

EMPRESAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA NOS ESTADOS UNIDOS *

LLOYD MUSOLF**

1. Introdução; 2. Empresas públicas estaduais e municipais; 3. Algumas tendências em matéria de empresas públicas nacionais; 4. Papel e importância da empresa pública nacional; 5. Tipologia das empresas públicas nacionais; 6. Empresas públicas nacionais e objetivos do Governo federal — harmonização de suas relações; 7. Adaptação das exigências de responsabilidade às necessidades das empresas públicas; 8. Vinculação organizacional, gerência e pessoal; 9. Sistemas financeiro e supervisão governamental; 10. Administração e controle das entidades públicas internacionais.

1. Introdução

A empresa pública é, nos EUA, um instrumento limitado de políticas estatais. Os fatores que explicam essa condição incluem: grande confiança no setor privado, paralelamente a uma relutância em relação à utilização da empresa pública; desconfiança em relação ao planejamento governamental; crença no processo decisório descentralizado, pluralista, reflexo do federalismo, da separação de poderes, da fraqueza dos partidos políticos, do poder dos grupos de interesse, e de uma tradição de autonomia municipal.

Embora esses fatores restrinjam substancialmente a utilização estratégica das empresas estatais para a implementação de políticas públicas, seria um engano presumir que elas são insignificantes em número ou em importância. É verdade que, ao tentar invalidar tal presunção, somos prejudicados pela ausência de informações precisas. Boa parte do problema decorre da dificuldade da coleta de dados estatísticos fidedignos numa nação populosa, dotada de um gigantesco governo nacional, com 50 governos estaduais e quase 80 mil unidades de governo municipal. A dificuldade é agravada pela falta de uma definição consensual para as empresas públicas e pela considerável liberdade de que gozam os governos estaduais e municipais para adotar as formas de empresa pública de sua preferência ou suas variações.

* Trabalho apresentado ao Instituto Internacional de Ciências Administrativas por ocasião da Mesa-Redonda Preparatória do XIX Congresso Internacional de Ciências Administrativas. Tóquio, 13-17 set. 1982.

** Professor de ciência política e diretor no Instituto de Assuntos Governamentais da Universidade da Califórnia.

Outro elemento que contribui para a confusão é a imprecisão da fronteira entre a ação do governo e da iniciativa privada.¹ Há várias atividades custeadas pelo governo nacional, mas não administradas diretamente por seus funcionários, como, por exemplo, as organizações não-lucrativas, patrocinadas por órgãos governamentais de pesquisa, e as empresas privadas incumbidas da prestação de serviços de saúde, dentro de programas governamentais.² De um modo geral, as unidades políticas americanas freqüentemente descobrem que a ação governamental é mais facilmente aceita se forem empregados meios indiretos. Em substituição às empresas públicas há, por exemplo, os contratos do governo com a empresa privada para aquisição de bens e prestação de serviços, prática essa que se tornou tão ampla que se diz que o número de pessoas que trabalham sob contrato para o governo nacional é maior do que o que é por ele diretamente empregado.³ O subsídio ao setor privado também é geralmente considerado preferível à criação de uma empresa governamental. Finalmente, ao contrário do que ocorre na Europa Ocidental, a regulamentação das atividades das indústrias infra-estruturais de propriedade particular é preferida à propriedade e operação governamentais.

Quando a empresa pública é utilizada, não é acompanhada do planejamento integrado. "Não tem havido um programa coordenado ou deliberado de expansão das empresas públicas, mas sim uma evolução de espécies variadas de empresas e programas públicos. Em alguns casos, o elemento verdadeiramente público é pequeno."⁴

Nessas circunstâncias, é virtualmente impossível obter dados agregados sobre empresas públicas. Além disso, esses dados não são considerados pelo governo dos EUA como elementos vitais que devam ser coligidos e mantidos. Entre as razões pelas quais isso ocorre, o argumento mais comum é o de que uma "sociedade mercantilista" não considera tais informações úteis, ou mesmo particularmente interessantes.

Apesar disso tudo, ainda se pode argumentar que as empresas públicas, nos EUA, nem são insignificantes em número, nem carecem de importância. Um especialista cauteloso, por exemplo, estima que, entre os quase 24.000 "distritos especiais" relacionados pelo Serviço de Recenseamento dos EUA, em 1972, cinco a seis mil podem ser classificados como *public authorities*, que é a forma mais comum de empresa pública a nível não-nacional.⁵ Atendem eles a diversos objetivos municipais, estaduais e regionais e são, a seguir, rapidamente comentados.

Em termos de números, a maior parte das empresas públicas fica a nível não-nacional; infelizmente, porém, não é viável torná-las o ponto central deste estu-

¹ Musolf, L. D. & Seidman, H. The blurred boundaries of public administration. *Public Administration Review*, p. 124-30, Mar.-Apr. 1980.

² Staats, E. B. New problems of accountability for Federal Programs. In: Smith, Bruce L. R., ed. *The new political economy: the public use of the private sector*. New York, John Wiley & Sons, 1975. p. 46-7.

³ Sharkansky, I. Policy making and service delivery on the margins of government: the case of contractors. *Public Administration Review*, p. 117, Mar.-Apr. 1980.

⁴ Shepherd, William G. and Associates. *Public enterprise: economic theory and practice*. Lexington, Mass., DC, Heath, 1976, p. 112.

⁵ Walsh, Annmarie-Hauck. *The public's business: the politics and practices of government corporations*. Cambridge, Mass., MIT Press, 1978. p. 354.

do. Apenas as mais importantes, como algumas autarquias portuárias, foram estudadas em detalhe. Até dados agregados são difíceis de serem encontrados. Um estudioso, que tentou usar as informações coletadas pelo Serviço de Recenseamento dos EUA em seus censos quinquenais, teve grande dificuldade para chegar mesmo a estimativas grosseiras quanto ao número, “devido aos critérios de definição, que não são reflexos significativos nem acurados da realidade”.⁶

Em conseqüência, este artigo focalizará, sobretudo, as empresas públicas a nível do governo central. Embora reduzidas, se comparadas com as empresas dos outros níveis de governo, as despesas relativas à atividade das empresas públicas são substanciais, como poderemos observar. Antes de abandonar o tema das empresas públicas dos outros níveis de governo que não o central, faremos um ligeiro esboço da maneira pela qual as mesmas surgiram e floresceram.

2. *Empresas públicas estaduais e municipais*

Embora *A riqueza das nações*, de Adam Smith, tenha sido publicada em 1776, ano em que foi assinada a Declaração de Independência, passaram-se muitos anos até que a filosofia do *laissez-faire* se fizesse sentir na ação governamental. No século e meio que precedeu a independência, cada colônia americana tivera aguda percepção da necessidade de ação e apoio do governo central para o desenvolvimento da economia das novas terras, o que também ocorreu com os governos estaduais e municipais. O padrão geral da empresa pública nos estados refletiu uma preocupação preponderante na vida americana, a do pragmatismo. Até cerca da metade do último século, uma profunda compreensão da escassez de capital privado induziu os governos estaduais e municipais dos EUA a investir maciçamente em empreendimentos básicos como canais, ferrovias e bancos. Pouco significado ideológico foi atribuído a essas ações, porque se acreditava amplamente que, se a esfera privada não podia fornecer o capital necessário para a construção de uma obra de infra-estrutura, era natural que a esfera pública o fizesse, desde que se alcançasse o progresso econômico.⁷

Logo depois de 1850, os governos estaduais e locais mostraram-se inclinados a ceder a vez — ainda então por razões pragmáticas — ao setor privado, naquelas atividades. O capital privado tornou-se mais abundante, as empresas privadas passaram a ser instrumentos flexíveis nas mãos dos industriais e, mais tarde, dos financistas. Tais fatores foram acoplados a impressões desfavoráveis sobre a habilidade com que a fórmula da empresa pública havia sido utilizada. Escândalos na utilização desse tipo de empresa contribuíram para limitar-lhe o uso. “Em grande parte, as empresas públicas, nos EUA, são um reflexo do costume nacional — que, de certa forma, decorre da freqüente corrupção na política municipal, no período de 1865 a 1900 — de depender sobretudo de incentivos e impostos indiretos para a consecução de objetivos públicos, em substituição à propriedade e operação pública direta.”⁸

⁶ Id. *ibid.* p. 355.

⁷ Lively, R. A. *The American System. Business History Review*, 29:81-96, Mar. 1955.

⁸ Shepherd, William G. et alii. *op. cit.* p. 116.

A relação de objetivos para os quais as empresas públicas municipais e estaduais são atualmente utilizadas foi resumida sob forma tabular, como se segue:⁹

Nível municipal	Abrangência da empresa pública
Serviços públicos	
Trânsito (linhas de ônibus, de metrô e de bonde)	Maioria das grandes cidades
Água e esgotos	Praticamente todas as grandes cidades
Coleta de lixo	Maioria das cidades
Eletricidade	Muitas cidades menores, diversas grandes cidades (por exemplo, Los Angeles, Omaha)
Portos	Maioria das cidades portuárias
Aeroportos	Todas as grandes cidades
Unidades sociais	
Escolas	Todas as cidades de qualquer porte
Bibliotecas	Praticamente todas as cidades de qualquer porte
Parques, campos de golfe, piscinas	Praticamente todas as cidades de qualquer porte
Estádios de esporte	Muitas cidades
Museus	Muitas cidades
Zoológicos	Algumas grandes cidades
Cemitérios	Maioria das cidades de qualquer porte
Nível estadual	
Instalações presidiárias	Todos os estados
Serviço de seguro social	Desemprego: todos os estados; indenização por acidente no trabalho: 18 estados
Parques	Maioria dos estados
Varejo de bebidas alcoólicas	16 estados
Eletricidade	Nebraska, New York Power Authority, Port of New York Authority (transporte e instalações de serviços urbanos); New Orleans; outros portos oceânicos
Estradas, pontes e túneis para cujo uso se cobra pedágio	29 estados
Serviços de saúde	Instituições para doentes mentais e para idosos

⁹ Id. *ibid.* p. 113.

Atualmente, a forma mais popular de empresa pública fora do nível do governo central é, de longe, a da empresa de serviços de utilidade pública (*public authority*) cujas características incluem: “situação empresarial independente; arrecadação indireta de impostos; capacidade de captar recursos financeiros no mercado privado; propriedade integral do governo”.¹⁰ As empresas de utilidade pública vêm proliferando desde a II Guerra Mundial e é notável a magnitude de suas despesas. Diz-se que existem “pelo menos seis mil empresas públicas municipais e regionais e mil administrações de serviços públicos estaduais e interestaduais”; “os serviços públicos estaduais e municipais gastam, sozinhos, mais de 14 bilhões de dólares anuais em operações, incluindo pagamentos de juros, e investem cerca de 10 bilhões por ano em novas aplicações de capital”.¹¹ (Estes números são anteriores à grave inflação dos últimos quatro anos.)

Os propósitos para os quais as empresas públicas são criadas têm variado, nos anos do pós-guerra, de acordo com o especialista que as tenha estudado mais minuciosamente.¹² De início, foram usadas para eliminar o enorme volume de projetos de obras municipais e para atender ao rápido crescimento populacional e à rápida urbanização. Esse fato conduziu, por sua vez, à criação de organizações que podiam lidar com problemas que se situavam além das fronteiras da cidade e, mais tarde, foram criadas empresas de utilidade pública para facilitar o desenvolvimento industrial e, ainda posteriormente, para fazer o controle da poluição. Mais recentemente organizações desse tipo foram amplamente usadas para financiar escolas, hospitais, habitações de baixo custo, centros de convenções e outros projetos de natureza semipública, ou mesmo caráter privado.

A popularidade da empresa pública pode repousar em outros fatores, além de sua eficiência na provisão de instalações e na prestação de serviços. Essa forma é de certo modo conveniente para uma sociedade empresarial, como sugerem pelo menos alguns de seus traços característicos: criação por leis ou decretos e restritas aos propósitos neles indicados; geralmente isentas de impostos sobre a propriedade e o patrimônio; financiadas por títulos e valores que atraem os investidores privados, por estarem isentos de impostos de renda federais; autorizadas, em alguns casos, a desapropriar terras ou a exercer outros poderes de polícia; funcionamento nos moldes das empresas privadas, incluindo geralmente “conselhos de administração predominantemente empresariais, de tempo parcial, e gerentes de tempo integral, que não precisam responder diretamente perante quaisquer autoridades eleitas”.¹³ Algumas empresas públicas, como, por exemplo, a Port Authority of New York and New Jersey, vivem o eterno dilema de harmonizar os interesses do público em geral e o de seus acionistas.¹⁴

Tendo apresentado uma visão panorâmica da empresa pública de caráter estadual e municipal, voltamo-nos agora para o nível de governo federal. Na medida em que isso seja viável, a apresentação seguirá as linhas esboçadas para os estudos de âmbito nacional.

¹⁰ Walsh, Annmarie-Hauck. op. cit. p. 373.

¹¹ Id. *ibid.* p. 5.

¹² Id. *ibid.* p. 118-9.

¹³ Id. *ibid.* p. 5.

¹⁴ Ver, por exemplo, *Forbes*, p. 16-7, June 9, 1980.

3. *Algumas tendências em matéria de empresas públicas nacionais*

Nos primeiros anos de governo nacional, os argumentos hamiltonianos a favor de um governo forte foram derrotados pelo lema jeffersoniano de que quanto menor a interferência governamental, melhor o governo. Contudo, o primeiro e o segundo bancos dos EUA, estabelecidos em 1791 e 1816, respectivamente, foram prova de que a participação conjunta do governo nacional e do setor privado, em empreendimentos comerciais, não era desprezível. Havia, é claro, o precedente da ação colonial e estadual, já analisado. Hamilton, porém, não previu, no primeiro banco dos EUA, um papel governamental predominante. O governo, disse ele, “não deveria desejar qualquer participação em sua direção e, portanto, não deveria possuir a totalidade ou a maioria de suas ações (...)”.¹⁵ No caso dos dois bancos, o governo entrou com uma parcela pequena do capital. Em meados do século XIX, mais uma vez o governo teve um papel modesto num projeto importante: uma estrada de ferro transcontinental. Os dispositivos estatutários para estabelecimento da Union Pacific Railroad não previam propriedade acionária de capital pelo governo, apesar da concessão de grandes áreas de terras e de empréstimos. Essa contribuição financeira apenas assegurou ao governo o direito de nomear um número reduzido de diretores (dois, em 15, conforme o estatuto de 1862; cinco, em 20, conforme o de 1864) para a diretoria da Union Pacific, situação que persistiu quase até o fim do século XIX.¹⁶

Coube ao turbulento século XX ensejar o grande estímulo ao uso de “empresas governamentais puras combinando recursos e propósitos públicos com muitos dos atributos de uma empresa privada”.¹⁷ As duas guerras mundiais e a grande depressão do período que lhes seguiu provocaram uma expansão que não conseguiu manter-se após a fase crítica. Durante a II Guerra Mundial, por exemplo, havia cerca de uma centena de empresas governamentais. Mesmo com a diminuição de gastos, ao fim desses períodos bélicos, porém, a maré das empresas públicas não voltou aos níveis anteriores às guerras. O governo americano, tal como os de outros países desenvolvidos, foi influenciado pelo movimento que conduziu ao Estado positivista, embora tenha adotado uma forma mais branda do que a da Europa. Para a maioria dos americanos, a estatização, não importa quão democrática, era anátema e socialismo era uma palavra nociva.

Nessas circunstâncias, as empresas de propriedade integral do governo nacional ficavam às vezes envolvidas em disputas de cunho ideológico. A Tennessee Valley Authority (TVA) constituiu sempre uma controvérsia, desde sua criação, em 1933. Sua dedicação ao desenvolvimento regional desagradou alguns defensores dos direitos dos estados. Pelo fato de que gerava e vendia energia elétrica, substituiu as atividades de alguns serviços de utilidade pública de propriedade privada e representou um desafio aos métodos de fixação de preços de muitos outros. O uso do poder público como instrumento de men-

¹⁵ Apud Musolf, L. D. *Mixed enterprise, a developmental perspective*. Lexington, Mass., DC, Heath, 1972, p. 53.

¹⁶ Musolf, L.D. *Mixed enterprise, a developmental perspective*. op. cit. p. 55.

¹⁷ National Academy of Public Administration. *Report on government corporations*. Washington, DC, National Academy of Public Administration, 1981. v. 1, p. 6.

suração do desempenho privado representou um repto ao princípio de que o domínio da esfera econômica cabia ao setor empresarial. O receio que o Presidente Eisenhower tinha de que a TVA constituísse um tipo de “socialismo em lento avanço” pode ter ajudado a mudar a forma de financiar a instituição, adotando-se um tipo mais tranqüilizador, o dos bônus do Tesouro, negociáveis no mercado.

Findo o período crítico das guerras e depressões, a forma empresarial tem sido, provavelmente, adotada, nos últimos anos, mais para vários tipos de empresas com participação governamental do que para empresas totalmente de propriedade do Estado. Um tipo de empresa com participação estatal é constituído pelas empresas mistas, “que vão desaparecendo”. Elas são criadas quando o governo fornece o capital inicial e este vai sendo gradualmente substituído mediante a compra das ações pelos usuários dos serviços que a empresa presta. Tem sido mais fácil utilizar esse processo no campo do crédito, do qual três conjuntos de organizações de crédito agrícola (Federal Land Banks, Federal Intermediate Credit Banks e Banks for Cooperatives) são os principais exemplos. No campo do crédito habitacional (Federal Mortgage Association, entre 1954 e 1968) e do crédito para cooperativas de consumidores (National Consumer Cooperative Bank) foram feitas tentativas menos bem-sucedidas.

Outra versão da empresa de participação governamental reflete uma tendência, manifestada nas duas últimas décadas, para a criação de organizações rotuladas como “empresas privadas”. De cerca de uma dúzia de empresas desse tipo, a metade é, além disso, denominada “não-lucrativa”, ficando as outras na categoria de empresas geradoras de lucro. O primeiro grupo inclui: Corporation for Public Broadcasting (radiodifusão), Legal Services Corporation (serviços jurídicos), National Park Foundation (parques) e National Home Ownership Foundation (casa própria, nunca implementada), Security Investor Protection Corporation (proteção ao investidor) e U.S. Railway Association (ferrovias). No segundo grupo estão: Communications Satellite Corporation (comunicação via satélite); Federal National Mortgage Association (hipotecas); Consolidated Rail Corporation (ferrovias); Student Loan Marketing Corporation (empréstimos a estudantes) e National Corporation for Housing Partnership (habitação).

Como evidenciam os nomes de algumas das organizações acima citadas, a tendência de empregar a forma empresarial cresceu nos últimos anos. As organizações que não produzem receitas decorrentes de operações comerciais “foram estabelecidas de forma a ter garantida a flexibilidade operacional própria de empresas privadas”.¹⁸

Se a forma empresarial vem sendo cada vez mais usada para outras atividades além das de prestação ou provisão de “serviços, bens ou créditos para o público, especificados e potencialmente auto-suficientes”,¹⁹ é verdade também que algumas atividades que se encaixam nesta descrição não são desempenhadas por empresas governamentais. Foi dito, com propriedade, que não se pode saber, de maneira definitiva e exata, quantas são as “empresas federais, estaduais e municipais, porque ainda não estão claramente definidas e categorizadas por lei, ou pela prática administrativa”.²⁰ Um estudo recente, patrocinado

¹⁸ Id. *ibid.* p. 28.

¹⁹ Id. *ibid.*

²⁰ Walsh, Annmarie-Hauck. *op. cit.* p. 370.

pelo governo, consultou 45 órgãos e, finalmente, relacionou, a nível nacional, 35 empresas ou conjuntos de empresas.²¹ As questões levantadas neste parágrafo deverão ser lembradas a seguir, na discussão de dois aspectos da empresa pública nacional: 1) seu papel e importância; 2) sua tipologia.

4. *Papel e importância da empresa pública nacional*

O governo dos EUA tem representado uma força significativa na economia, muito embora as pesquisas internacionais mostrem geralmente que o mesmo possui e opera menor número de indústrias básicas do que qualquer outro país.²² Certamente que os gastos do governo nacional são um fator importante na atividade econômica global. Entre 1958 e 1979, os desembolsos orçamentários do governo nacional oscilaram de 18 a 22,9% do produto interno bruto.²³ Mais importante é o objetivo financeiro da atividade da empresa pública.

Uma forma de medir essa atividade no governo federal consiste em um exame dos recursos que financiam um ciclo de operações comerciais, em que os desembolsos geram arrecadações, principalmente oriundas do público. Tanto os fundos destinados às empresas públicas, quanto os fundos rotativos de crédito são desse tipo. A atividade relacionada com os fundos de empresa pública pode ser desempenhada por empresas societárias ou não-societárias. O fundo geral, via de regra, as supre de capital, muito embora em alguns poucos casos possam elas tomar empréstimos junto ao público. Em 1980, as receitas das empresas públicas chegaram a US\$ 40,9 bilhões e as despesas totais atingiram 55 bilhões, gerando um déficit de 14,2 bilhões.²⁴ O ingresso de recursos para fundos rotativos de crédito chegou a US\$ 6,5 bilhões e os gastos alcançaram US\$ 5,2 bilhões.²⁵ Um outro indicador da grande escala da empresa pública é encontrado na categoria de despesa conhecida como “subsídios menos saldos correntes das empresas governamentais”, que consiste em: 1) pagamento de subsídios a atividades comerciais em regime de residência (incluindo fazendas), feito por empresas governamentais e outros órgãos do governo; 2) saldos ou déficits de empresas estatais, isto é, a diferença entre suas vendas e suas despesas operacionais. Em 1980, os subsídios menos os saldos correntes das empresas governamentais resultaram em uma diferença de US\$ 10,8 bilhões.²⁶

Os números relativos à empresa pública, apresentados acima, não incluem as atividades puramente governamentais nem aquelas com participação do governo, que não façam parte do orçamento. Órgãos federais extra-orçamentários são de propriedade e controle federais, mas suas transações orçamentárias foram excluídas dos totais do orçamento por vários estatutos. Em 1980,

²¹ National Academy of Public Administration. *Report on government corporations*. Washington, DC, National Academy of Public Administration, 1981. v. 2. p. 1-2.

²² Ver, por exemplo, *The Economist*, p. 39, 1978.

²³ *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1981*. Washington, DC, U.S. Government Printing Office, 1980. p. 612.

²⁴ Esse dado pode representar a totalidade da atividade desse tipo. Em 1980 os fundos gerais e especiais foram a fonte dos recursos orçamentários num montante de US\$ 1,7 bilhão, para o Serviço Postal. *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1982*. Washington, DC, U.S. Government Printing Office, 1981. p. 530. Ver também Special analyses do mesmo orçamento, p. 79.

²⁵ Especial analyses. *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1982*. cit. p. 85.

²⁶ Id. *ibid.* p. 62

seus desembolsos perfizeram US\$ 14,2 bilhões.²⁷ Entre as empresas de participação governamental há algumas que foram convertidas à propriedade privada mediante o reembolso do capital acionário federal e outras que já foram criadas como entidades de propriedade privada. As despesas desse grupo atingiram, em 1980, o total de US\$ 26,4 bilhões.

Se a maior parte da atividade da empresa pública é orientada no sentido de propiciar suporte à economia e não de operar alguns de seus segmentos, existe uma expectativa razoável de que as finanças constituam um campo importante. Essa expectativa é confirmada na prática, mas a atividade estende-se também a outros campos.

O crédito é, indubitavelmente, a mais ampla atividade no campo financeiro. Os números são espantosamente grandes e cresceram rapidamente na última década. Em 1980, os principais créditos providos pelo governo federal e com sua participação consistiam em: 1) empréstimos diretos de US\$ 91,7 bilhões de dólares "no orçamento", e 72,3 bilhões "extra-orçamentários"; 2) empréstimos, sob garantia e seguro, de US\$ 298,5 bilhões; 3) empréstimos a empresas de participação governamental no valor de US\$ 126,1 bilhões.²⁸

Várias dessas formas de assistência creditícia são com freqüência combinadas num programa único, e uma transação pode ser o resultado da soma de dois ou mais programas.²⁹

Por essa razão, é difícil conhecer com exatidão o padrão de crédito da empresa pública, mas alguns exemplos demonstrarão o largo alcance de suas atividades. A Commodity Credit Corporation, cujo propósito é a estabilização da renda e dos preços agrícolas, tem como métodos principais os empréstimos sem endosso (*non-recourse loans*) e as compras feitas diretamente aos produtores. A Government National Mortgage Association adquire os empréstimos hipotecários garantidos ou segurados por duas outras agências federais. O Urban Mass Transportation Fund, fundo não-societário de empresa pública, inclui, entre suas atividades, empréstimos para financiar instalações que facilitem o transporte urbano de massa. Na área do comércio exterior, o Export-Import Bank suplementa o mercado privado com vários tipos de financiamento destinados a facilitar as exportações e importações, e a Overseas Private Investment Corporation estimula as relações comerciais com os países em desenvolvimento, através de empréstimos e de garantias de empréstimo que ajudam a financiar os investimentos. As empresas creditícias de participação do governo facilitam o acesso aos mercados de crédito para determinados tomadores de empréstimo, agindo como intermediárias. Esse grupo inclui três empresas que participam da solução do problema habitacional (Federal Home Loan Mortgage Corporation, Federal National Mortgage Corporation, e Federal Home Loan Banks), três que tratam de crédito agrícola (mencionadas anteriormente); uma envolvida na questão de empréstimos a estudantes (Student Loan Marketing Association) e uma em crédito para cooperativas de consumidores (National Consumer Cooperative Bank).

Outra área financeira que atrai a atividade da empresa pública é a de seguros. Os depósitos bancários são protegidos pela Federal Deposit Insurance Corpo-

²⁷ Id. *ibid.* p. 89.

²⁸ Id. *ibid.* p. 178-80.

²⁹ Special analyses. *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1977*, Washington, DC, U.S. Government Printing Office, 1976. p. 88.

ration e pela Securities Investor Protection Corporation e os investimentos em títulos pela Securities Investor Protection Corporation. Para auxiliar os empregados de firmas particulares que se aposentam, a Pension Benefit Guaranty Corporation foi criada em 1974, cabendo-lhe a administração de programas de seguros para impedir a perda de benefícios por parte daqueles que deles participam, no caso de os planos de pensão acabarem dispondo de recursos insuficientes. A Federal Crop Insurance Corporation presta aos agricultores um serviço que as firmas privadas de seguro consideram muito arriscado. Onde tais empresas efetivamente proporcionam seguro, como no caso de enchentes e desordens urbanas, ou roubos, os fundos de empresas públicas como o National Flood Insurance Fund e o National Insurance Development Fund estimulam o processo através de programas de resseguro.

Embora o campo financeiro represente melhor o espírito da empresa pública nos EUA, as empresas mais conhecidas ficam em campos que lidam mais diretamente com o público, ou que têm uma presença mais visível. A gigantesca Tennessee Valley Authority, com mais de 27.000 empregados, é sinônimo de desenvolvimento regional e de geração de eletricidade. Também no campo da *energia* estão várias empresas públicas que fornecem energia hidrelétrica (Bonneville Power Administration, Southeastern Power Administration, Southwestern Power Administration, Colorado River Basin Project, Upper Colorado River Storage Project) e algumas delas, pelo menos, são familiares às populações das regiões a que servem.

Na área de *transporte e comunicações*, o Serviço Postal e três empresas privadas de participação do governo, a National Railroad Passenger Corporation (Amtrak), a Consolidated Rail Corporation (*Conrail*) e a Communications Satellite Corporation (*Comsat*) são bem conhecidas. Talvez um pouco menos familiares sejam a Corporation for Public Broadcasting, a Saint Lawrence Seaway Development, a Panama Canal Company, o Alaska Railroad Revolving Fund e o Rural Telephone Bank.

As empresas públicas que tratam de *indústria, comércio e serviços* não são muito familiares ao público, mas desempenham importante papel de apoio na defesa nacional. Existem fundos do Departamento de Defesa Industrial relativos a determinadas operações industriais e comerciais executadas pelos serviços militares para benefício próprio. Outros fundos relacionados com a defesa estimulam a produção de gás hélio e de peças para montagem. Os serviços militares fazem funcionar também alguns dos estaleiros do país e as fábricas de munições. Promovem ainda gigantescas operações de supermercados para abastecer o pessoal militar. Em 1970, o total das vendas a varejo atingiu US\$ 3 bilhões.³⁰ Diversas empresas, fora do campo militar, podem também ser aqui incluídas. A Federal Prison Industries, Inc. utiliza o trabalho dos presidiários para produzir bens que são vendidos aos órgãos do governo. A Smithsonian Institution e a Pennsylvania Avenue Development Corporation, ambas associadas ao capital nacional, poderiam ser classificadas como serviço.

³⁰ Neupert, M. T. *Public enterprise in the United States: a theoretical discussion of control and accountability*. 1980. p. 14. Trabalho apresentado na convenção anual da American Society for Public Administration, São Francisco, e não publicado.

5. *Tipologia das empresas públicas nacionais*

Como tem acontecido na maioria dos países, o funcionamento dependente de órgão da administração central foi progressivamente cedendo a vez ao uso da forma empresarial. Até os correios foram afetados por essa tendência, passando por essa transformação em 1970 (sem serem rotulados como empresa). Embora a maior parte das empresas governamentais fosse produto de situações-emergências do tempo da guerra ou de exigências econômicas (com as últimas apresentando melhor índice de sobrevivência), a criação do mais antigo dos empreendimentos empresariais de inteira propriedade governamental, a Panama Canal Company, foi mais accidental do que expressão do propósito público. Em 1903, o governo americano adquiriu os interesses franceses no canal e na companhia ferroviária que havia sido organizada de acordo com as leis de Nova Iorque, em 1849.³¹ As praxes relativas à instituição legal das empresas governamentais, daí em diante, variaram largamente e, com exceção de uma empresa criada segundo estatutos votados pelo Congresso, a criação de todas as demais companhias surgidas na I Guerra Mundial teve como base as leis dos estados ou do distrito de Colúmbia.³² Esse mesmo padrão foi seguido por muitas das empresas que surgiram depois. Uma importante firma da época da depressão, a Reconstruction Finance Corporation, deu origem a muitas subsidiárias, tanto na década de 30 quanto durante a II Guerra Mundial.

A Lei de Controle das Empresas Governamentais (Government Corporation Control Act), de 1945, regularizou o processo de instituição dessas organizações. Proibiu sua criação, salvo mediante decreto, e exigiu que todas as empresas anteriormente autorizadas por outros meios fossem criadas novamente por lei do Congresso, ou liquidadas, até 30 de junho de 1948. Assim, a praxe largamente difundida, em outros lugares, de utilização de uma figura de direito privado, a sociedade anônima, é de fato negada ao ramo executivo do governo federal.

É importante que as empresas oficiais dos EUA tenham personalidade legal distinta da personalidade do governo nacional, porque o governo não pode ser processado sem que ele próprio autorize. As empresas podem processar e ser processadas e podem tomar dinheiro emprestado em seu próprio nome, sem comprometer o crédito dos EUA. O mesmo instrumento legal que lhes regularizou o *status*, a Lei de Controle das Empresas Governamentais, também indicou duas subcategorias de empresas e determinou tratamento financeiro diferenciado (assunto de que trataremos na seção seguinte) para cada categoria.

Estatutos classificatórios são raros num governo que depende tão fortemente da ação baseada em peculiaridades. Há sérias limitações na classificação tentada nos termos da Lei de Controle. As duas categorias de empresas governamentais — a de propriedade integral do Estado e a de propriedade mista — não são definidas, a despeito de epígrafes, nas seções da lei, prometendo essa definição. Para distinguir entre as categorias, as próprias seções simplesmente relacionam as empresas com base em diferenças indicadas em outras seções relativas a tratamento financeiro. Além disso, a maior parte das empresas

³¹ Key. V. O., Jr. Government corporation. In: Fritz, Horstein Marx, ed. *Elements of Public Administration*. 2. ed. Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1959. p. 225.

³² Seidman, H. *Politics, position and power*. 2. ed. New York, Oxford University Press, 1975. p. 224.

na segunda categoria, que já não conta com capital do governo, continua ainda relacionada como de propriedade mista.

Como instrumento classificatório, a Lei de Controle das Empresas Governamentais tem outras deficiências. A menos que o Congresso faça, no estatuto de uma organização, referência específica à Lei de Controle, uma nova unidade pode simplesmente deixar de ser na mesma relacionada. Um levantamento recente mostrou que 13 empresas (além de três conjuntos de instituições de crédito agrícola, que já não contam com quaisquer recursos federais) não estão subordinadas à Lei.³³ Quase metade delas constitui-se de empresas privadas de participação governamental. Seu *status* legal é confuso e, como foi observado antes, os documentos oficiais as descrevem como empresas privadas não-lucrativas e, em outros casos, como empresas privadas que visam lucros. Embora se declare que não são órgãos ou instrumentos de ação governamental, nem todas possuem participação privada no capital e, com frequência, dependem muito do governo, no que se refere a apoio financeiro e nomeação de diretores. Essas instituições ocupam um espaço que tem sido muito apropriadamente chamado de “área cinzenta”,³⁴ isto é, algum ponto entre as empresas governamentais comuns e várias instituições privadas, organizadas e financiadas pelo governo para a prestação de serviços sob contrato.

Esta longa introdução foi considerada necessária devido à complexidade que a empresa pública apresenta nos EUA. Estamos agora preparados para responder às objeções das empresas públicas sob controle do governo nacional, relativamente aos objetivos governamentais e aos meios à disposição do governo para garantir que as mesmas alcancem tais objetivos.

6. *Empresas públicas nacionais e objetivos do Governo federal — harmonização de suas relações*

Como esclarecemos na seção introdutória, o estabelecimento da relação dos objetivos das empresas públicas, entre si e com os objetivos do governo nacional não constitui uma prática sistemática. Tanto as características da forma de governo, quanto a economia, se contrapõem ao consenso sobre objetivos nacionais e à descoberta de meios aceitos como capazes de atingi-los. No que diz respeito à orientação governamental, “não existe uma política uniforme para a empresa pública nem mesmo uma garantia de que os custos operacionais serão financiados no ano seguinte”.³⁵ Consistente com tal situação é o estilo americano de planejamento econômico, que tem sido descrito como se segue.³⁶

“O planejamento americano, declara um relatório do governo, apóia-se em diversas e não-planejadas maneiras segundo as quais governos, empreendimentos empresariais, consumidores, trabalhadores e organizações voluntárias e privadas, grandes e pequenas, são capazes de trabalhar num ambiente de liberdade, para atingir objetivos sociais e econômicos partilhados por todos.

³³ National Academy of Public Administration. *Report on government corporations*, op. cit. v. 1, appendix 2, p. 2.

³⁴ Seidman, H. op. cit. p. 279.

³⁵ Neupert, M. T. op. cit. p. 20.

³⁶ Musolf, L. D. *Mixed enterprise...* op. cit. p. 63.

Embora a declaração termine com um eufemismo, tem algum mérito como descrição do processo de planejamento americano. A administração da demanda agregada é, como observou Jesse Burkhead, 'planejamento econômico nacional no estilo americano'."

É provável que o documento mais semelhante a um plano seja o orçamento anual do país, mas mesmo esse é apenas a proposta presidencial ao Congresso, que adapta os planos de despesa da maneira que lhe parece mais adequada ao traduzi-los em projetos de lei que o presidente sanciona ou veta.

A ausência de uma orientação consistente por parte do governo não pode ser confundida com autonomia das empresas públicas. As relações entre cada empresa e com o governo são complexas e variadas, e só é possível discutir-se a situação relativa às empresas societárias porque as mesmas, pelo menos, além de estudadas como um grupo, foram também objeto de um estatuto geral, a Lei de Controle das Empresas Governamentais de 1945.

Nosso exame das empresas públicas tem como objetivo indicar o ponto em que as ações governamentais podem influenciar as opções da empresa. Antes de entrar em detalhes, porém, é conveniente que se faça algumas observações. Primeiro, deve-se notar que as empresas podem receber orientação de duas fontes — os ramos legislativo e executivo — que nem sempre têm suas ações coordenadas. A esse ponto não se deverá dar ênfase excessiva; num recente levantamento de empresas governamentais, somente "um pequeno número de informantes declarou que sua empresa havia enfrentado conflitos sérios devido a exigências contraditórias do Congresso e do Executivo".³⁷ Não obstante, é claro que a separação entre a autoridade do Legislativo e a do Executivo pode criar confusão e dificuldade para as empresas. Pelo fato de que a Amtrak deve sua criação sobretudo ao grande interesse do Congresso pela preservação do serviço de trens de passageiros, tem ela, algumas vezes, utilizado esse interesse como proteção contra as imposições do Departamento de Transportes. Em consequência, o presidente da Amtrak tem afirmado que "a administração da Amtrak é e teria que ser diretamente responsável perante o Congresso pelo cumprimento de suas atribuições legais (...)"³⁸

Uma segunda observação é que a falta de uma diretriz política integrada não significa, necessariamente, que empresas isoladas possam estar livres de fortes diretrizes políticas. O fato de uma empresa recebê-las depende de fatores tais como seu grau de liberdade propiciado por verbas anuais substanciais e continuadas ou de sua habilidade para evitar conflitos com poderosas facções políticas. Outra variável é a "visibilidade" que o objetivo principal com que lida a empresa tem para os formuladores de política. Exemplo marcante de assunto muito visível é o serviço de trens de passageiros, num distrito eleitoral específico.

Se houver algum sistema relativo ao relacionamento entre o governo e as empresas será no terreno da organização e dos métodos, e não na área de orientação política. Organização e métodos são examinados adiante, começando pelo tópico da responsabilidade empresarial. Conquanto os graves efeitos da Lei de Controle das Empresas Governamentais tenham sido antes

³⁷ National Academy of Public Administration. *Report on government corporations*. v. 1, appendix 2, p. 26.

³⁸ Id. *ibid.* p. 25.

aqui assinalados, esse documento legal é notável pelo fato de reconhecer a necessidade de diferentes condições de responsabilidade para as empresas, em comparação com os órgãos da administração direta, e por distinguir entre empresas de inteira propriedade pública e aquelas de economia mista.

7. *Adaptação das exigências de responsabilidade às necessidades das empresas públicas*

O sistema americano de responsabilidade das empresas públicas repousa principalmente em normas de regulamentação das transações financeiras. A abordagem adotada pela Lei de Controle das Empresas Governamentais, de 1945, foi devida à falta de “coordenação e controle financeiros globais dessas atividades empresariais, em comparação com o que foi previsto na Lei de Orçamento e Contabilidade, de 1921, para os departamentos e órgãos governamentais regulares”.³⁹

A aprovação desse estatuto legal representou, pelo menos, três intenções do Congresso:

- 1) reconhecimento formal da legitimidade da forma empresarial para a execução de atividades de tipo comercial;
- 2) desejo de conseguir maior uniformidade no tratamento financeiro das empresas do governo;
- 3) inauguração de uma política que pudesse, nos próprios termos da lei, “colocar as empresas do governo e suas transações e operações sob o exame minucioso anual do Congresso e, por esse meio, alcançar um controle financeiro imediato”.

Para conseguir controle parlamentar eficaz, a lei determinou:

- 1) uma norma para exame e atuação sobre os programas pretendidos pelas empresas, sob a forma de orçamentos semelhantes aos das companhias comerciais, apresentados ao Congresso pelo presidente;
- 2) auditoria e relatório semelhantes aos das empresas comerciais, submetidos ao Congresso pelo controlador-geral (que chefia o Departamento Geral de Contabilidade), sobre a observância, pelas empresas, das diretrizes e restrições parlamentares;
- 3) aprovação, pelo secretário do Tesouro, das aplicações, dos financiamentos e das transações em títulos governamentais, feitos pelas empresas do Estado.

As determinações orçamentárias deveriam ser aplicadas apenas às empresas de inteira propriedade governamental; a auditoria e as determinações do Tesouro teriam aplicação às empresas de economia mista, tanto quanto àquelas

³⁹ United States House of Representatives. *Providing for financial control of government corporations*. H. Rept. 856, 79th Cong. 1st. Sess., Washington, DC, U.S. Government Printing Office, 1945. p. 1.

de inteira propriedade do governo. Ao tratar dos orçamentos das empresas de inteira propriedade do Estado, as autoridades incumbidas da revisão conseguiram razoável equilíbrio entre controle e flexibilidade. As disposições legais sobre revisão criam sérias dificuldades. As empresas de inteira propriedade do Estado têm que preparar anualmente um orçamento semelhante ao das empresas comerciais e submetê-lo ao Departamento de Administração e Orçamento (Office of Management and Budget), segundo a orientação; no que se refere a forma e conteúdo, que o presidente estabeleça. Os programas orçamentários podem ser “modificados ou reformulados pelo presidente”, antes de cumprida a exigência estabelecida pela Lei de Orçamento e Contabilidade de 1921, de envio ao Congresso, como parte do orçamento anual. Nos termos dessa lei, o Congresso pode alterar os programas orçamentários.

Na prática, tanto a lei quanto as restrições parlamentares suavizaram o impacto desses dispositivos. A lei enfatiza que os programas orçamentários devem ser elaborados “deixando-se razoável margem para atender à necessidade de flexibilidade”; a história legislativa explica que “sem uma razoável autonomia e flexibilidade em suas decisões e operações do dia-a-dia, a forma empresarial perde muito de seu valor”.⁴⁰

As disposições revisoras do Congresso, de acordo com a lei, “não devem ser interpretadas como empecilhos à execução e financiamento das atividades das empresas governamentais, na forma autorizada pelas leis existentes”, ou “como afetadoras da autoridade constituída (...) na assinatura de contratos ou aceitação de compromissos que ultrapassem os limites do ano fiscal”. Embora a letra da lei dê ao Congresso permissão para agir sobre todos os tipos de despesas empresariais, em geral o parlamento só tem estabelecido limitações quanto a “despesas administrativas” (isto é, custos gerais contínuos), em lugar de fazê-lo relativamente a todo o elenco de custos associados aos objetivos de uma empresa. A exclusão das empresas de economia mista da revisão orçamentária reflete o fato de que “os acionistas privados estão interessados na receita líquida e nos lucros e perdas das empresas”.⁴¹

A aprovação das atividades fiscais das empresas pelo Tesouro era necessária devido à importância do “financiamento que ele concede às atividades governamentais, de forma que as operações de financiamento por outros órgãos do governo deverão estar coordenadas com a programação do Tesouro”.⁴² Esse dispositivo não foi aplicado aos bancos de crédito rural, embora lhes fosse determinado que consultassem o secretário do Tesouro antes de tomar qualquer medida, e informassem qualquer discordância com o presidente e o Congresso.

Ao estabelecer uma auditoria de tipo comercial, mais uma vez o Congresso mostrou compreender as exigências especiais das empresas, mas insistiu também em que tal auditoria fosse efetuada por agentes seus. Uma auditoria governamental, declarou o comitê parlamentar que relatou o projeto perante a Câmara, “é destinada a determinar a validade de despesas feitas dentro de cada dotação orçamentária” e “é parte de um sistema destinado a reforçar

⁴⁰ United States Senate. *Financial control of government corporations*, S. Rept., 694, 79th Cong., 1st. Sess., Washington, DC, U.S. Government Printing Office, 1945. p. 7.

⁴¹ Id. *ibid.* p. 7.

⁴² United States House of Representatives. *Providing for financial control of government corporations*. op. cit. p. 10.

a responsabilidade pessoal dos funcionários do governo”.⁴³ Em contraposição, uma auditoria comercial “é separada e distinta do sistema contábil e de controles financeiros internos (...) e destina-se a determinar as condições financeiras da empresa numa determinada data e os resultados de suas operações financeiras (...) e a indicar se seus recursos financeiros foram despendidos regularmente, de acordo com a autorização dada pela empresa”. Certas organizações que já estavam sendo submetidas à auditoria de autoridades supervisoras (as empresas de crédito agrícola e os bancos federais de empréstimo hipotecário) foram solicitadas, sob protestos de sua parte, a se submeterem a uma auditoria independente feita pelo controlador-geral com base na necessidade que tem o Congresso de conhecer “as operações e a condição financeira de cada empresa governamental em que o Governo tenha investido recursos financeiros”.⁴⁴ O Congresso considerava de grande valia, “na avaliação dos resultados dos programas das empresas e na transmissão de seus pedidos de novos fundos”,⁴⁵ as informações que poderiam ser extraídas dos relatórios de auditoria do controlador-geral.

Se tais relatórios de auditoria têm sido usados sistematicamente pelo Congresso para avaliação das empresas é ponto discutível, mas a oportunidade para isso tem, sem dúvida alguma, sido aumentada pela visão cada vez mais ampla do General Accounting Office sobre o que significa uma auditoria de empresas bem como de outros órgãos. O controlador-geral Elmer B. Staats,⁴⁶ que completou em 1981 seu mandato de 15 anos, considerou os seguintes tópicos como pontos importantes a serem incluídos numa auditoria:

- *responsabilidade fiscal*, que inclui integridade fiscal, publicidade dos atos oficiais e observância das leis e regulamentos aplicáveis;
- *responsabilidade gerencial*, que diz respeito ao uso eficiente e econômico de pessoal e de outros recursos;
- *responsabilidade programática*, destinada a verificar se os programas estão atingindo os objetivos pretendidos e se as melhores opções programáticas foram escolhidas para sua consecução, partindo-se do ponto de vista do custo total e dos resultados. Auxiliado por legislação recente, o General Accounting Office vem dando maior ênfase às revisões dos resultados e da eficácia dos programas.

Os entendimentos que prevalecem em matéria de responsabilidade são, é claro, muito limitados para descrever as relações governo/empresa, especialmente quando a cobertura dada pela Lei de Controle das Empresas Governamentais é tão precária (ignorando, por exemplo, quase todas as empresas privadas de participação estatal). Outras relações mais interessantes são discutidas a seguir sob os tópicos: a) vinculação organizacional, gerência e pessoal; b) organização financeira e supervisão.

⁴³ Id. *ibid.* p. 8.

⁴⁴ United States Senate. *Financial control...* op. cit. p. 10.

⁴⁵ Id. *ibid.* p. 11.

⁴⁶ Staats, E. B. GAO Accounting in the Seventies. *GAO Review*, p. 9, Spring, 1972.

8. Vinculação organizacional, gerência e pessoal

A maior parte das empresas de inteira propriedade governamental está sob a supervisão do titular do ministério responsável pela área em que a empresa está operando, mas algumas, como a Tennessee Valley Authority, o Export-Import Bank e a Federal Deposit Insurance Corporation são independentes em relação aos departamentos executivos (ministérios) e prestam contas diretamente ao presidente.

Um levantamento recente encontrou a maioria das empresas de propriedade integral do Estado satisfeita com a própria vinculação mesmo quando ficava “sujeita às políticas e regras gerais do departamento executivo (ministério) ou órgão de que fazia parte”, mas quatro delas — duas sob autoridade ministerial e duas independentes — “queixaram-se de estar sujeitas a muitos dos mesmos regulamentos de outros órgãos governamentais”.⁴⁷

As empresas estatais de economia mista têm uma relação bastante remota com o governo, especialmente se alcançaram o estágio em que qualquer investimento oficial já tenha sido, em grande parte, reembolsado. Grupos de interesse na área agrícola — a associação de crédito e as cooperativas que constituem as organizações-membros dos três conjuntos de bancos de crédito agrícola — têm sido particularmente bem-sucedidos quando a coordenação da política tem passado para suas mãos. Os bancos de crédito ficam sob a supervisão da Farm Credit Administration, um órgão independente do ramo executivo do governo. Sua política é estabelecida e seu chefe executivo nomeado pelo Federal Farm Credit Board, órgão que funciona em tempo parcial. Embora formalmente o presidente nomeie 12 dos 13 membros desse conselho, na prática ele aceita a indicação feita por várias associações e cooperativas, nos 12 distritos de crédito agrícola.⁴⁸ Mesmo quando o capital estatal ainda não tenha sido reembolsado, as empresas de economia mista tendem a enfatizar suas origens diferentes. Assim, o National Consumer Cooperative Bank tem alegado que “uma empresa cuja propriedade é mista deveria ser responsável perante (...) a administração, seus acionistas e outras clientelas que o Congresso considere relevantes”.⁴⁹

As empresas privadas de participação estatal tendem a inclinar-se por um tipo de independência semelhante à das empresas de propriedade mista. Desse modo, a National Park Foundation, embora admitindo que tem “sempre refletido as prioridades gerais do National Park Service”, insiste, não obstante, em que “o fato de ter o Congresso estipulado que a maioria do Conselho da Fundação fosse constituída de representantes do setor privado evidencia que se pretendeu dar a ela uma latitude maior quanto a questões políticas”.⁵⁰

É mais difícil colocar no esquema as empresas privadas de participação estatal descritas como geradoras de lucro. A autonomia que possam manter, quanto à direção governamental, irá depender em grande parte, na prática, do seu grau de independência financeira. A Communications Satellite Corpo-

⁴⁷ National Academy of Public Administration. *Report on government corporations*. op. cit. v. 1, appendix 2, p. 9-11 e 29.

⁴⁸ Seidman, H. op. cit. p. 243.

⁴⁹ National Academy of Public Administration. *Report on government corporations*. op. cit. v. 1, appendix 2, p. 24.

⁵⁰ Id. *ibid.*

ration (Comsat), que nunca recebeu uma injeção de recursos federais, tem grande liberdade de ação, apesar de um estatuto que dispõe sobre a supervisão das operações de comunicação pelo presidente dos EUA e sobre sua regulamentação pela Federal Communications Commission. Em contraste, as duas empresas privadas instituídas para ajudar a decadente indústria ferroviária — a Amtrak e a Consolidated Rail Corporation (Conrail) — verificaram que a forte dependência em que se encontram em relação ao financiamento oficial lhes traz problemas no que concerne às diretrizes políticas.

Voltamo-nos agora para a estrutura gerencial e sua relação com o governo (neste caso, o ramo executivo do governo). Antes das empresas públicas serem estabelecidas a nível nacional, a prática de terem conselhos diretores era corrente, provavelmente devido às exigências das leis estaduais de empresas.⁵¹ Tais conselhos são ainda quase universalmente empregados: a Saint Lawrence Seaway Development Corporation e a Government National Mortgage Association, com suas chefias singulares, são exceções raras. Quanto às empresas públicas sob forma não-societária — agora principalmente os fundos rotativos — a diretoria singular é comum. Algumas vezes, como no caso da Secretary of Housing and Urban Development, a diretoria é transformada por lei numa espécie de “sociedade unipessoal”, que inclui sujeição às disposições estabelecidas para as empresas de inteira propriedade governamental na Lei de Controle das Empresas Governamentais.⁵²

As diretorias colegiadas, embora comuns, variam muito entre si. Diretorias de tempo integral não são usadas com freqüência (embora a Tennessee Valley Authority e a Federal Deposit Insurance Corporation disponham desse tipo de diretoria). O conselho de um órgão superior pode servir como conselho das empresas que dele dependem (Federal Home Loan Bank Board, relativamente à Federal Savings and Loan Insurance Corporation e à Federal Home Loan Mortgage Corporation). As diretorias de tempo parcial, mais numerosas, são também diversificadas. Algumas podem ser compostas inteiramente de funcionários públicos que trabalham em atividades relacionadas (Commodity Credit Corporation, Pension Benefit Guaranty Corporation, Federal Financing Bank). Outras são uma mistura de funcionários e pessoas oriundas do setor privado, nomeados todos pelo governo (Community Development Corporation, Federal Crop Insurance Corporation, Federal Prison Industries, Inc., Panama Canal Company). Ainda em outros casos (Banks for Cooperatives, Federal Intermediate Credit Bank, Rural Telephone Bank), a escolha de diretores cabe tanto ao governo como às associações tomadoras de empréstimos. No processo de escolha dos membros da diretoria, os estatutos de algumas empresas estabelecem uma fórmula representativa que deve ser observada. Por exemplo, entre os cinco nomeados pelo presidente para o conselho de 15 membros da Federal National Mortgage Association (Fannie Mae), deve haver um representante de cada uma das três indústrias vinculadas ao setor de habitação.

A relação entre as diretorias e o funcionário que exerce a chefia executiva também varia, como mostrarão alguns exemplos. No caso da Tennessee Valley Authority (TVA), o executivo-chefe é também o presidente da diretoria. O secretário do Tesouro não apenas serve como presidente da diretoria do Fe-

⁵¹ Seidman, H. op. cit. p. 259.

⁵² Id. *ibid.* p. 260.

deral Financing Bank, mas também nomeia os funcionários executivos. Na Consolidated Rail Corporation o executivo-chefe e o principal funcionário na linha operacional são membros da diretoria.

Vários problemas giram em torno da composição dos conselhos-diretores e das nomeações para os mesmos. Quando se trata de empresas de inteira propriedade governamental, em íntima identificação com um departamento, não se discute, de um modo geral, o fato de ser deixada ao chefe do departamento a autoridade para fazer as nomeações, ou mesmo para fazer, ele próprio, parte do conselho. Para outros tipos de empresas, uma disposição que favoreça demasiadamente o controle departamental poderá suscitar contestações. Assim, quando a Fannie Mae transformou-se em empresa de direito privado, em 1968, grupos interessados defenderam, com sucesso, a tese de que o secretário do Department of Housing and Development, que disporia de autoridade reguladora, não deveria ser também a autoridade com poder de nomear. A lei estabeleceu que o presidente teria esse poder.

Contudo, a hipótese de *qualquer* funcionário governamental dispor de autoridade para nomear membros do conselho diretor de empresas privadas de participação estatal que não sejam órgãos ou instituições do governo foi objeto de questionamento num painel promovido pela Academia Nacional de Administração Pública. O argumento é que, sejam os nomeados pelo governo funcionários públicos ou apenas cidadãos, que representam o setor privado, “sua responsabilidade perante o conselho-diretor ou o presidente que os nomeia não é clara, ou é dividida, e pode resultar em um conflito de interesses”.⁵³ O mesmo grupo também chamou de “mal-orientada” a prática de nomear um ou mais secretários de departamento (ministros), ou outros funcionários graduados para os conselhos de administração, alegando que essa nomeação pode enfraquecer sua autoridade e aumentar as oportunidades de conflito com outras autoridades.

No que diz respeito a nomeações para os conselhos das empresas, pelo governo, depois que o investimento oficial tenha sido reembolsado ou que a empresa passa a ser classificada como privada, a experiência tem sido diversificada. Conforme anteriormente se observou, o presidente faz apenas duas nomeações *pro forma* para o Federal Farm Credit Board que dirige os três conjuntos de empresas de crédito rural, já que aceita as indicações dos grupos interessados. A experiência da Comsat, empresa pública de direito privado que não conta com recursos federais, mas tem três membros de seu conselho nomeados pelo presidente é, até certo ponto, semelhante. Seja qual for a realidade quanto ao método da escolha desses elementos pelo presidente, os mesmos não têm assumido posições políticas que possam ser diferenciadas das dos demais componentes do conselho. Relativamente a outra empresa pública de direito privado, de fins lucrativos, e que não depende do governo para sua sobrevivência, porém, a história tem sido diferente. A Secretaria de Habitação e Desenvolvimento do governo Carter, além de fazer diversas tentativas para exercer influência sobre as nomeações para o conselho da Fannie Mae, tentou promover uma mudança em sua composição. Não teve sucesso quanto a conseguir a renúncia de conselheiros nomeados

⁵³ National Academy of Public Administration. *Report on government corporations*. op. cit. v. 1, p. 33.

pelo antecessor de Carter, nem quanto a ter voz ativa na escolha dos diretores indicados pelos acionistas. Um projeto do Congresso para aumentar o número de nomeações presidenciais para o conselho, que ela apoiou vigorosamente, não conseguiu ser transformado em lei. Os grupos interessados eram suficientemente fortes para resistir a tais tentativas nas empresas em que o governo não dispunha de uma alavanca financeira. O fato de que as tentativas foram feitas, contudo, indica que membros combativos do governo, que fazem objeções à política empresarial, como acontecia com a secretária Patricia Harris, consideram a participação nos conselhos como um meio de se conseguir a alteração daquela política.

Assim como a nomeação, o afastamento de membros dos conselhos tem sido, às vezes, um instrumento de controle governamental. O exemplo mais famoso foi a substituição do primeiro presidente de conselho da TVA em 1938, pelo presidente Franklin D. Roosevelt, quando aquele se recusou a responder aos pedidos de informação do presidente e lhe desafiou a autoridade, insistindo em que só era responsável perante o Congresso; a autoridade de Roosevelt sobre a empresa, de inteira propriedade do Estado, foi reconhecida pelos tribunais.⁵⁴ O estatuto de pelo menos uma empresa de direito privado (a Fannie Mae), porém, dá ao presidente, em caso de “justa causa”, autoridade para afastar qualquer conselheiro, seja ele nomeado pelo presidente ou por grupos que representam interesses privados. Na única vez em que tal autoridade foi exercida, em 1969, o presidente Richard Nixon afastou o presidente da empresa, um remanescente da administração Johnson que entrou em choque com o secretário de Habitação e Desenvolvimento.

No que se refere ao sistema de pessoal, os empregados de empresas públicas não-societárias e de empresas de inteira propriedade do Estado são, quase sempre, funcionários públicos efetivos, o que não ocorre em outros tipos de empresas. O sistema do mérito passou por grande turbulência durante os mandatos de Franklin Roosevelt como presidente, por coincidência períodos em que também foram criadas muitas empresas públicas. Em 1938, um decreto (*executive order*) do presidente colocou todas as empresas “de inteira propriedade ou controle do Estado” sob o sistema do mérito, excetuando-se aquelas cujos estatutos não preceituavam sua adoção.⁵⁵ A Lei Ramspeck, de 1940, autorizou o presidente a incluir no serviço público permanente os empregados de todas as empresas possuídas integralmente pelo governo, salvo a TVA e, nos termos do decreto de 1941, a maior parte desses empregados ficou subordinada ao sistema do mérito. A Lei de Classificação de 1949 esclareceu implicitamente o *status* dos empregados das empresas não inteiramente possuídas pelo Estado, declarando excluídos “os empregados cuja remuneração não é, ou é apenas em parte, paga por verbas orçamentárias dos EUA”. A TVA e o Serviço Postal têm seus próprios sistemas de pessoal. No extremo oposto, algumas empresas subordinadas a departamentos ou não têm quadros de pessoal (Commodity Credit Corporation, Rural Telephone Bank) ou os têm pequenos (Federal Financing Bank, National Park Foundation). Nesses casos, as empresas dependem das equipes do departamento.

⁵⁴ Seidman, H. op. cit. p. 261.

⁵⁵ Key, V. O. op. cit. p. 238.

Freqüentemente o governo utiliza a função de pessoal como um meio de controle. A maioria das empresas de propriedade integral do Estado está subordinada a um limite de lotação no quadro de pessoal, o que não acontece com as sociedades de economia mista e as empresas públicas de direito privado.⁵⁶ As limitações impostas pelo Congresso ou pelo Poder Executivo ao número de empregados são em geral consideradas inadequadas, sob o fundamento de que as empresas “deveriam ser livres para aumentar ou reduzir seus quadros e suas despesas, de acordo com as demandas do mercado em mudança”.⁵⁷ Além da determinação de tetos para os quadros de pessoal, algumas vezes o govêrno impõe limitações aos salários elevados. Tais limitações impõem, por sua vez, restrições severas às empresas mais próximas do mercado. Por exemplo, apesar da “forte oposição” da Amtrak a uma violação “dos mecanismos do mercado”, o Comitê de Comércio do Senado estabeleceu, em 1972, a regra de que os salários dos altos executivos da Amtrak não poderiam exceder os dos membros do gabinete.⁵⁸ A forte dependência do financiamento governamental tornou a Amtrak vulnerável a uma restrição dessa espécie.

Voltemos agora para uma discussão sobre a medida em que as finanças servem como meio de controle ou influência governamental sobre as empresas públicas incorporadas. Uma informação sobre os métodos de financiamento das empresas serve de introdução à análise.

9. *Sistemas financeiros e supervisão governamental*

As empresas públicas, especialmente quando autofinanciadas, escapam às regras financeiras usuais aplicáveis aos departamentos do governo, segundo as quais nenhuma importância deve ser paga pelo Tesouro, salvo nos termos da lei; as receitas públicas devem ser depositadas no Tesouro e as verbas atribuídas anualmente. Mesmo quando uma empresa não é auto-suficiente, a rigidez do financiamento do tipo ministerial é, via de regra, evitada. A alocação de recursos governamentais por meio de transferências que não estejam sujeitas ao controle orçamentário anual ou, mais raramente, através da subscrição governamental de ações da empresa é o recurso utilizado, embora verbas anuais, como no caso de programas não-energéticos da TVA, não estejam excluídas.

As empresas públicas dependem, além disso, de receitas e de empréstimos oriundos do Tesouro ou do público. A criação do Federal Financing Bank (FFB) teve considerável impacto sobre a maneira pela qual se verificam os empréstimos. No ano seguinte ao início das operações do banco, em 1974, quatro empresas (Tennessee Valley Authority, Export-Import Bank, Postal Service e United States Railway Association) tomaram emprestado ao banco

⁵⁶ National Academy of Public Administration. *Report on government corporations*. op. cit. v. 1, appendix 2, p. 12.

⁵⁷ National Academy of Public Administration. *Report on government corporations*. op. cit. v. 1, p. 40.

⁵⁸ United States Senate. *Amendments to Rail Passenger Service Act of 1970*. S. Rept. 92-756, 92nd Cong., 2^{dn} Sess., Washington, DC, U.S. Government Printing Office, 1972, p. 8-26-7.

um total de US\$ 6,5 bilhões, em vez de recorrerem ao setor privado, como teriam feito anteriormente.⁵⁹ Desse modo, títulos do Tesouro ou do FFB substituem, no mercado de capitais, os títulos das empresas. As vantagens apreoadas são melhor coordenação dos empréstimos das companhias e redução dos custos.⁶⁰ O Tesouro pode solicitar que as agências autorizadas a tomar empréstimos no mercado privado o façam ao FFB, “órgão subordinado à supervisão geral e à direção do secretário do Tesouro”.⁶¹

A influência governamental sobre as finanças das empresas envolve inevitavelmente o orçamento do governo federal, muito embora, nos termos da Lei de Controle das Empresas Governamentais essas empresas escapem a controles de tipo ministerial. Tal como em áreas das relações governo/empresa, dá-se maior importância a normas do que a diretrizes políticas. Contudo, o orçamento dá exemplos da utilização das empresas para propósitos de política econômica. Por exemplo:⁶²

(...) A Administração tem tomado providências para minimizar problemas de crédito habitacional, causados pela dificuldade de dinheiro. Em 1975, a Government National Mortgage Association (GNMA) assumiu compromissos de compra de US\$ 5 bilhões em hipotecas sujeitas a taxas de juros abaixo dos níveis do mercado. Essa medida está contribuindo para a aquisição de 150.000 unidades habitacionais. As hipotecas compradas dentro desse programa estão sendo revendidas para produção de retornos como os que ocorrem no mercado, com a GNMA absorvendo as perdas.

O Office of Management and Budget (OMB), do gabinete executivo do presidente, exerce diversos controles financeiros e programáticos no decorrer do processo orçamentário, mas esses controles não se fazem sentir da mesma maneira sobre todas as empresas. Um levantamento recente verificou que “14 empresas sofriam limitações em suas despesas administrativas, enquanto 13 outras não; 11 eram e 14 não eram limitadas em suas despesas de capital; 12 estavam e 13 não estavam sujeitas a revisão por alínea e item; 17 estavam e 13 não estavam sujeitas a alocação de verbas pelo OMB”.⁶³ Oito empresas estavam sujeitas a todos os quatro controles citados acima e seis não estavam sujeitas a qualquer deles. Embora as empresas de inteira propriedade do Estado fiquem, em média, expostas a maior número de controles, como se poderia esperar, uma das oito sujeitas a todos os quatro controles indicados é a *Amtrak*, uma empresa pública de direito privado (tratamento que, sem dúvida, reflete sua dependência financeira do governo). As seis empresas que não estavam sob qualquer controle pertenciam à categoria de empresas de direito privado ou de economia mista, como seria de se esperar; a exceção era o Federal Financing Bank que, contudo, está vinculado, por diferentes vias, ao Departamento do Tesouro.

⁵⁹ Special Analyses. *Budget of the United States Government Fiscal Year of 1977*. Washington, DC, U.S. Government Printing Office, 1976, p. 54.

⁶⁰ Id. *ibid.* p. 55.

⁶¹ *United States Statutes at Large*, 87/938. Washington, DC, U.S. Government Printing Office, 1973.

⁶² *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1977*. Washington, DC, U.S. Government Printing Office, 1976, p. 103.

⁶³ National Academy of Public Administration. *Report on government corporations*. op. cit. v. 1, appendix 2, p. 19.

Há diversas limitações ao uso do processo orçamentário, através do OMB, como instrumento de controle governamental. A primeira delas é que o OMB não usa seu *staff* para proporcionar uma visão abrangente das empresas governamentais, da maneira como o fazia seu antecessor, o Bureau of Budget. Este “supervisionava a formação e a atuação das empresas governamentais em nome do presidente”, mas o OMB simplesmente põe suas sete divisões de orçamento para rever os orçamentos e programas de cada uma das empresas, sem tentar exercer supervisão.⁶⁴

Uma segunda limitação é que, desde 1969, o orçamento não vem incluindo as empresas de participação estatal que sejam de integral propriedade privada. Esse sistema resultou de recomendações feitas em 1967 pela Commission on Budget Concepts, que assessora o presidente, e que buscava um “orçamento unificado”. Entre outras empresas, há algumas que têm apenas uma parte de suas atividades incluídas no orçamento federal. Por exemplo, as verbas destinadas ao Serviço Postal são incluídas, mas não as receitas postais, suas rendas e suas despesas operacionais; as despesas administrativas e os recursos da U.S. Railway Association usados para compra de títulos emitidos pela *Conrail* estão incluídos, mas não os recursos que a associação tomou emprestados para repassar às ferrovias.⁶⁵

Em geral, as empresas incluídas no orçamento são de inteira propriedade do Estado, e as que ficam de fora são empresas privadas ou de economia mista, mas determinados estatutos têm deixado diversos fundos rotativos e empresas de inteira propriedade do governo fora do orçamento (seus orçamentos detalhados são apresentados como anexos orçamentários). Ironicamente, uma empresa fora do orçamento é o Federal Financing Bank descrito, pelo próprio orçamento, como “um importante instrumento de coordenação de órgãos federais e de entidades assistidas pelo governo federal nos recursos que tomam emprestados ao público”.⁶⁶ Não obstante, devido aos seus estreitos vínculos com o Tesouro, o banco pode exercer sua tarefa de coordenação.

A exclusão do banco e de outras unidades resulta, na realidade, da preocupação dos formuladores de política em relação aos valores totais do orçamento e da dívida nacional. Considera-se que a exclusão da despesa desses órgãos dos totais do orçamento geral e a exclusão de seus débitos do limite legal da dívida são capazes de apresentar, ao público, uma imagem mais atraente. Excluindo-se a capacidade orçamentária e o desembolso das atividades situadas fora do orçamento dos totais do orçamento geral não se excluem, necessariamente, de maneira completa, tais atividades da revisão presidencial e parlamentar. Assim, os limites ao montante de novos empréstimos feitos pelo fundo rotativo de eletrificação e telefones rurais (Rural Electrification and Telephones Revolving Fund) são estabelecidos anualmente pela legislação pertinente e a dívida pendente e os empréstimos anuais contraídos pelo Serviço Postal são limitados por lei.⁶⁷ Em termos do processo orçamen-

⁶⁴ National Academy of Public Administration. *Report on government corporations*, op. cit. v. 1, p. 52.

⁶⁵ National Academy of Public Administration. *Report on government corporations*. op. cit. v. 1, appendix 2, p. 7.

⁶⁶ *Budget of the United States of America, Fiscal Year 1977*. Washington, DC, U.S. Government Printing Office, 1976, p. 12.

⁶⁷ *Budget of the United States of America, Fiscal Year 1977*. Washington, DC, U.S. Government Printing Office, 1976, p. 12.

tário, porém, a exclusão de algumas despesas das empresas do orçamento “não só deixa de mostrar a magnitude das operações financeiras do governo e de seu impacto, mas também atribui aos desembolsos extra-orçamentários um *status* preferencial, visto que os mesmos não competem com outras atividades governamentais nas decisões que estabelecem prioridades no processo orçamentário”.⁶⁸

A grande expansão dos programas empresariais no campo do crédito, observada na introdução deste estudo, tem causado especial preocupação. Em 1976, o Comitê de Orçamento da Câmara recomendou que todas as entidades que não participavam do orçamento fossem nele incluídas; e a administração Reagan lamentou “os efeitos dos empréstimos diretos, extra-orçamentários, na alocação de créditos para usos determinados” e na criação da necessidade de maiores empréstimos federais tomados ao público.⁶⁹ A administração espera, por volta de 1985, reduzir a amplitude dos desembolsos do Federal Financing Bank para cerca de um terço dos níveis de 1981.⁷⁰

A incerteza do montante dos pagamentos de empréstimos, quando são dadas as garantias para os mesmos, cria uma espécie de bomba-relógio financeira. Como têm observado os críticos, “o impacto das despesas com a garantia de empréstimos só é notado quando ocorre um pagamento em atraso, e a essa altura os itens se tornaram ‘incontroláveis’, do ponto de vista orçamentário”.⁷¹ Quando as empresas são autorizadas a tomar empréstimos diretos, a taxas de juros inferiores ao custo do dinheiro para o governo, como acontece às vezes, novas ingerências ocorrem, relativamente à influência governamental sobre as finanças empresariais.

Um passo no sentido de maior disciplina orçamentária sobre os empréstimos e suas garantias foi dado em 1980, quando foi instituído um “orçamento creditício” cobrindo todos os empréstimos diretos e garantidos que fossem tomados por órgãos federais, incluídos ou não no orçamento. “Os totais do orçamento creditício representam níveis brutos de atividade creditícia, sem compensações para pagamentos e outras formas de recuperação. Ao excluir as recuperações, o orçamento creditício mede o nível real de atividade do programa e permite que o controle seja baseado numa providência sobre a qual o governo tem liberdade de ação — uma nova extensão do crédito”.⁷² Contudo, o orçamento creditício, por si só, não pode significar controle. O presidente pode apenas propor limitações de crédito a serem incluídas nos projetos de atribuição de verbas aprovados pelo Congresso.

Por uma questão de justiça, devemos lembrar que, embora o controle governamental sobre as finanças empresariais seja, em alguns pontos, bastante frouxo, algumas empresas queixam-se do excesso de zelo do governo. Essas queixas, muitas vezes, referem-se a outros aspectos, além dos controles financeiros,

⁶⁸ National Academy of Public Administration. *Report on government corporations*. op. cit. v. 1, p. 55.

⁶⁹ *Budget of the United States of America, Fiscal Year 1983*. Washington, DC, U.S. Government Printing Office, 1982, Part 6, p. 8.

⁷⁰ Ver dados numéricos no Orçamento de 1983. *Budget of the United States of America, Fiscal Year 1983*. Washington, DC, U.S. Government Printing Office, 1982, Part 6, p. 9.

⁷¹ National Academy of Public Administration. *Report on government corporations*. op. cit. v. 1, p. 55.

⁷² *Budget of the United States of America, Fiscal Year 1983*. Washington, DC, U.S. Government Printing Office, 1982, Part. 7, p. 13.

abrangendo todos os controles federais. Assim, a TVA tem reclamado do peso dos regulamentos que lhe são impostos, nos termos seguintes:⁷³

“Sempre que a TVA ficou sujeita a regulamentações padronizadas, de alcance geral do governo, destinadas a promover a “uniformidade” nas atividades dos órgãos federais, seus custos infra-estruturais e operacionais aumentaram sem quaisquer lucros correspondentes passíveis de mensuração (...). Mais ainda, pelo fato de que a TVA realiza amplas operações de tipo comercial, fica sujeita não apenas a muitas regulamentações governamentais de caráter geral que se ajustam mal à eficiente atuação de uma entidade empresarial, mas também a grande parte das mesmas leis federais, dos regulamentos e da burocracia impostos à atividade empresarial de natureza privada.

10. *Administração e controle das entidades públicas internacionais*

Os EUA participam de uma grande variedade de organizações internacionais multilaterais, mas é conveniente limitarmos esta discussão às relativamente poucas empresas existentes entre elas, e que são, essencialmente, bancos de desenvolvimento, de um tipo ou de outro. Essas organizações, assim como informações básicas sobre as mesmas e a forma pela qual os EUA a elas se juntaram, estão relacionadas no quadro 1.

Deve-se observar que, além das duas entidades filiadas ao Banco Mundial, a ação do Congresso foi o meio usado para estabelecer a participação americana nas organizações, o que está de acordo com as disposições constitucionais. A conduta da política externa, assim como a dos assuntos domésticos, fica em mãos do presidente, mas o Congresso também desempenha papel importante. A Constituição dos EUA dá ao presidente a autoridade para estabelecer tratados, com o apoio de dois terços do Senado, e para nomear diplomatas, com a confirmação do Senado. A maior fonte de poder do Congresso está, provavelmente, em seu controle sobre os recursos financeiros. A seguir é explicada a maneira pela qual, na prática, funcionam essas disposições.

Os representantes dos EUA nas organizações internacionais recebem, em geral, instruções detalhadas. “O complexo processo de coordenação interministerial que se desenvolveu nos EUA”, observa um comentador, “é uma das razões pelas quais as instruções dadas às suas delegações tendem a ser tão rígidas”.⁷⁴

Os estatutos do banco de desenvolvimento não constituem exceção. O “diretor-executivo” dos EUA no Fundo Monetário Internacional tem sido chamado “o mais orientado dos representantes”.⁷⁵ Um exame das disposições legais não somente demonstra esse aspecto, mas também indica que, por mais completa que seja a orientação dada aos representantes, o Congresso reserva para si algumas áreas de decisão.

⁷³ National Academy of Public Administration. *Report on government corporations*. op. cit. v. 2. p. s.n.

⁷⁴ Jacobson, H. K. *Networks of interdependence: international organizations and the global political system*. New York, Alfred A. Knopf, 1979. p. 122.

⁷⁵ Strange, Susan. IMF: Monetary Managers. In: Cox, Robert W. & Jacobson, Harold K., ed. *The anatomy of influence: decision making in international organizations*. New Haven, Yale University Press, 1974. p. 284.

Quadro 1

Organização	Propósito	Como foi estabelecida	Como se filiaram os EUA
Banco Asiático de Desenvolvimento (Asian Development Bank)	Auxiliar os países asiáticos em desenvolvimento	Em 1966, por acordo entre 15 governos. Em 1980, eram membros 28 países da Ásia	Pela Lei de 16 de março de 1966 (Asian Development Bank Act)
Banco Interamericano de Desenvolvimento (Inter-American Development Bank)	Promover o desenvolvimento econômico e social dos países-membros	Em 1959, por acordo de 20 países. Por uma emenda de 1976, filiaram-se 17 países situados fora da região	Pela Lei de 1959 (Inter-American Development Bank)
Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial) (International Bank for Reconstruction and Development — World Bank)	Auxiliar os países em desenvolvimento, propiciando o investimento de capital para fins produtivos e suplementando o investimento privado, quando necessário	Em 1944, por acordo de 28 governos. Em 1979, eram membros 174 países, contribuindo com mais de US\$ 37 bilhões	Pela Lei de Adesão ao Acordo de Bretton-Woods, de 1945 (Bretton-Woods Agreements Act)
Associação Internacional de Desenvolvimento (International Development Association)	Auxiliar os países em desenvolvimento em termos mais favoráveis que os do Banco Mundial	Criada como entidade filiada ao Banco Mundial, em 1960, e aberta a todos os países-membros do Banco. Contava com 121 membros, por volta de 1979	Em virtude de serem os EUA membros do Banco Mundial
Empresa Financeira Internacional (International Finance Corporation — IFC)	Promover a empresa privada produtiva, nos países em desenvolvimento	Criada como entidade filiada ao Banco Mundial, em 1956. Por volta de 1979, 109 membros do Banco Mundial haviam-se tornado membros da IFC	Em virtude de serem os EUA membros do Banco Mundial
Fundo Monetário Internacional (International Monetary Fund)	Promover a cooperação monetária internacional e a estabilidade cambial; tornar os recursos do Fundo disponíveis para todos os membros	Em 1944, por acordo internacional, emendado em 1968 para a inclusão no Fundo de Direitos Especiais de Saque	Pela Lei de Adesão ao Acordo de Bretton-Woods, de 1945; a Lei dos Direitos Especiais de Saque foi sancionada em 1968

A fim de coordenar as políticas e a atuação dos representantes dos EUA no Fundo Monetário Internacional e no Banco Mundial, a lei que regula internamente o Acordo de Bretton-Woods dispôs sobre a criação de um Conselho Nacional de Assessoramento em Problemas Monetários e Financeiros Internacionais, composto em grande parte de funcionários ministeriais. O processo de coordenação deveria incluir consultas ao Export-Import Bank, de Washington, e a outros órgãos internos do governo. O conselho deveria também recomendar ao presidente diretrizes políticas gerais, para orientação dos representantes americanos. Finalmente, sob a direção geral do presidente, o conselho foi autorizado, pela lei, a tomar as decisões referentes ao consentimento dos EUA em relação a ações empreendidas pelo Banco ou pelo Fundo.

O presidente e o conselho, contudo, ficavam proibidos de tomar certas decisões "a menos que tal ação fosse autorizada pelo Congresso, através de lei".⁷⁶ Assim, o Congresso mantinha sob seu controle assuntos como mudanças na cota de contribuição dos EUA para a organização, modificações no valor da paridade cambial do dólar americano, aquisição, mediante subscrição, de novas ações do Banco Mundial, ou concessão de empréstimos ao Fundo ou ao Banco.

Mediante uma emenda feita em 1976 ao estatuto de 1945, diversos itens foram acrescentados à lista de ações proibidas. Os estatutos que autorizavam o presidente a aceitar a participação dos EUA no Asian Development Bank e no Inter-American Development Bank continham também uma lista de medidas que só poderiam ser tomadas com aprovação do Congresso. Finalmente, na Lei dos Direitos Especiais de Saque (Special Drawing Rights Act), que autorizou o presidente a aceitar um papel mais amplo para o Fundo Monetário Internacional, o Congresso reteve o controle da ação relacionada a determinadas mudanças na cota dos EUA.

Os estatutos legais de criação dos bancos determinam que a nomeação dos representantes dos EUA, pelo presidente, seja após recomendação e com consentimento do Senado determinam, ainda, os prazos de mandato dos representantes, proibindo-os de receber qualquer salário ou outra forma de remuneração dos EUA, pelos seus serviços. Não há, nos estatutos, disposições sobre o afastamento dos funcionários antes do término de seus mandatos.

Nos programas de concessão de fundos, sejam internos ou internacionais, o Congresso segue uma norma que tem dois estágios: autorização e entrega das verbas. O primeiro estágio está exemplificado no Asian Development Bank Act, que estabelece: "Por este instrumento fica autorizada a entrega, independentemente dos prazos do ano fiscal e para a aquisição de 20 mil ações do capital social do banco, a verba de (...) US\$ 2.000.000.000".⁷⁷ Para que uma subscrição de ações seja efetivamente paga, o Congresso deve então dispor em outro decreto, sobre a concessão da verba. Esses instrumentos legais são desenvolvidos através de subcomitês dos comitês de finanças de ambas as casas do Congresso. O montante que na realidade é concedido não é, necessariamente, tudo aquilo que foi autorizado. Nem sempre, também, as autorizações estão de inteiro acordo com os termos dos entendimentos estabelecidos com outras nações que contribuem para os bancos de desenvolvimento. Por exemplo, em 1979 os EUA

⁷⁶ *United States Statutes at Large* 59/514. Washington, DC, U.S. Government Printing Office, 1945.

⁷⁷ *United States Statutes at Large* 80/72. Washington, DC, U.S. Government Printing Office, 1945.

concordaram, juntamente com outras nações contribuintes, em pagar cerca de um quarto de um fundo de US\$ 12 bilhões para reabastecer financeiramente a International Development Association. Contudo, subseqüentemente, o Congresso deixou de autorizar a contribuição dos EUA. Quando a administração Reagan assumiu o governo, propôs dilatar o prazo dos pagamentos devidos pelo país, tendo o Congresso finalmente autorizado um cronograma de pagamentos abrangendo pelo menos quatro anos.⁷⁸

A complexidade do sistema político americano é responsável por esses emaranhados dispositivos legais. Para conseguir uma autorização parlamentar referente à International Development Association, em 1981, o Presidente Ronald Reagan foi obrigado a apaziguar, no Congresso, membros conservadores de seu próprio partido, que haviam criticado a organização.⁷⁹ Mesmo em 1945, quando a participação dos EUA no Banco Mundial e no Fundo Monetário Internacional foi estabelecida, pessoas que apoiavam essa providência demonstraram acreditar que seria preferível encontrar, para pagamento das quantias subscritas pelos EUA, outro meio que não o processo de autorização e alocação de verbas. A Lei sobre o Acordo de Bretton-Woods (Bretton-Woods Agreement Act), de 1945, propiciou a emenda da Lei sobre a Reserva em Ouro (Gold Reserv Act), de 1934, para orientar o Tesouro na utilização dos saldos dos fundos.

Um comentário a esse dispositivo diz: “Na realidade, os funcionários do governo dos EUA decidiram que, para evitar oposição do Congresso, a maneira menos dolorosa de conseguir recursos para fazer a subscrição ao Fundo consistiria em destinar a ele o saldo de mais de US\$ 2,8 bilhões, colocado à disposição do Tesouro dos EUA (na sua qualidade de guardião do Forte Knox) quando o dólar foi desvalorizado em relação ao ouro, em 1934.”⁸⁰ Muitos outros exemplos poderiam ser apresentados, mas os que foram dados servem para mostrar algumas das complexidades das relações de uma nação com os empreendimentos públicos de natureza internacional.

Summary

In the United States public enterprise is a limited instrument of state policies. The explanatory factors may include: strong reliance on the private sector and a corresponding reluctance to employ public enterprise; a distrust of government planning; reliance on decentralized, pluralistic decision-making, reflecting the existence of federalism, separation of powers, weak political parties, powerful interest groups; and a tradition of local autonomy.

Though these factors sharply limit the strategic uses of public enterprises in pursuit of public policies, it would be a mistake to assume that public enterprises are few in number or inconsequential. In attempting to refute this assumption, one is handicapped by the absence of precise information. A good share of the problem involves the difficulty of collecting reliable statistics in a populous nation with a giant national government, fifty state governments, and nearly 80,000 local governmental units. The difficulty is compounded by the lack of

⁷⁸ *Congressional Quarterly Almanac*. Development banks put in reconciliation. 1981. p. 142-5.

⁷⁹ *Id. ibid.*

⁸⁰ Strange, Susan. *op. cit.* p. 264.

an agreed-upon definition of public enterprise and the considerable freedom of subnational governments to employ whatever forms of public enterprise — or variations thereof — that they wish.

Another contributor to confusion is the blurred boundary between governmental and private action. There are various instrumentalities funded by the national government but not directly administered by its employees, for example, nonprofit corporations sponsored by government agencies for research purposes and private firms for the delivery of health care under government programs.

When public enterprise is employed, it is not accompanied by integrated planning.

There has been no coordinated or purposeful program of extending public enterprise, but rather a grass-roots evolution of many kinds of public firms and programs. In some cases the truly “public” element is small.

Under circumstances such as these, aggregate data on public enterprise are not only virtually impossible to obtain but are not regarded by governments in the United States as vital to collect or maintain. Among the more subtle reason is that a “business society” does not view such information as useful or even particularly interesting.

Given all this one can still logically maintain that public enterprises in the United States are not few in number or inconsequential. Among the nearly 24,000 “special districts” listed by the U.S. Census Bureau in 1972, five to six thousand can be classified as “public authorities” the most popular form of public enterprise at the subnational level.

This paper is mainly centered on public enterprise at the national level. Though few in number compared to subnational enterprises, spending connected with public enterprise activity is substantial.

The most popular form of subnational public enterprise today is the public authority, whose characteristics include: independent corporate status; no direct levy of taxes; power to raise money from private money markets; wholly owned by government.

In this paper the Author provides a panoramic picture of subnational public enterprise, emphasizing, however, the public enterprises at the federal government level.

