

UM SISTEMA DE CONTROLE PARA A EMPRESA PÚBLICA*

V. V. RAMANADHAM**

1. Introdução; 2. O sistema de controle; 3. Conclusão.

1. *Introdução*

O propósito deste trabalho é apresentar um tema, para nós fundamental, que é um sistema de controle para a empresa pública. Limitar-se-á, essencialmente, a uma análise daquilo que o sistema pressupõe, e o foco da discussão estará concentrado no que constitui o âmago da questão, isto é, nos critérios de controle. Serão indicados problemas de indeterminação que envolvem os critérios e tiradas algumas conclusões sobre a evolução de um sistema adequado de controle.¹

É útil uma ligeira explicação do termo controle, como é empregado aqui. Em primeiro lugar, é aplicado no sentido exclusivo dos controles legais que, usualmente, se exercem sobre todas as empresas, públicas e privadas, exce- tuando-se, contudo, aqueles que constituem dispositivos de quaisquer leis especialmente destinadas a reger as empresas públicas — por exemplo, as determinações sobre auditoria financeira das companhias do Governo, que são, na Índia, partes integrantes da Lei das Sociedades Comerciais. Em segundo lugar, os elementos de controle não precisam emanar, todos eles, do Governo; podem estar envolvidas, também, outras agências públicas. Terceiro, o termo controle não deve ser entendido como de conotação restritiva, mas vale como uma expressão abreviada significando aquelas rela- ções das agências públicas de impacto quase imperativo sobre os processos decisórios e gerenciais das empresas públicas.

2. *O sistema de controle*

Há quatro aspectos principais num sistema de controle destinado à em- presa pública: quem controla; quais são os instrumentos do controle; quais

* Trabalho apresentado ao Seminário Inter-Regional sobre Sistemas de Controle de Empresas Públicas em Países em Desenvolvimento, realizado pelo International Center For Public Enterprises in Developing Countries — ICPE (Centro Internacional de Empresas Públicas nos Países em Desenvolvimento), em Ljubljana, Iugoslávia, de 9 a 13 de julho de 1979.

** Assessor técnico especial da Divisão de Administração Pública e Finanças das Nações Unidas.

¹ Os pontos de vista expressos neste estudo são todos do autor e não refletem o pensamento das Nações Unidas, onde trabalha como assessor técnico especial.

são os aspectos sob controle e quais são os critérios segundo os quais o controle é exercido.

2.1 Quem controla

Há várias possibilidades, relativamente a quem controla. De ordinário, alguns — e em poucos casos muitos — dos órgãos seguintes contêm, em si, elementos de controle: o Parlamento (ativamente, em alguns países, e nominalmente, em outros); o ministério ao qual se faz a subordinação (em quase todos os países); o Ministério da Fazenda (cuja ascensão a uma posição crucial é ilustrada pelo Reino Unido); um ministério de empresa pública (como ocorre no México, na Itália e na Malásia); um departamento central do Governo (tal como o Departamento de Empresas Públicas, na Índia; a Divisão de Empresa Pública, no Sri Lanka, ou o Conselho de Coordenação das Corporações, no Nepal); o Auditor-Geral (na Índia, por exemplo, mas não no Reino Unido e em muitos outros países); conselhos regimentais com funções de pessoal (por exemplo, na Nigéria e em Trinidad e Tobago) e com funções de compra (por exemplo, na Nigéria); estruturas de controle empresarial (dotadas de graus variáveis de potencialidades de controle, como, por exemplo, a IRI, na Itália; a Guystac, na Guiana, a antiga empresa nacional controladora da Argentina, a INI, da Espanha, e a Corporação de Desenvolvimento de Uganda).

Três observações importantes para o tema do estudo podem ser feitas a propósito de quem controla.

Primeiro, o controle tende a ser exercido em fragmentos, pelas muitas agências investidas dessa prerrogativa; é raro que exista uma filosofia unificadora, sublinhando as práticas de controle. Assim, qualquer intensificação dos controles nessa situação não é uma garantia de que os mesmos venham a representar uma estrutura fundamentalmente sadia.

Segundo, os controles são, em grande parte, estritamente reservados para os ministérios do governo, excluídos aqueles que o Parlamento e o auditor-geral podem, eles próprios, exercer. Ainda não se deu atenção adequada à transferência ou delegação de determinadas funções de controle a agências públicas não-governamentais (como comissões autônomas ou tribunais). Para isso contribuem diversas razões, a mais importante delas a incapacidade de se estabelecerem, desde logo, os critérios do controle.

Terceiro, é difícil avaliar a eficácia da utilidade de diversas atividades de agências isoladas de controle, exceto em termos de eficiência em suas limitadas esferas, porque não existem quaisquer critérios efetivos sobre os quais tais controles pudessem, como um todo, ter fundamento, na medida adequada, na maioria dos países. Assim, uma comissão de compras pode, rigorosamente, sujeitar a empresa a um comportamento determinado, uma comissão administrativa a um elenco estrito de regras de recrutamento, promoção e organização; pode levar o órgão de auditoria a uma observância

irrepreensível da correção dos métodos, mas é difícil dizer se tudo isso aproxima ou desvia a empresa de seus critérios gerais e efetivos de desempenho, e isso não constitui matéria de direta preocupação de cada agência de controle.

2.2 Quais são os instrumentos do controle

Existe uma grande variedade de instrumentos ou de conjuntos instrumentais de controle: por exemplo, a lei de constituição, no caso de uma corporação pública, juntamente com quaisquer regulamentos que a acompanhem, bem como instruções ministeriais, regimentos de conselhos de administração que facultem direta intervenção governamental, auditoria oficial, comitês parlamentares, apresentação de relatórios anuais e periódicos ao Governo, feita pelas empresas e inspeções *ad hoc* ou agências de controle.

Pretende-se não discutir aqui os prós e os contras desses instrumentos de controle, sobre os quais existe ampla literatura,² mas apresentar algumas conclusões analíticas sobre os mesmos, numa larga amostra de países.

Em primeiro lugar, os instrumentos são análogos a meios utilizados sem clareza de propósitos e podem, de vez em quando, ter o efeito de confundir as direções das empresas, com valores incompatíveis na tomada de decisão.

Em segundo lugar, alguns desses meios de controle não se aplicam a certas empresas públicas. Por exemplo, não há lei especial no caso das companhias governamentais, nem há auditoria governamental das empresas públicas, em determinados países e não fica claro se existe e de que forma é exercido algum mecanismo alternativo para a execução do propósito implícito de controle que caberia a esses instrumentos que estão faltando.

Em terceiro lugar, há um paradoxo sutil em relação às leis instituidoras das empresas públicas. Um dos proclamados méritos intrínsecos de uma lei dessas é que ela pode inteira e precisamente abordar todos os aspectos substantivos da entidade e, no entanto, poucas leis desse tipo, seja em países desenvolvidos ou em desenvolvimento, parecem conter determinações razoáveis sobre pontos tais como objetivos, políticas de produção e de preços, subsídios cruzados e obrigações sociais — matérias de interesse fundamental para qualquer sistema de controle.

Em quarto lugar, numerosos controles, que não repousam numa base substantiva definida, podem tender a tornar-se difíceis e reverter a estatura de empresas autônomas ao molde departamental, por via indireta. Em casos extremos, a responsabilidade legal por um evento permanece aparentemente com a empresa mas, de fato, está em mãos do Governo.

² Por exemplo, o Primeiro Relatório do Reino Unido, oriundo da Comissão Especial sobre as Indústrias Nacionalizadas. Controle Ministerial das Indústrias Nacionalizadas, Sessão 1967/1978. W. A. Robson, *Nationalized industry and public ownership*; V. V. Ramanadham, *Control of public enterprise in India*.

2.3 Quais são os aspectos do controle

Este tópico aproxima-nos do âmago do sistema de controle. No entanto, a experiência mostra que, na maioria dos países, a atenção que tem sido dada a este aspecto assume um sentido de exterioridade.

O orçamento de capital das empresas públicas está entre os elementos mais comumente sujeitos a algum controle governamental, mas a situação que se configura fica longe da ideal. Na maior parte dos casos, o controle tornou-se necessário pelo fato de que o Governo precisa fornecer recursos financeiros ou garantir empréstimos. Não é de admirar que esse controle seja fraco ou inexistente, quando se trata de despesas de capital financiadas com os recursos internos das empresas, em alguns países. A dimensão crucial que geralmente falta diz respeito aos próprios critérios de investimento, muito mais importantes que a obtenção de fundos (sob condições protecionistas). Em alguns países, os orçamentos de receita estão também sujeitos a graus variáveis de controle público (incluída a aprovação legislativa) e, ainda aqui, a preocupação, tanto quanto o rigor do controle, são provavelmente proporcionais à propensão da empresa a beneficiar-se de subsídios. Ainda uma vez, verifica-se uma lacuna crucial, ou seja, pouca atenção ao parâmetro do preço e, talvez, também às questões de eficiência de custo — salvo em situações altamente expostas à publicidade, por uma razão ou por outra. Vez por outra surge a preocupação com um congelamento de preços, para efeito de controle da inflação ou por interesses de ordem política.

A localização é um aspecto que geralmente atrai o controle, especialmente onde o Governo adota a política de promoção de investimento e de atividade econômica numa área subdesenvolvida. A circunstância oposta, do fechamento de uma empresa, também atrai a atenção, pela simples razão de que reduz o emprego na área interessada.

A inquietação trabalhista, assim como as negociações salariais, estimula certo grau de controle, talvez de maneira uniforme, tanto no setor público quanto no privado.

Uma área em que as empresas públicas são especialmente — se é que não excessivamente — atingidas pelas medidas de controle é a da correção e honestidade, isto é, correção nas questões relativas ao pessoal (recrutamento, promoção etc.), nos contratos, nos entendimentos concernentes a vendas e na observância das regras de conduta.

É possível tirar as seguintes conclusões de uma análise dos aspectos do controle, na generalidade dos países dotados de setor público.

Primeiro, a natureza do controle sobre determinados aspectos aparentemente substantivos, tais como despesas de capital e preços, é de inclinação relativamente administrativa, e considerações políticas muitas vezes as qualificam em termos materiais.

Segundo, o conceito do interesse do consumidor é configurado de modo muito inadequado, em termos daquilo que ele deve pagar contra o recebimento do produto de uma dada qualidade. Nem é preservado o interesse

do contribuinte em geral, em termos daquilo que lhe cabe como resultado das operações de uma determinada empresa, face a obrigações de subsídio ou ingressos de receita.

Terceiro, os aspectos do controle, salvo em raras circunstâncias (por exemplo, o máximo de passageiros/milha na empresa de transportes de Londres — London Transport), não procuram cobrir as questões ligadas à produção — quantidade, qualidade, ou ambas, ou níveis de eficiência técnica que podem, algumas vezes, ser mais significativos que os lucros financeiros.

Quarto, considerando a um só tempo os três títulos, isto é, quem controla, quais os instrumentos e quais os aspectos, temos razões para duvidar que cada aspecto controlado atraia os adequados instrumentos de controle e o adequado órgão controlador.

2.4 Quais são os critérios segundo os quais o controle é exercido

Chegamos agora ao âmago do sistema de controle: quais são os critérios pelos quais o controle é exercido pelas agências, através de instrumentos que afetam determinados aspectos das operações da empresa pública? Tais empresas têm sua razão de ser no fato de que procuram maximizar uma desejada combinação de eficiência empresarial com obrigações sociais e é pela facilitação de seu comportamento no sentido dessa maximização que o sistema de controle deveria orientar seus esforços. Os principais aspectos a exigirem atenção do controle podem ser esboçados como se segue (a anotação limita-se a expor seu significado intrínseco, como parâmetros de controle):

1. *Preços.* Há dois aspectos de preços que requerem particular atenção das agências públicas exteriores à empresa: o nível e a estrutura de preços. O primeiro, em resumo, reflete a determinação do público, na proporção em que se espera dos consumidores, como um todo, que contribuam para os produtos gerados ou consumidos. É claro que surgem questões ligadas ao fato de deverem eles contribuir para a recuperação de todos os custos; ao dos pressupostos de capacidade, depreciação etc., segundo os quais os custos deveriam ser fixados; ao de deverem ou não contribuir para uma margem acima dos custos totais e, em caso afirmativo, em que proporção e se, alternativamente, deveriam pagar apenas por uma parte dos custos totais e, nesse caso, de acordo com que princípios de custo. Não entramos no exame de princípios tais como o do custo marginal, juntamente com seus problemas de definição, bastando dizer que os mesmos, no final, se comportam no molde das questões acima mencionadas. Uma atitude pública sobre tais questões é importante, não apenas para situar o conceito do interesse do consumidor numa clara base concreta, mas também para indicar, simultaneamente, onde fica o interesse do erário público e, mais especificamente, como é que a empresa incide sobre o contribuinte.

O outro aspecto, ou seja, a estrutura de preços, não é de menor importância, se respeitamos o princípio de que um consumidor não deveria su-

portar mais do que a carga do custo imputável àquilo que ele absorve da produção (admitindo-se que isso, em algum nível adequado, seja separável), salvo diante de uma exigência clara do Governo, isto é, como consequência de um critério compulsório de política pública. Em outras palavras, os subsídios cruzados entre consumidores ou grupos de consumidores não são intrinsecamente recomendáveis. Não é indispensável à finalidade deste estudo debater essa proposição; necessário é que o sistema de controle abranja suas implicações, como se segue: o Governo favorece o regime dos subsídios cruzados; nesse caso, que tipo de subsídios cruzados e dentro de que limites; qual é o subsídio cruzado que se permite, ou que não se permite, e qual é o sistema adotado para o estabelecimento de um subsídio cruzado? Desnecessário é acrescentar que esses dados são rara e muito inadequadamente considerados no processo de controle de empresas públicas, na maior parte dos casos, e temos aqui ulterior evidência de que cabe a conclusão quanto ao fato de serem os elementos mais cruciais — por exemplo, os critérios concretos — os que costumam faltar à maioria dos sistemas de controle.

2. *Investimento.* Um dos mais importantes aspectos, dentre aqueles que reclamam uma base concreta de controle, é o dos investimentos. Não se trata tanto da origem dos recursos, ou da seqüência dos fluxos de despesa de capital, como do critério de que depende a alocação do recurso para a consecução do propósito de uma empresa pública, que merece consideração fundamental em qualquer sistema de controle. Técnicas como a do fluxo de caixa com deságio, da taxa-teste de deságio e da taxa de lucro exigível representam várias versões da tentativa de traduzir, em termos práticos, numa forma significativa, o princípio de que um investimento só deve ser promovido quando for capaz de produzir lucro não inferior ao custo de oportunidade do capital. A aplicação desses recursos é de absoluta utilidade numa escolha entre possibilidades a propósito dos resultados de um determinado projeto embora possa haver casos — e bem numerosos, no setor público dominado pela infra-estrutura — em que um investimento tenha que ser aprovado mesmo se os cálculos mostrarem que não vai atingir os padrões de lucro. A questão, contudo, não está em que não deva ser aprovado, mas no fato de que poderá ser promovido com o conhecimento da situação e a instância do próprio Governo. Em contraposição, os lucros de natureza social que justificam tal investimento podem ser traduzidos em valores e incluídos nos cálculos de custo/benefício, de modo que a taxa de lucro que se tem em vista seja atingida nessa base.

Em termos desta argumentação, é fácil perceber que os processos de controle (ou a falta deles) que permitem despesas de capital com o fundamento de que uma empresa tem reservas que pode gastar, ou pode levantar recursos no mercado, ou pode obter do Governo empréstimos a juros reduzidos, não representam um sistema efetivamente sadio de controle.

3. *Metas financeiras.* Não vamos examinar aqui a questão de saber se a determinação de preços, de critérios de investimento e de metas financeiri-

ras corre o risco de estabelecer um espectro de incompatibilidades. Basta notar que, na prática, existem razões para que um Governo que procura obter superávits das empresas públicas indique a cada uma delas o limite dos lucros financeiros que espera venham a produzir. Há dúvida, em muitos casos (casos positivos ou, de alguma forma, definidos) sobre o emprego de critérios de investimento, ao tempo em que ocorreram os investimentos, em diferentes ocasiões, no passado, bem como sobre se em muitos dos casos atuais as condições de custos e de receitas se aproximam das estimativas constantes dos cálculos originais. E, com referência aos princípios que regem os preços, sejam eles quais forem, terá de algum modo que surgir a questão relativa à margem sobre custos, inclusive sobre o custo de capital, que deverá ser permitida como parte do sistema de preços. E é isso exatamente que está implícito na execução das metas financeiras e, por várias razões, constitui um imperativo de orientação a curto prazo, para a atuação das empresas públicas.

A circunstância de que, em muitos países, os sistemas de controle não estão sintonizados com a necessidade de permitir, ou de obrigar, as empresas públicas a atingirem quaisquer metas financeiras, torna-se evidente ante o fato de que essas metas não existem (salvo no Reino Unido, com diversas limitações e relativamente a muito poucas empresas, em outros lugares). Quando tais metas são estabelecidas, os instrumentos de controle têm que ser configurados de maneira a não impedir que elas sejam atingidas, embora garantindo, ao mesmo tempo, que todas as condições que acompanham a consecução dos propósitos financeiros sejam igualmente atingidas.

4. *Produto.* Seria errado o controle público limitar seus interesses aos lucros financeiros. Uma das outras principais considerações diz respeito ao produto, e há quatro tipos de perguntas que merecem atenção. Primeiro: é importante ou necessário indicar a preferência oficial por qualquer uma das muitas situações do produto através das quais a empresa pode atingir suas metas financeiras? Em outras palavras: a administração da empresa pode manter-se neutra diante do volume da produção; poderia o Governo ser neutro também? Segundo, é considerado desejável, como item de política pública, insistir na maximização de produção no contexto de um determinado objetivo financeiro? (Na realidade, esse é um aspecto especial da pergunta anterior.) Terceiro, onde é possível a mistura de diferentes padrões de produção, como tecido grosseiro e de alta qualidade ou bens de qualidade adequada à exportação e ao mercado interno, qual é a direção em que se deverá orientar a empresa, na determinação da estrutura do produto? Quarto, basta aplicar os elementos de controle ao volume da produção, ou é necessário estender o interesse a seus aspectos qualitativos? Por exemplo, é preciso considerar apenas o dado passageiro/milha, ou igualmente os índices de tempo de espera? Apenas o número total de chamadas telefônicas registradas, ou também ligações erradas e interrupções intermitentes?

As respostas não se encaminham, necessariamente, numa só direção, relativamente a qualquer dessas perguntas, e quanto à totalidade das empresas. As responsabilidades duplas do sistema de controle são, conseqüentemente, o estabelecimento de respostas operacionalmente exequíveis e a determinação das diferenças na aplicação das respostas a cada empresa.

5. *Eficiência técnica.* Esse é outro aspecto não-financeiro que tem que ser abrangido pelo sistema de controle. Independentemente dos lucros financeiros da empresa, constitui fundamentalmente uma vantagem que ela opere em seu mais alto nível de eficiência, condizente com a natureza e o volume da demanda. Isso, em termos materiais, corresponde à condição do uso mínimo de recursos para a obtenção de uma determinada produção — propósito particularmente desejável nos países em desenvolvimento, caracterizados pela escassez de bens de capital e de recursos tecnológicos. Contudo, é preciso reconhecer dois grandes obstáculos à consecução da eficiência técnica: primeiro, as limitações financeiras à escolha da tecnologia que seja mais eficiente; e, segundo, as restrições políticas impostas à flexibilidade da função de produção — a insistência para a adoção de tecnologias inferiores e de métodos de utilização intensiva de mão-de-obra, por exemplo. Quanto a ambos, a responsabilidade permanece com o Governo, e daí decorrer que o sistema de controle não deve incluir atividades vãs visando um nível de eficiência, por parte das empresas, que determinados elementos das próprias políticas de controle tornam impossível alcançar. Por outro lado, os sistemas de controle tendentes a enfatizar os lucros financeiros deveriam desenvolver instrumentos adequados, capazes de frear a consecução de tais lucros a expensas da eficiência técnica.

O que foi dito antes representa o cerne das considerações essenciais que deveriam fornecer a base lógica do sistema de controle e é vantajoso, a esta altura, dar atenção a determinadas limitações.

Primeiro: tais considerações são essencialmente inter-relacionadas, embora enumeradas em termos distintos de *a* até *e*. Por exemplo, os critérios de investimento devem já ter considerado um espectro de preços; os objetivos financeiros têm relacionamento integral com os preços; a questão da produção não pode ser considerada independente dos preços ou da tecnologia que, por sua vez, está vinculada ao fator investimento. Surge, portanto, a necessidade de considerar a natureza da preferência pública, quanto a esses tópicos, de maneira tal que sejam minimizadas as mútuas incompatibilidades que haja entre elas. Um dos métodos pode consistir na atribuição de ênfase a um ou a alguns valores, deixando os demais para consideração posterior, embora prevista a orientação pública quanto a eles, numa situação excepcional, acompanhada essa orientação da possibilidade de modificação que se faça necessária nas bases enfatizadas.

Uma vez que diferentes empresas públicas atraem — ou deveriam atrair — diferentes graus de interesse público quanto a cada um dos critérios essen-

ciais acima enumerados, é importante, salvo no que toca a certas similaridades relativas a canais formais ou a contextos instrumentais, que o sistema de controle preserve o grau necessário de variação substantiva entre grandes categorias de empresas.

Segundo: há diferenças quanto ao período de tempo necessário para a aplicação de diferentes critérios substantivos. Por exemplo, os critérios de investimento situam-se num extremo, com a maior amplitude de tempo, enquanto as metas financeiras se colocam no outro, com uma amplitude bastante menor — até mesmo de um ano — como na experiência do Reino Unido. Acrescente-se a isso as circunstâncias extra-empresa, não essenciais mas de impacto, notadamente a de que o Governo tem, por motivos políticos, uma visão de curto prazo, podendo mesmo ser menor do que o período normal da legislatura interessada. Temos que enfrentar, então, um problema fundamental: a busca de compatibilidade entre os variáveis limites de tempo, a fim de que os controles que se têm em vista para a consecução de uma meta a curto prazo não contrariem os objetivos igualmente visados a longo prazo, ou para que importantes propósitos a curto prazo não se percam disfarçados em um conceito dúbio, quando não manipulado, a ser atingido a longo prazo.

Terceiro: embora a conotação de cada um dos critérios substantivos seja fácil de apreender, há razões para se indagar se a mesma se caracteriza por adequada precisão operacional. Dependendo dos pressupostos, os quais possuem elementos subjetivos, ou mesmo um motivo, a taxa de retorno exigida pode oscilar entre 4 ou 5%; ou a base do custo marginal pode resultar em preços de $4x$, ou de $x +$ ou de $x -$. Do mesmo modo, a quantidade, qualidade ou a mistura de ambas, num produto, não constitui uma decisão a que se possa chegar cientificamente, dependendo de uma variedade de expectativas do consumidor. A propósito, o problema todo é causado pela multiplicidade de metas de grande número de empresas públicas. Não estamos examinando aqui a questão de como solucionar o problema; nosso interesse limita-se à afirmação de que, para fornecer ao controle uma clara base substantiva, tem que ser tomada pelo Governo, ou a instâncias dele, uma decisão consciente quanto aos critérios essenciais. Os instrumentos de controle devem ser maençados de acordo com tal decisão e esta devidamente levada ao conhecimento das partes interessadas, a controlada e a controladora.

Quarto: na estrita observância de critérios substantivos pelo sistema de controle, uma rigorosa limitação decorre do fato de muitos países não disporem da tecnologia sofisticada exigida para efetuar cálculos razoavelmente fidedignos. Parte da dificuldade deriva das incertezas na atribuição de valores a certos itens de custo ou receita, tanto mais agudas quanto mais distantes se situarem eles, no futuro, ou quanto mais longe estiverem de constituir, como itens de custo e despesa, dados de natureza interna. Em consequência, é possível que, a despeito da boa intenção, o impacto de critérios substantivos sobre o sistema de controle possa acabar tendo um sentido

superficial; ou, em caso extremo, que se incline o Governo para as formas de controle, e não para sua substância.

3. Conclusão

Três grandes conclusões podem ser tiradas. Primeiro: os critérios substantivos importantes para o controle de determinada empresa pública têm que ser quantificados e identificados, da melhor forma possível, à nação. Segundo: terá que ser tomada pelo Governo uma clara decisão quanto à natureza exata de cada um desses critérios, sendo a mesma realmente comunicada à empresa interessada, bem como aos órgãos controladores, de modo que ambos os lados trabalhem no sentido de satisfazer àqueles critérios. Terceiro: deveria haver adequada descentralização de controles, no sentido de que os órgãos públicos mais capacitados à formulação de critérios substantivos em termos de exequibilidade operacional e com base em diretrizes políticas oriundas do Governo pudessem ser incumbidos, também, do controle das atividades, nas áreas interessadas. Dever-se-ia pensar na criação de uma comissão de empresas públicas, à qual o Governo pudesse delegar certas funções de controle, em áreas cujos objetivos fossem investimento, políticas de preços e finanças.

Embora sejam úteis estudos comparativos das experiências nacionais, as limitações para a transferência de um sistema de controle de um país para o outro, com base em seu sucesso no país de origem, terão que ser examinadas cuidadosamente. Ainda que seja verdade que o cerne do sistema, isto é, os critérios substantivos, permaneça o mesmo para todos os países, as maneiras pelas quais as respostas são conseguidas, quanto a esses tópicos, tendem a ser diferentes. Por exemplo, a decisão sobre se deve ou não ocorrer um subsídio cruzado, ou um subsídio público, não pode ser tomada em termos iguais em todos os países, nem entre diferentes categorias de empresas num mesmo país, nem mesmo no caso de uma empresa determinada, em diferentes momentos. Quando nos voltamos para a questão de saber quem controla e mediante que tipo de instrumentos, a *melhor* das soluções tem toda a probabilidade de não ser a mesma em países com diferentes sistemas administrativos e diferentes desenvolvimentos históricos quanto à empresa pública. O importante é que o sistema real, que serve de substrato ao que é concretamente essencial ao desempenho, por parte das empresas públicas, no contexto de determinadas diretrizes sócio-econômicas, precisa ser estabelecido.

O ponto fundamental de um sistema de controle na empresa pública não é o do controle dos administradores pelo Governo, mas sim o de garantir a consecução, pela empresa controlada, dos desejados propósitos socioeconômicos. Seu objetivo real não é tanto a prestação de contas dos administradores, quanto a das próprias empresas. Essa última consideração abrange não apenas os dirigentes, mas todas as pessoas que, no Governo ou nas agências públicas, estabelecem (ou não) critérios para a ação.

Summary

The purpose of this paper is to present a theme which is basic for our understanding of a control system for public enterprise. The focus of the discussion is the criteria of control.

The author makes a case of three crucial steps in establishing a control system for public enterprise: first, the substantive criteria relevant to the control of a given public enterprise have to be identified and quantified to the best of the nations dispassionate ability. Secondly, a clear decision has to be taken by the government on the exact nature of each criterion and effectively communicated to the enterprise concerned as well as the controlling agencies, so that both sides work towards satisfying the criteria. Thirdly, there ought to be an appropriate decentralisation of controls, in the sense that public agencies most suited to the formulation of substantive criteria in operationally feasible terms and on the basis of policy guidelines from the government would be entrusted with the monitoring activities as well as the concerned areas. The creation of a Public Enterprise Commission is suggested in order to allow the government to delegate certain functions of control in areas of investment, pricing and financial targets.

It is the author's opinion that though comparative studies of country experiences are helpful, the limitations to the transference of a control system from one country to another, on the ground of its success in the former country, have to be carefully appreciated.

The author concludes that the fundamental issue of a control system in public enterprise is not that of control of the managers by the government but that of ensuring the realization of desired socio-economic purposes from the enterprise controlled. Moreover, its real aim should not be so much the accountability of the managers but that of many others in government in charge of setting the criteria for action.