das empresas estatais. Quase sempre as empresas estatais representam um instrumento totalmente inadequado para a consecução destes objetivos. E a sua utilização com este propósito acarreta problemas sérios para a empresa e impede que ela cumpra adequadamente o seu objetivo maior de suprir em bases eficientes determinados bens e serviços. Acarreta ademais um problema mais grave, que é a inviabilização da aferição do desempenho da empresa, o que torna impossível que sobre ela seja exercido um controle adequado.

De fato, a proliferação de objetivos conflitantes, advinda da tentativa de se forçar a empresa a contribuir diretamente para cada meta distinta de política econômica e social, impossibilita uma aferição mínima do seu desempenho e constitui uma eterna justificativa para resultados medíocres obtidos por administrações incompetentes. Embora a fixação dos objetivos atribuídos às empresas estatais não constitua de forma alguma uma questão de solução trivial, é fácil constatar que há um enorme ganho a ser obtido hoje no Brasil através do mero esforço de se atribuir objetivos tão claros e simples quanto possível a cada empresa estatal.

Talvez nada tenha contribuído tanto nos últimos anos para a deterioração do aparelho produtivo estatal no país, e para o próprio desgaste da imagem da produção estatal perante a opinião pública, do que a tendência à intensa e descontrolada utilização direta das empresas estatais como instrumento das mais diversas políticas.

De uma empresa siderúrgica, por exemplo, deve-se exigir antes de mais nada que produza aço de qualidade adequada a baixo custo. Só isto torna viáveis a aferição e a avaliação do seu desempenho. Embora seja admissível que, resguardados os seus objetivos primários, as empresas atuem marginalmente no sentido de auxiliar a consecução de determinadas metas da política econômico-social, idealmente os custos desta atuação deveriam ser estimados e as empresas devidamente ressarcidas pelo Estado . Neste aspecto a experiência de outros países pode ofere-

cer exemplos instrutivos.

Na França, a empresa ferroviária, de propriedade estatal, é obrigada a cobrar tarifas subsidiadas a determinados grupos de passageiros tais como escolares e pessoas idosas. Contudo tais subsídios são contabilizados e a empresa devidamente ressarcida pelo governo. Se o subsídio a determinados grupos de passageiros é um objetivo de política, ele deve ser financiado com recursos advindos da cobrança de impostos. Não faz sentido que a empresa arque com os custos envolvidos, o que de fato pode significar que apenas os demais usuários dos serviços ferroviários estejam financiando tais custos e não a sociedade como um todo.

Um procedimento similar foi adotado na Inglaterra quando uma empresa estatal de aviação foi compelida a adquirir aeronaves de passageiros de fabricação local, tendo a empresa explicitado sua preferência pela aquisição de equipamento de procedência norte-americana. Sendo o fomento à indústria aeronáutica um objetivo de política, a empresa foi adequadamente ressarcida pelo governo, ficando os custos adicionais envolvidos financiados com recursos fiscais.

Há ainda um outro aspecto da questão para o qual a experiência internacional pode ser instrutiva. Na Itália, o objetivo de desenvolvimento regional é imposto às empresas estatais de uma forma clara, precisa e estável, o que em princípio interfere minimamente com a possi

bilidade de aferição e avaliação do desempenho. Os conglomerados de empresas estatais são simplesmente obrigados a investir nas regiões menos desenvolvidas - no caso, o sul do país - no mínimo, uma determinada percentagem dos seus investimentos totais a cada período.

Estes exemplos sugerem que há arranjos que permitem ao governo atuar limitadamente através das empresas estatais para a consecução de certos objetivos de política pública sem, contudo, contribuir para aumentar a complexidade do problema da escolha delegada no âmbito destas empresas.

4. Delimitação das Dimensões do Controle

Arguiu-se na seção anterior que a própria viabilidade de um controle externo efetivo sobre o desempenho de cada empresa estatal depende de que a ela sejam atribuídos objetivos razoavelmente simples e estáveis. Mas em que deve consistir o controle externo? Para responder a esta pergunta um primeiro passo é delimitar o que deve ser objeto de controle. Esta delimitação torna-se mais fácil quando se toma como ponto de partida o objetivo primordial de qualquer empresa estatal, que é o de suprir eficientemente determinados bens ou serviços.

4.1. Controle de Preços

Suprimento em bases eficientes não é um resultado trivial. Nem em empresas estatais nem em empresas privadas. É muito disseminada a visão de que uma empresa privada opera sob um sistema de incentivos que necessariamente leva a que seus produtos sejam colocados no mercado a preços tão baixos quanto possível. Contudo, nem sempre isto ocorre. É verdade que o temor à falência ou à perda de controle acionário por parte do grupo controlador em geral conduzem a que a firma tenha um comportamento de minimização de custos. Para que isto se traduza em preços tão baixos quanto possível todavia, é fundamental que os mercados nos quais a empresa vende os seus produtos sejam competitivos. O que frequentemente não é verdade.

Muitas empresas privadas, e certamente a grande maioria das empresas estatais, operam em mercados concentrados. Com frequência vendem os bens de serviços que produzem em condições de oligopólio, e não é raro encontrá-las vendendo-os em condições de monopólio.

No caso de um produto comercializado internacionalmente, a simples existência de um pequeno número de produtores em uma economia, ou mesmo de um único produtor, não impede que o preço tenda a ser basicamente determinado pelos custos de produção, desde que tarifas de importação razoavelmente baixas deixem que a concorrência externa aumente a competitividade vigente no mercado interno. No Brasil contudo, o nível geral de proteção tarifária é reconhecidamente alto e frequentemente complementado com restrições quantitativas ou mesmo proibições de importação de determinados produtos. Nestas condições a única forma de se assegurar um alinhamento razoável dos preços aos custos de produção é através de instrumentos de controle de preços. Naturalmente o recurso a estes instrumentos é ainda mais justificável no caso de mercados concentrados de bens e serviços que não são comercializados internacionalmente.

É importante notar que a necessidade da imposição do controle de preços não advém do caráter estatal da empresa mas do grau de competitividade que ela enfrenta na venda de determinado bem ou serviço. O argumento é portanto igualmente válido para empresas privadas. Não obstante, por estarem as empresas estatais frequente-

mente envolvidas na produção de bens e serviços intermediários cujos preços constituem determinantes fundamentais da estrutura de custo de boa parte do que se produz na economia, é comum que se atribua especial importância à necessidade de controle sobre estes preços. Quanto mais relevante o papel das empresas estatais na produção de bens e serviços intermediários, mais importante se torna o esforço de se assegurar um alinhamento razoável dos preços dos bens e serviços supridos por estas empresas a seus custos de produção, sem o que se compromete o grau de eficiência alocativa da economia como um todo e, em particular, a competitividade das suas exportações. Mas de novo há que se notar que a especial relevância da busca deste alinhamento é igualmente válida para bens e serviços intermediários produzidos por empresas privadas.

O controle de preços surge portanto como a primeira dimensão do que deve ser objeto de controle externo em uma empresa estatal, salvo os casos raros em que ela comercialize os bens e serviços que produz em mercados competitivos. Mas a própria lógica do controle de preços já impõe a consideração de outras dimensões correlatas de controle externo.

4.2. Acompanhamento da Estrutura de Custos

O suprimento em bases eficientes de determinados bens ou serviços por parte das empresas estatais não poderá naturalmente ser obtido pelo simples alinhamento

de preços a custos de produção, se tais custos estiverem desnecessariamente dilatados. Impõe-se, portanto, o acompanhamento da estrutura de custos da empresa que permita identificar custos injustificáveis, que decorram de ineficiência técnica, de escolhas equivocadas de processos produtivos, e de compra de insumos e remuneração de fatores utilizados em base superiores às que vigoram em outros segmentos semelhantes da economia.

Constitui esta uma das dimensões mais complexas do controle externo, cujas dificuldades de operacionalização não devem contudo servir de pretexto para que se subestime a sua enorme relevância. Sem o acompanhamento permanente da estrutura de custos, o controle de preços pode perder a sua conotação econômica maior de indutor de eficiência e passar apenas a desempenhar o papel de regulador da lucratividade da empresa. O que não necessariamente significa regulação concomitante da importância do excedente gerado no âmbito da empresa, como se verá abaixo. No acompanhamento da estrutura de custos, é indispensável o recurso a parâmetros de custos vigentes em empresas semelhantes do próprio setor estatal e do setor privado, quando for o caso, e vigentes em empresas do mesmo setor em outras economias. Comparações internacionais de custos de produção podem fornecer o balizamento indispensável para a identificação de distorções maiores na estrutura de custos.

Neste acompanhamento, um aspecto que deve merecer uma atenção especial é a imposição de limites ex-ternos à dilatação injustificável dos gastos com pessoal. A análise do sistema de incentivos que vigora no âmbito de uma empresa estatal e o exame da própria experiência histórica do setor produtivo estatal, no Brasil e em outros países, apontam para a insuficiência de simples mecanismos internos de controle sobre os custos associados ao trabalho.

A referida dilatação pode advir da concessão de aumentos reais de salário ou estabelecimento de pisos salariais muito maiores dos que os vigentes em outros setores do segmento moderno da economia. Pode advir tam-bém de elevações desnecessárias no nível de emprego, ou da recusa em proceder a cortes em excesso de pessoal que, em decorrência de alterações nos processos produtivos ou em condições de demanda, podem ter se tornado necessá-rios. A dilatação dos gastos com pessoal podem advir ainda de uma política deliberada de apropriação do exce-dente gerado no âmbito da empresa estatal por seus funciounários e dirigentes.

Nunca é demais lembrar que o capital aplicado em uma empresa estatal pertence aos seus acionistas , dentre os quais o Estado ocupa posição majoritária. Mesmo no caso de uma empresa pública, cujo capital pertence integralmente ao Estado, é ao Estado, e em última análi-se à sociedade como um todo, que cabe a apropriação do excedente nela gerado. Não a seus funcionários. Contudo,

a experiência brasileira mostra que no passado recente houve amplo espaço para adoção pelas empresas de políticas deliberadas destinadas a permitir a apropriação do excedente por seus funcionários e dirigentes.

Concretamente tais políticas envolveram não só a fixação de salários flagrantemente superiores aos vigentes em setores similares da economia, mas também a concessão aos funcionários de um amplo leque de benefícios não-salariais e participações explícitas e implícitas nos lucros das empresas. Destaca-se neste último aspecto a proliferação de entidades da seguridade ligadas às empresas estatais, com as quais as empresas assumiram compromissos de manter generosas dotações a longo prazo. Combinados com recursos advindos da contribuição dos próprios funcionários, estas dotações permitiram a manutenção de uma série de benefícios extremamente prodigiosos. Tais benefícios já incluíram no passado linhas de crédito altamente subsidiado para empréstimos pessoais e compra de casa própria e bens duráveis. Incluem ainda esquemas generosos de aposentadoria que, pela sua inconsistência atuarial, significam a transferência de vultosos recursos aos que deles se utilizam. Em anos recentes as entidades de seguridade têm assumido relações simbióticas extremamente complexas com as empresas estatais. A título de exemplo, edifícios ocupados pelos escritórios centrais e regionais de algumas das maiores empresas estatais foram vendidos às entidades de seguridade e alugados às empresas. Naturalmente, os montan-

tes das transações envolvidas, tanto na venda dos imóveis como nos posteriores contratos de aluguel, estabelecem um amplo espaço para doações veladas de recursos às entidades de seguridade, configurando uma nova modalidade de de apropriação do excedente das empresas estatais pelos seus funcionários e dirigentes.

Desde o final dos anos setenta, e principalmente depois da criação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST), o governo federal tem-se empenhado em impor às suas empresas um controle externo estrito sobre os gastos com pessoal. Contudo, a esta experiência faltou um grau mínimo de sofisticação, que permitisse compatibilizar o exercício do controle com a manutenção da indispensável flexibilidade com que devem contar as empresas estatais na administração da sua política de pessoal. Além de serem estabelecidos limites fixados em valores nominais para os gastos de pessoal, foi imposta às empresas uma tabela de tetos salariais. Embora tais tetos fossem tanto mais altos quanto maior a empresa, ficaram com eles estabelecidos salários máximos totalmente incompatíveis com níveis competitivos de remuneração para certos profissionais mais qualificados, especialmente para aqueles responsáveis pelos cargos mais elevados de direção. Em consequência, observou-se nos últimos anos uma perda por parte das empresas estatais federais de uma parte substancial de seus quadros mais talentosos, formados ao longo de anos, e que constituem talvez o componente mais precioso do patrimônio destas empresas.

Não há razão, entretanto, para que o acompanhamento externo dos gastos com pessoal seja tão pouco imaginoso e que gere distorções tão graves. Como em qualquer empresa, é razoável que os níveis de remuneração dos seus dirigentes sejam fixados pelo acionista controlador, no caso o Estado. Não se pode esquecer todavia que várias destas empresas são de fato as maiores empresas do país. É indispensável que os salários fixados para seus dirigentes sejam compatíveis com o grau de responsabilidade envolvido nos cargos de direção, e semelhantes aos níveis de remuneração dos executivos empregados pelas grandes empresas do setor privado. Na escolha de seus dirigentes as empresas estatais tem que ter condições de concorrer com o setor privado na disputa pelos profissionais mais competentes. O desempenho destas empresas depende em boa parte desta possibilidade. Da mesma forma, os salários exigidos para a contratação de determinados profissionais mais qualificados podem ser bastante elevados, o que torna inadequada a imposição inflexível de tetos salariais.

O acompanhamento externo dos gastos de pessoal pode assumir formas eficazes que não impeçam a necessária flexibilidade na administração de pessoal. Em primeiro lugar, sempre que submetida a uma auditoria, a empresa tem que estar apta a justificar a compatibilidade dos seus salários com os vigentes no setor privado. Em segundo lugar, a concessão de quaisquer vantagens em negociações trabalhistas deve em princípio passar pelo crivo de

um órgão externo de controle.

Em terceiro lugar, é razoável que se imponha à empresa estatal restrições de caráter global sobre seus gastos com pessoal. Operacionalmente tais restrições podem envolver, por exemplo, tetos para a participação de tais gastos nos custos totais, número máximo de empregados por unidade produzida ou limites superiores ao crescimento real da folha salarial. Com base em parâmetros vigentes em empresas privadas similares ou setores análogos de outros países, pode-se impor, a empresas estatais cujos gastos com pessoal estejam comprovadamente inchados, planos de ajuste que signifiquem o respeito a restrições globais que variem ao longo do tempo no sentido de se tornarem crescentemente rigorosas.

Finalmente, esquemas de participação nos lucros e a transferência de recursos para as entidades de seguridade devem ser limitados e severamente controlados. Tal controle seria certamente facilitado se fossem vedadas, ou reduzidas a um mínimo, as operações de compra e venda ou de locações de ativos realizadas entre as empresas estatais e as entidades de seguridade a elas vinculadas.

4.3. Racionamento de Capital e Coordenação dos Investimentos

O racionamento de capital e a coordenação dos investimentos constituem, de forma extremamente imbricada, a dimensão do controle externo que tem por finalidade assegurar a inserção adequada das empresas estatais no processo de crescimento da economia. O racionamento de capital envolve natural-

mente o controle sobre a alocação de recursos do Tesouro às empresas e sobre o acesso das mesmas ao mercado primário de ações. Envolve também a introdução das considerações de lucratividade no controle de preços e a determinação das políticas de retenção de lucro a serem seguidas pelas empresas. Envolve ainda, e principalmente, a limitação do acesso das empresas ao crédito, o que significa restringir o que tem sido chamado de necessidades de financiamento das empresas estatais.

Nos primeiros anos da presente década o governo federal empenhou-se em estabelecer severos controles sobre as necessidades de financiamento das empresas estatais federais utilizando contudo critérios totalmente equivocados. Através da aplicação indevida de conceitos advindos das práticas contábeis vigentes no âmbito do setor governamental propriamente dito, rotularam-se tais necessidades de financiamento de "déficit" das empresas estatais. E, coerentemente, adotou-se como objetivo de controle a minimização do valor destas necessidades de financiamento, com vistas a tornar-lo nulo tão logo quanto possível.

Uma empresa que consegue custear seus gastos correntes e parte dos seus gastos de capital com receita própria - derivada primordialmente da venda dos bens e serviços que produz - pode ter necessidade de financiar uma parcela dos seus investimentos com recursos creditícios. Seja ela estatal ou privada, é natural que isto ocorra. Uma empresa estatal, tal qual uma empresa privada, tem normalmen

te uma fração importante de seus ativos financiados através de capital de terceiros. Se ela estiver empenhada em um esforço ponderável de investimento - e várias empresas estatais de fato estão - os seus ativos deveriam estar crescendo em termos reais. E o normal é que parte deste crescimento seja financiado por capital de terceiros. O que dá origem a uma necessidade de financiamento positiva. A rigor, esta necessidade de financiamento só poderia ser rotulada de déficit no sentido em que se usa esta expressão em uma análise de fluxos de fundos. Normalmente, em uma economia moderna, os agentes investidores são deficitários. Absorvem recursos poupados por outros agentes da economia, que poderiam ser vistos como superavitários.

O pleno entendimento desta questão foi certamente dificultado pelo fato de que, com frequência nos últimos anos, a necessidade de financiamento tem sido tratada no debate econômico nacional não só como déficit, mas também como "rombo" ou "estouro" das estatais, e a sua existência atribuída primordialmente à ineficiência e ao descontrole financeiro destas empresas. Na verdade, como se viu, a necessidade de financiamento das empresas estatais decorre em geral apenas da incapacidade das empresas de financiar integralmente seus investimentos através de recursos próprios e de transferências do Tesouro, constituindo assim a simples contrapartida da parcela dos seus investimentos que tem que ser financiada com recursos creditícios. E não há por que pressupor que o ideal é que esta parcela seja nula.

Tudo isto não significa porém que o governo deva abrir mão do controle sobre a necessidade de financiamento das empresas estatais. Significa apenas que tal controle deve ser norteado por considerações um tanto distintas. Ainda que o equilíbrio financeiro de uma empresa estatal - que nisto em nada se distingue de uma empresa privada - pressuponha em geral a persistência de uma necessidade de financiamento positiva a longo prazo, é natural que esta necessidade deva estar submetida a alguma forma de limitação.

Quando se trata de uma empresa privada, as formas com que esta limitação opera são bem conhecidas. Necessidades de financiamento exageradas podem vir a enfraquecer a estrutura patrimonial da empresa, aumentando excessivamente a participação do capital de terceiros vis-à-vis ao capital próprio. Isto leva a que o risco da empresa vir a se defrontar com uma situação de insolvência aumente. Normalmente a simples aversão ao risco por parte da direção da empresa leva a que se estabeleça um limite para a sua necessidade de financiamento. Por outro lado, e independentemente da empresa, a avaliação de risco feita pelo próprio mercado de capitais opera no sentido de encarecer ou simplesmente racionar o acesso da empresa a novos recursos a partir de determinado ponto.

Embora estes processo limitadores possam eventualmente falhar, em geral eles funcionam razoavelmente bem no caso de empresas privadas. Contudo, não se pode de

forma alguma esperar que o façam no caso de empresas estatais. Em primeiro lugar, o mercado de capitais tende a atribuir - quase sempre acertadamente - riscos reduzidíssimos às operações de crédito efetuadas com empresas estatais, que são vistas como merecedoras permanentes da garantia implícita, se não explícita, do Estado. Neste sentido, uma empresa estatal acaba se defrontando com uma curva de oferta de crédito infinitamente elástica para efeitos práticos.

Em segundo lugar, embora se possa supor que a direção da empresa estatal possa também levar em conta os riscos advindos do endividamento excessivo, é quase certo que, na avaliação destes riscos, não seja imputada a um cenário de insolvência a mesma gravidade que em geral lhe seria imputada em condições idênticas em uma empresa privada. As consequências de um cenário de insolvência tendem a ser vistas de novo, acertadamente - como menos catastróficas no caso da empresa estatal. Ademais, a própria percepção de que a empresa pode contar com uma oferta de crédito ilimitada leva a que seja atribuído ao cenário de insolvência uma probabilidade muito pequena.

Na linha do que foi analisado na seção 2, poder-se-ia contra-argumentar, que uma empresa estatal, constituída como uma sociedade anônima cujo controle está em mãos do Estado, pouco diferiria, nos aspectos relevantes para o problema aqui discutido, de uma moderna sociedade anônima privada. Nesta última, o processo progressivo de separação entre propriedade e controle, observável em estágio mais avançado nas economias capitalistas mais desenvolvidas, tam-

bém colocaria o problema da escolha delegada. Não há nada que assegure que os dirigentes da empresa ajam sempre no sentido de maximizar os interesses dos acionistas. Assim, nada garante que a avaliação de riscos feita pelos dirigentes a cada momento reflita corretamente a aversão ao risco dos acionistas. Em particular escolhas sobre a necessidade de financiamento adequada, tendo em vista o impacto sobre o endividamento da empresa e o conseqüente aumento da probabilidade de um cenário de insolvência, poderiam também acabar levando ao recurso exagerado ao capital de terceiros.

Embora se deva reconhecer que há espaço para a ocorrência deste tipo de comportamento no setor privado, é inegável que o espaço para isto é ainda muito maior no caso das empresas estatais. Não só porque a avaliação independente dos riscos feita pelo mercado de capitais tende a ser muito mais complacente com as empresas estatais, mas também porque as sanções sofridas pelos dirigentes em conseqüências de erros graves de avaliação de risco tendem a ser muito menos sérias.

Evidentemente não se está afirmando que as necessidades de financiamento das empresas estatais devam ser mencionadas com base em algum critério de avaliação "correta" do risco de insolvência. Simplesmente se argui que o mecanismo natural de limitação desta necessidade em uma empresa privada acaba sendo pouco relevante, para todos efeitos práticos, no caso de uma empresa estatal.

O fato, portanto, é que se não houver alguma forma de controle da necessidade de financiamento das empresas estatais, haverá uma tendência para que estas absorvam uma parcela excessiva dos fundos disponíveis no mercado de capitais, e para que o investimento destas empresas assumam uma importância maior, vis-à-vis ao investimento privado, do que se poderia desejar a longo prazo.

No passado recente o controle sobre a necessidade de financiamento das empresas estatais foi feito com base na fixação de tetos expressos em valores nominais, estabelecidos de forma a simplesmente minimizar o crescimento da dívida do setor público tomada como um todo. Um primeiro problema com tal tipo de controle é que envolve dificuldades da previsão da taxa de inflação, agravadas pela prática sistemática do governo de dimensionar tais tetos com base em metas oficiais deliberadamente otimistas acerca da inflação. Ao nível da economia como um todo, tem-se acreditado que isto atue de forma favorável sobre a formação de expectativas inflacionárias. Ao nível restrito do setor público, a subestimativa da inflação tem permitido tornar inviáveis ex post programas de dispêndio e de investimento cujo corte ex ante envolveria custos políticos excessivos nas negociações com as empresas e ministérios interessados. Além disto, tem tradicionalmente permitido que também a receita tributária seja subestimada, aumentando-se assim o grau de discricionariedade dos ministérios de coordenação da política macroeconômica sobre o dispêndio público em geral, ao dar-lhes controle sobre o substancial excesso de arrecadação resultante.

Esta forma de controle da necessidade de financiamento tem impedido uma programação financeira estável nas empresas estatais, e tem afetado negativamente de maneira desnecessária o seu funcionamento e o desenvolvimento de programas de investimento que aparentemente contavam com a aprovação inicial do governo. Não é difícil conceber formas de controle mais elaboradas, que não provoquem tantas distorções, e que dêem menos espaço para a própria desmoralização das idéias de controle e planejamento no âmbito do setor público.

Na verdade a fixação de tetos nominais é teoricamente uma forma pouco sofisticada de controle da necessidade de financiamento das empresas estatais, não só por gerar tais distorções. Idealmente, o que se quer evitar através do controle é que o setor público produtivo absorva uma parcela maior do que a desejável do total de recursos disponíveis para o financiamento da acumulação de capital na economia, se por "desejável" for entendida aquela parcela que conduza a uma alocação eficiente dos recursos inversíveis, os limites para as necessidades de financiamento não deveriam ser fixados de uma forma apriorística. A distribuição ótima dos recursos inversíveis entre as empresas estatais e as empresas privadas deverá exigir uma compatibilização entre as taxas marginais de retorno social do investimento obtidas no setor privado e no setor estatal.

A rigor esta compatibilização não envolve exatamente a igualação entre as duas taxas. Pode-se mostrar que dis

torções alocativas existentes em uma economia moderna induzem a que o investimento privado tenda a ser sub-ótimo. A simples existência da tributação do lucro faria com que o investimento privado ficasse aquém do nível em que sua taxa marginal de retorno se igualasse à taxa de juros. O valor da taxa de juros - visto como uma proxy da taxa de preferência temporal da sociedade - sendo menor que a taxa marginal de retorno do investimento privado, indicaria que o investimento privado deveria ser aumentado. Contudo, o mercado por si só seria incapaz de efetivar este aumento. Nessa situação não haveria por que exigir que o investimento estatal fosse capaz de gerar, na margem, uma taxa de retorno igual a do investimento privado, que seria excessivamente alta, exatamente por que o investimento privado teria apenas atingido um nível mais baixo do que o que seria eficiente do ponto de vista alocativo. Isto justificaria que se exigisse do investimento estatal uma taxa marginal de retorno algo inferior à observada no setor privado.

Embora este enfoque seja teoricamente rigoroso e chame atenção para considerações da maior importância, seria difícil esperar que possa imediatamente servir de base a um sistema descentralizado de alocação de investimento entre os setores privado e estatal na economia brasileira. Em um prazo mais longo, contudo, a implantação de um sistema de racionamento de capital para as empresas estatais, a partir de um critério que exija algum grau de compatibilização entre as taxas marginais de retorno social dos investimentos no setor estatal e as taxas análogas obtidas no setor privado, repre

sentaria um avanço considerável em relação ao sistema de controle baseado na fixação ad hoc de tetos para as necessidades de financiamento. E permitiria ao mesmo tempo, não só o dimensionamento adequado destas necessidades, mas também a uniformização dos critérios de avaliação de investimento no âmbito do setor produtivo estatal.

Até que se torne mais realista a implantação de um tal sistema, há que se pensar mais modestamente no aperfeiçoamento do sistema atual de racionamento de capital para as empresas estatais. Mas as considerações envolvendo taxas sociais de retorno não podem ser simplesmente esquecidas. Elas permitem, por exemplo que se afirme que, dada a forma precária com que atualmente o fornecimento de eletricidade vem acompanhando o rápido crescimento da demanda, é mais do que razoável que se dê ao setor de energia elétrica um acesso mais amplo aos recursos disponíveis para financiamento do investimento na economia. Isto seria plenamente justificável pela taxa marginal de retorno social obviamente alta que está envolvida em um programa de expansão da capacidade do setor, que reduza a elevada probabilidade atual de um cenário de racionamento de energia elétrica. Neste caso, um aumento da necessidade de financiamento das empresas do grupo ELETROBRÁS não representaria - nunca é demais repetir - um sinal de descontrole financeiro do setor público, mas sim um passo correto no sentido de se alocar de forma mais eficiente os recursos disponíveis para o financiamento do investimento na economia.

Naturalmente , o dimensionamento das necessidades de financiamento das empresas estatais deve partir do programa de investimentos que se espera seja efetuado por estas empresas, e não vice-versa. Até recentemente os investimentos destas empresas vinham sendo declaradamente dimensionados de forma "residual" , isto é, a partir, entre outras coisas, de uma meta de compressão das necessidades de financiamento . Não se pode conceber que, sendo o setor produtivo federal diretamente responsável por cerca de um quarto da formação bruta de capital da economia , o governo se esforce para conseguir chegar a reduzir as necessidades de financiamento do setor a zero. Isto significa obrigar estas empresas a financiar todo o seu esforço de investimento exclusivamente através de seus próprios recursos, de transferências do Tesouro e de recursos obtidos junto aos demais acionistas. Isto constituiria em geral uma meta totalmente destituída de sentido para qualquer empresa. O acesso das empresas estatais a recursos creditícios deve guardar alguma relação com o programa de investimentos a ser executado por estas empresas aprovado pelo governo.

Boa parte das distorções envolvidas no controle através de tetos nominais poderiam obviamente ser evitadas, caso se adotassem valores indexados para os tetos estabelecidos para as necessidades de financiamento das empresas estatais, o que equivaleria a controlar a taxa real de crescimento do endividamento das empresas. Mas há formas alternativas que podem também minorar as referidas distorções. Uma delas seria a fixação de limites para a taxa de endividamen-

to - ou taxa de alavancagem - da empresa, ao invés de tetos para o acréscimo de endividamento. Neste caso o controle se faria sobre a relação entre o valor do capital de terceiros e o valor total dos ativos.

A fixação deste limite deveria ter em conta não só a taxa de endividamento observada no momento, mas também a participação que se espera esteja reservada ao capital de terceiros no programa de investimentos da empresa, ou seja, a taxa marginal de endividamento. Naturalmente, esta forma de controle não asseguraria uma indexação automática do valor dos recursos creditícios adicionais a que a empresa poderia ter acesso. Este valor dependeria do aumento do capital próprio da empresa, e este aumento é determinado de tal forma que não se pode assegurar que o seu valor real seja insensível à inflação. Mas ainda assim, o controle da taxa de endividamento seria uma forma bastante simples de limitação da necessidade de financiamento das empresas estatais, e representaria um avanço considerável em relação ao sistema de fixação de tetos nominais. As distorções mais sérias remanescentes poderiam ser minoradas através de eventuais renegociações dos limites. E, em certos casos, o próprio surgimento da necessidade de renegociação poderia estar sinalizando com antecedência a possibilidade de um processo de des controle financeiro pouco defensável por parte dos dirigentes.

Poder-se-ia arguir que o simples controle através da taxa de endividamento não impediria que uma empresa estatal, cujos investimentos não fossem considerados priori

tários, tivesse acesso a novos recursos creditícios. Se a empresa conseguisse aumentar o seu capital próprio em termos reais isto lhe permitiria assegurar uma taxa de crescimento real equivalente do capital de terceiros. Na verdade, não há por que permitir que isto ocorra. Se não se espera que determinada empresa esteja investindo, o governo pode perfeitamente impedir de várias maneiras que ela consiga obter um crescimento real do capital próprio. As transferências do Tesouro poderiam ser cortadas e o seu acesso ao mercado primário de ações coibido. A política de preços para os bens e serviços por ela produzidos poderia restringir as possibilidades de obtenção de lucros expressivos. E a reinversão dos lucros obtidos poderia ser devidamente limitada através do controle da política de dividendos, que naturalmente cabe ao governo que é o acionista controlador.

O racionamento de capital pode ser visto como envolvendo, a um só tempo, dois processos: de um lado a divisão de recursos inversíveis entre o setor produtivo estatal e o resto da economia e, de outro, a distribuição dos recursos inversíveis alocados a este setor entre os vários segmentos que o compõem, ou seja, entre as empresas estatais. O funcionamento adequado destes dois processos requer um sistema que pode envolver maior ou menor grau de descentralização de decisões, e que pode se basear em diferentes técnicas de racionamento, caracterizadas por níveis distintos de sofisticação. Contudo é fundamental que o sistema seja capaz de explicitar a cada momento as prioridades de investimento. Esta priorização significa a coordenação dos programas de investimento das empresas estatais pelo gover-

no e a sua permanente compatibilização com as políticas e planos setoriais, e com as metas de política macroeconômica de curto e longo prazo.

5. Mecanismos de Controle

Na concepção de um sistema de controle sobre as empresas estatais por parte do governo e, em última análise, da sociedade, não basta apenas que se atribuam objetivos simples, claros e estáveis às empresas, e que se defina de forma inequívoca o que deve ser objeto de controle. Tais questões já foram tratadas nas duas últimas seções. Um outro grupo de questões diz respeito aos mecanismos de controle a que as empresas devem estar sujeitas. Há várias instâncias possíveis de controle no âmbito do Estado e da sociedade e é fundamental que se concebam mecanismos bem articulados, com o delineamento preciso da competência de cada instância, sem que se sacrifique por outro lado o grau mínimo de autonomia necessário a um desempenho adequado das empresas estatais.

5.1. O Papel do Poder Legislativo e da Sociedade Civil

A complexidade técnica dos controles necessários, a flexibilidade e agilidade que devem estar envolvidas no exercício destes controles e, ainda, a permanente necessidade de coordenação entre os vários instrumentos de controle e de articulação destes instrumentos com a gestão da política econômica, tornam inevitável que se concentre no Poder Executivo o comando sobre a maior parte dos instrumentos de controle sobre as empresas estatais.

Ao Poder Legislativo, contudo, deveria caber um papel da maior importância para o funcionamento de todo o sistema. A atribuição de objetivos claros e simples e o de-

lineamento preciso e inequívoco do que deve ser objeto de controle deveriam ser fixados em lei aprovada pelo Legislativo, de forma a conferir a estabilidade necessária a estes pilares do sistema de controle. Por outro lado, caberia também ao Legislativo - e aqui se tem um papel absolutamente crucial - a fiscalização do exercício do controle do Poder Executivo sobre as empresas estatais. Através de uma Comissão Permanente de Empresas Estatais, caberia ao Congresso o acompanhamento da relação entre as empresas estatais e a administração federal. A Comissão estaria sempre pronta a apreciar denúncias de irresponsabilidade do Poder Executivo na condução da sua função de controle. Tais denúncias poderiam ser encaminhadas não só por parlamentares, mas também por dirigentes, funcionários (ou associações de funcionários) e membros dos conselhos fiscais das empresas estatais, por consumidores de seus bens e serviços, por fornecedores destas empresas, pela imprensa ou mesmo por qualquer cidadão. Como rotina, seria saudável e prática de um depoimento anual dos presidentes dos maiores grupos de empresas estatais perante tal Comissão, ocasião em que poderiam ser questionados acerca do desempenho da empresa e dos possíveis efeitos sobre este desempenho dos controles impostos pelo governo.

A experiência histórica recente do setor produtivo estatal no Brasil sugere que muitos dos erros cometidos e das distorções geradas pelo manuseio irresponsável das empresas, pelo governo e pelos seus próprios dirigentes, poderão ser evitados no futuro se o Congresso puder desempenhar adequadamente este papel. A irresponsabilidade no exercício

do controle por parte do Poder Executivo envolveu no passado recente o manejo sistemático, imediatista e inconsequente da política de preços e tarifas como instrumento de política anti-inflacionária, com total descaso pela descapitalização que acarretava às empresas estatais e pelas distorções que impunha à demanda pelos bens e serviços por elas produzidos. Envolveu também a indução a uma política desastrosa de endividamento externo, que chegou a tornar alguns segmentos do setor produtivo estatal inadmissíveis em bases empresariais. Envolveu ademais, a absoluta complacência do governo, por muitos anos, com uma prática aberta de apropriação do excedente das empresas estatais pelos seus funcionários e dirigentes e, posteriormente, a imposição sobre as empresas da adoção de níveis salariais tão baixos que as fez perder boa parte do seu quadro de pessoal mais qualificado. Envolveu ainda, ora impor às empresas a realização de projetos de investimento cuja inviabilidade econômica era evidente, ora exigir cortes de inversões em projetos que estavam prestes a maturar.

O Executivo não pode ao mesmo tempo controlar as empresas e fiscalizar a qualidade do controle. Cabe ao Legislativo buscar assegurar que este poder de controle não será exercido de forma a permitir que as empresas sejam utilizadas com objetivos outros, que não os que tiverem sido explicitados em lei. Podendo convocar ministros e funcionários responsáveis pelos órgãos de controle para esclarecimentos, a Comissão Permanente de Empresas Estatais permitiria que as questões relevantes de conflito de interesse na ges

tão das empresas fossem trazidas a público, e debatidas com a transparência requerida. Esta simples possibilidade já deveria, por si só, induzir a um exercício mais responsável do poder de controle por parte do Executivo.

Para que desempenhe corretamente a sua tarefa de fiscalização do exercício do controle do Executivo sobre as empresas, a Comissão Permanente de Empresas Estatais deveria contar com uma infraestrutura adequada, composta basicamente de um pequeno grupo de assessores técnicos competentes. Este esforço de fiscalização poderia ser em parte complementado pelo Tribunal de Contas da União, que como de hábito concentraria sua atenção em uma avaliação ex post do gerenciamento das empresas. Poderia também ser complementado pelos conselhos fiscais das empresas, apoiados por auditores independentes. Uma maior estabilidade dos conselhos fiscais, cuja nomeação poderia envolver a interveniência da Comissão Permanente de Empresas Estatais, constituiria um passo decisivo no sentido de aumentar a independência e a efetividade do seu papel.

Pelo menos dois grupos de interesse poderiam ter um papel importante e explícito de apoio a esta tarefa de fiscalização do exercício do poder de controle do Executivo sobre as empresas estatais. Associações de consumidores de bens e serviços produzidos por estas empresas, empenhadas naturalmente em manter o baixo custo e a boa qualidade destes bens e serviços, poderiam ser estimuladas a desempenhar um papel mais ativo. Em países mais desenvolvidos, é comum que representantes dos consumidores tenham um desem-

penho destacado no controle de empresas de serviços de utilidade pública, por exemplo, inclusive quando estas empresas constituem monopólios privados. As associações de consumidores poderiam atuar de forma saudável na denúncia a aumentos indefensáveis de custos e à perda injustificável de qualidade dos bens e serviços supridos pelas empresas.

O outro grupo de interesse a que se aludiu seria o composto pelas associações de funcionários das empresas. Por um lado, é verdade que este grupo tende naturalmente a pressionar por salários mais altos, benefícios não-salariais mais generosos e melhora das condições de trabalho nas empresas. Por outro lado, a experiência tem mostrado o interesse permanente dos funcionários em preservar a integridade das empresas e sua capacidade de desempenhar as atribuições básicas para as quais foram criadas. As associações de funcionários, pela sua independência em relação ao governo, pelo volume e qualidade das informações internas às empresas a que sempre acabam conseguindo acesso, e pelo seu compromisso com o projeto de longo prazo das empresas, representam um elemento chave na rede de fiscalização do exercício do controle do governo sobre as empresas estatais.

5.2. Articulação dos Mecanismos de Controle no Âmbito do Poder Executivo

Resta explorar agora a forma de operacionalização deste controle do Poder Executivo sobre as empresas estatais. Em particular, cabe indagar acerca da distribuição das atribuições de controle dentro do Executivo. Fórmulas

prontas, arranjos inflexíveis e equacionamentos definitivos desta questão estão fadados ao fracasso. É sabido que a distribuição de poder dentro do Executivo, entre os diversos órgãos e ministérios, não é algo imutável ao longo do tempo, dependendo de fatores políticos complexos e, muitas vezes, de eventos fortúitos e da própria personalidade e prestígio pessoal dos ocupantes dos cargos relevantes. Qualquer concepção da distribuição de atribuições de controle sobre as empresas estatais dentro do Executivo terá que partir desta constatação.

Não parece ser necessária uma reforma que altere pela base a atual estrutura de controle de que dispõe o Executivo, desde que sejam estabelecidos objetivos simples, claros e estáveis para as empresas estatais, e definido de forma inequívoca o que deveria ser objeto de controle pelo governo, como proposto nas seções anteriores. Estas definições, ao mesmo tempo que tornariam possível a aferição do desempenho e o controle efetivo sobre as empresas, estabeleceriam também os limites do poder de controle a ser exercido pelo Executivo. E o respeito a estes limites poderia ser assegurado pelo mecanismo de fiscalização discutido nos parágrafos anteriores.

O cerne da questão da distribuição de atribuições de controle das empresas estatais dentro do Executivo é o delicado problema da divisão de papéis entre os chamados ministérios setoriais e os ministérios de coordenação da política macroeconômica (Fazenda e SEPLAN). Desde os anos setenta observou-se uma evolução nesta divisão de papéis, de

uma situação extrema na qual eram muito limitadas as atribuições dos ministérios de coordenação da política macroeconômica, para uma situação de excessiva concentração de poder nestes ministérios. Menos do que se reformular pela base a estrutura de controle do Executivo, o que se impõe é um ajuste cuidadoso na divisão de atribuições, no sentido de um ganho de poder por parte dos ministérios setoriais.

Parece contudo essencial preservar-se neste ajuste um papel central para a Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST), vinculada a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN). Cerceada no seu poder de controlar as empresas privilegiando exclusivamente os objetivos da política de estabilização de curto prazo, a SEST poderia ser reciclada no sentido de converter os seus mecanismos de controle, concebidos para administrar uma política recessiva, em mecanismos adequados ao direcionamento do setor produtivo estatal na nova fase de crescimento que parece se abrir para a economia brasileira.

No que tange a política de preços e tarifas, a evolução gradativa para critérios mais realistas, baseados em custos de produção, envolveria uma restauração inevitável da importância do papel dos órgãos de controle dos ministérios setoriais. Na tarefa de acompanhamento dos custos de produção, tais órgãos contam, em geral, com vantagens comparativas advindas da maior familiaridade com as informações técnicas acerca dos processos produtivos e das estruturas de custo específicas do setor ou setores sob sua responsabilidade. Esta restauração da importância do papel dos ministr

térios setoriais, não significa, contudo, que tais ministérios deveriam ter a palavra final na fixação de preços e tarifas. As propostas por eles formuladas teriam que ser negociadas com os órgãos de controle de preços dos ministérios de coordenação da política macroeconômica e com a SEST, que em princípio deveriam manter um acompanhamento independente da evolução da estrutura de custos das empresas.

Os órgãos de controle dos ministérios setoriais tendem certamente a ser mais sensíveis à importância de uma política realista de preços e tarifas baseada na evolução dos custos de produção. Podem, contudo, tender a ser mais complacentes com custos desnecessariamente dilatados, em especial se tais custos puderem ser acomodados sem dificuldade pela política de preços e tarifas. Ademais é razoável esperar que, além da natural preocupação com preços e tarifas suficientemente altos para cobrir os custos de produção, os ministérios setoriais tendam a pressionar por preços que permitam taxas de lucro relativamente altas nas empresas sob sua jurisdição. O papel complementar de um órgão como a SEST, no acompanhamento da estrutura de custos e na execução do controle de preços e tarifas, deve ser o de contrabalançar os interesses dos ministérios setoriais, com considerações advindas de preocupações com a consistência global e o impacto macroeconômico da política de preços.

Por outro lado, a necessidade de se manter uma política salarial cuja aplicação aos vários segmentos do setor público guarde um mínimo de coerência, e que se articule adequadamente com uma política de rendas mais ampla, envolve a

preservação de um órgão colegiado semelhante ao atual Conselho Interministerial de Salários das Empresas Estatais . Composto de representantes dos dois ministérios de coordenação da política macroeconômica, do Ministério do Trabalho e dos ministérios setoriais, tal conselho teria que manter a atribuição de conceder permissão para a implementação de propostas de acordo surgidas em negociações coletivas com os funcionários das empresas.

Há ainda um outro aspecto, no qual a exigência de uma atenção permanente com a consistência global dos controles, e com a coerência entre as variáveis de caráter setorial e os objetivos da política macroeconômica, torna inevitável a atribuição de um papel destacado para a SEST nos mecanismos de controle, ainda que complementar ao papel a ser cumprido pelos ministérios setoriais.

Na programação e no controle dos investimentos não se pode esperar manter um mínimo de consistência global sem uma instância de coordenação que compatibilize as propostas dos vários ministérios setoriais para as empresas sob sua jurisdição . Esta compatibilização envolve, de um lado, a coerência dos programas de expansão setoriais com as metas macroeconômicas de crescimento e, de outro lado, o racionamento de capital dentro do setor estatal e entre este setor e o setor privado. Envolve também, portanto, um equacionamento global do financiamento dos investimentos estatais e, em particular , a delimitação do acesso das empresas estatais ao crédito. A SEST, pela sua própria inserção na Secretaria de Planejamento, constitui a instância mais

adequada para o desempenho deste papel de compatibilização e coordenação . Há no entanto que se assegurar, nas negociações da SEST com os ministérios e as empresas, a transparência necessária, com a explicitação clara dos critérios de racionamento de capital utilizados, de forma a que a compatibilização dos interesses conflitantes envolvidos, dentro e fora do setor estatal, esteja sujeita aos mecanismos já mencionados de fiscalização do exercício do poder de controle do Executivo sobre as empresas estatais.

6. Comentários Finais

Nas seções anteriores foram tratadas algumas questões fundamentais envolvidas na discussão de uma reformulação das bases em que tem operado as empresas estatais no país, e apresentada uma proposta articulada de redifinição dos objetivos atribuídos a estas empresas e das formas de controle a que devem estar sujeitas.

Inicialmente, constatou-se a necessidade de tornar viável uma aferição objetiva do desempenho das empresas, elemento fundamental de um controle externo efetivo sobre as mesmas. Como se viu, tal viabilização envolve primordialmente um esforço no sentido de se atribuir às empresas objetivos tão simples, claros e estáveis quanto possível, retirando-lhes as múltiplas, instáveis e difusas atribuições que com frequência lhes vem sendo impostas.

Procurou-se também delimitar com clareza o que deve ser objeto de controle para que se possa assegurar o desempenho satisfatório das empresas estatais e o alinhamento de algumas de suas decisões à condução da política econômica. Foram apresentados argumentos que permitem concluir que o controle externo deve abranger a fixação dos preços, o acompanhamento da estrutura de custos, o racionamento de capital e a coordenação dos investimentos.

Por último, tratou-se do delineamento da competência e da forma de articulação das várias instâncias de controle das empresas estatais a nível do Estado e da socieda-

de. Neste sentido, foram sugeridos mecanismos que não só permitam ao governo controlar adequadamente as empresas , mas que também possam evitar que o setor produtivo estatal venha a ser novamente manejado de forma inconsequente pelo governo , com propósitos os mais diversos.

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA - PUC/RJ

150. Abreu, M.P. e W. Fritsch; "GSP Graduation: Impact on Major Latin American Beneficiaries".
151. Franco, G.H.B.; "Fiscal 'Reforms' and the Ends of Four Hyperinflations".
152. Carneiro, D.D.; "The Cruzado Experience: An Untimely Evaluation After Ten Months/1".
153. Amadeo, E.J. e A.K. Dutt; "The Neo-Ricardian Keynesians and the Post-Keynesians".
154. Modiano, E.M.; "The Cruzado Plan: Theoretical Foundations and Practical Limitations".
155. Franco, G.H.B.; "Política de Estabilização no Brasil: Algumas Lições do Plano Cruzado".
156. Neto, A.F.; "Problemas do Controle Monetário no Brasil".
157. Abreu, M.P. e W. Fritsch; "G-5 Policies, Credit Availability and Latin American Growth".
158. Bacha, E.L.; "Do Acordo de Plaza à Moratória Técnica: os Tortuosos Caminhos da Renegociação da Dívida Externa Brasileira, 1983-87".
159. Franco, G.H.B.; "The Rentenmark 'Miracle'".
160. Moggridge, D.E.; "Problems in the History of the International Economy since 1870: the Gold Standard".
161. Correa do Lago, L.A.; "Investimentos Diretos no Brasil e a Conversão de Empréstimos em Capital de Risco".
162. Moraes, P.B.; "Keynes and the Role of Monetary Policy in a Stabilization Program".
163. Werneck, R.L.F.; "Public Sector Adjustment to External Shocks and Domestic Pressures in Brazil, 1970-85".
164. Moggridge, D.E.; "On Editing Keynes".
165. Modiano, E.M.; "Necessidade e Dificuldade de um Novo Cruzado".
166. Modiano, E.M. e W. Fritsch; "A Restrição Externa ao Crescimento Econômico Brasileiro: uma Perspectiva de Longo Prazo".
167. Franco, G.H.B.; "Um Modelo para a Adoção de Indexação em Condições de Alta Inflação".
168. Amadeo, E.J.; "Multiplier Analysis".
169. Amadeo, E.J.; "Expectations in a Steady State Model of Capacity Utilization".

170. Bacha, E.L.; "Project Analysis and Income Distribution: Notes on the IDB/OECD Conference".
171. Modiano, E.M.; "Plano Cruzado: a Primeira Tentativa".
172. Feinberg, R.E. e E.L. Bacha; "When Supply and Demand don't Intersect: Latin America and the Bretton Woods Institutions in the 1980s".
173. Modiano, E.M.; "O PIB em 1987: Expansão, Recessão ou Estagnação?".
174. Bacha, E.L.; "Escaping Confrontation: Latin America's Debt in the Late Eighties".
175. Werneck, R.L.F.; "Um Modelo de Simulação para Análise do Financiamento do Setor Público".
176. Amadeo, E.J.; "Controversies over the Equilibrium Position in Keynes's General Theory".
177. Amadeo, E.J.; "Teoria e Método nos Primórdios da Macroeconomia [IV]: Hicks e o Difícil Compromisso entre Tempo e Equilíbrio".
178. Franco, G.H.B.; "Direct Investment in Brazil: Its Role in Adjustment and Emerging Issues".
179. Carneiro, D.D.; "Heterodoxia e Política Monetária".
180. Modiano, E.M.; "Repases Mensais X Reajustes Trimestrais".
181. Bacha, E.L.; "Moeda, Inércia e Conflito: Reflexões sobre Políticas de Estabilização no Brasil".
182. Corrêa do Lago, L.A.; "Economic Relations of Brazil and the European Economic Community in the Post-War Period: a Historical Perspective and the Present Situation".
183. Modiano, E.M.; "Novo Cruzado e Velhos Conflitos: o Programa Brasileiro de Estabilização de 12 de Junho de 1987".
184. Franco, G.H.B.; "Assimetrias Sistêmicas sob o Padrão Ouro".
185. Fritsch, W. e G.H. Franco; "Investimento Direto: Teoria e Evidência Empírica".
186. Moraes, P.B. e L. Serven; "Currency Substitution and Political Risk: México 1978-82".
187. Abreu, M.P. e W. Fritsch; "Obstacles to Brazilian Export Growth and the Present Multilateral Trade Negotiations".
188. Abreu, M.P. e W. Fritsch; "New Themes and Agriculture in the New Round: A View from the South".
189. Abreu, M.P. e W. Fritsch; "Market Access for Manufactured Exports from Developing Countries: Trends and Prospects".

190. Modiano, E.M.; "The Two Cruzados: The Brazilian Stabilization Programs of February 1986 & June 1987".
 191. Abreu, M. de P.; "Indicadores Sociais Revisitados: Paradigmas Internacionais e Brasileiros".
 192. Abreu, M. de P.; "British Investment in Brazil: The Relevant Century, 1850-1950".
 193. Abreu, M. de P.; "Brazil as a Creditor: Sterling Balances, 1940-1952".
 194. Abreu, M. de P.; "On the Memory of Bankers: Brazilian Foreign Debt, 1824-1943".
 195. Fritsch, W. e G.H.B. Franco; "Investimento Direto: Tendências Globais e Perspectivas para o Brasil".
-