

RELATÓRIO*

1. Introdução; 2. O problema do desenvolvimento de sistemas especializados de controle para empresas públicas; 3. Áreas e elementos substantivos de controle externo; 4. Mecanismos de controle; 5. Mecanismos de controle — parlamentares e não-executivos; 6. Controles administrativos internos; 7. Conclusões e recomendações.

1. Introdução

1.1 Nos países em desenvolvimento, as empresas públicas estão agora assumindo uma posição de extrema importância, no crescimento desses países e em suas estratégias de desenvolvimento. A extensão e o alcance da atividade da empresa pública diferem, evidentemente, de país para país, dependendo das políticas e das estratégias de planejamento nacionais. Os estilos de administração são também substancialmente influenciados por fatores ambientais locais. No entanto, tem sido universalmente reconhecido o fato de que, independentemente dessas diferenças, há uma urgente necessidade de promover a melhoria da eficiência e do desempenho das empresas públicas, de modo a capacitá-las a se desincumbirem de suas complexas responsabilidades como entidades comerciais e como instrumentos de política nacional.

1.2 Reconhecendo esses pontos, os países em desenvolvimento instituíram o International Center for Public Enterprises in Developing Countries (Centro Internacional de Empresas Públicas nos Países em Desenvolvimento), sediado em Ljubljana, como órgão associado de cooperação dedicado ao estudo dos problemas das empresas públicas, bem como à prestação de assistência aos países em desenvolvimento para estímulo a um melhor desempenho. O Centro empreendeu uma série de projetos e programas, cobrindo vários aspectos da gerência da empresa pública. Num seminário realizado em maio de 1978 sobre o tema Financiamento das empresas públicas — com a cooperação da Divisão da Administração Pública e Finanças das Nações Unidas — foi recomendado que o Centro promovesse estudos intensivos sobre vários assuntos específicos de imediato interesse para os países em desenvolvimento. Um desses assuntos sugeridos para estudo foi a questão dos sistemas de controle para as empresas públicas.

1.3 Reconheceu-se que o grande crescimento das empresas públicas e a eficiente administração das mesmas dependem, em grande parte, da intro-

* Relatório do 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.

dução e da operação de um sensível sistema de controles, tanto para propósitos gerenciais internos, quanto para a prestação externa de contas das empresas públicas. Embora essa questão seja de fundamental importância, entendeu-se que teria que ser dada conveniente atenção ao desenvolvimento de um sistema integrado de controles, capaz de estimular a eficiência gerencial interna das empresas e de oferecer uma estrutura para a prestação de contas que a empresa prestará de seu desempenho a seus proprietários governamentais. Vários padrões de controle têm tido existência nos países em desenvolvimento, mas ficou claro que tais sistemas freqüentemente se vêem sob consideráveis dificuldades.

1.4 O presente seminário foi convocado pelo ICPE, em colaboração com a Divisão de Administração Pública e Finanças das Nações Unidas (UN/DPAF), para examinar cuidadosamente os pontos conceptuais envolvidos no estabelecimento de sistemas de controle, considerar a questão da autonomia e da prestação de contas, para a troca de experiências reais relativas aos mecanismos de controle externo e interno, para examinar a possibilidade de desenvolvimento de modelos adequados para adoção pelos países em desenvolvimento e para recomendar ao Centro Internacional ulteriores providências.

1.5 O seminário foi realizado em Ljubljana, de 9 a 13 de julho de 1979 e assistido por 19 participantes de países em desenvolvimento, entre eles incluindo-se altos funcionários públicos, gerentes de empresas públicas e estudiosos. Contou também com a presença de observadores do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional, da Organização de Desenvolvimento Industrial das Nações Unidas, da Divisão de Administração Pública e Finanças das Nações Unidas e do Centro Africano para Administração do Desenvolvimento. Para assessoramento das deliberações, o seminário contou com o apoio de sete pesquisadores, que prepararam estudos especiais para servir de base para as discussões.

1.6 Abrindo o seminário, o dr. Ziga Vodusek, Diretor-Executivo do ICPE, deu calorosas boas-vindas aos participantes, observadores e pesquisadores e expressou a esperança de que o Seminário pudesse examinar profundamente este importantíssimo problema, contribuindo para desenvolver o conhecimento existente em sua área. Sublinhou a importância fundamental da introdução de sistemas eficazes de controle, se se espera que os países em desenvolvimento atinjam suas metas de melhor desempenho gerencial nas respectivas empresas públicas. O dr. Vodusek aproveitou a oportunidade para informar sobre as atividades, o programa de trabalho e os objetivos do Centro Internacional e pediu a contínua cooperação dos países em desenvolvimento, para que fossem cada vez mais fortes os esforços desenvolvidos pelo Centro.

1.7 O prof. V. V. Ramanadham, assessor-técnico especial da Divisão de Administração Pública e Finanças das Nações Unidas, transmitiu as saudações do secretariado das Nações Unidas aos participantes e salientou o apoio

que a UNDP e a DPAF têm sempre dado ao ICPE em todos os seus projetos e programas. Este seminário, em especial, tinha sido imaginado e planejado, conjuntamente, pelo Centro e pela DPAF. O prof. Ramanadham apoiou os comentários do diretor-executivo, sobre a importância do tema e declarou que os sistemas de controle não deveriam ser encarados como algo de natureza limitativa, mas como uma expressão resumida de comunicação de todos os governos e formas de relações públicas, de impacto quase imperativo sobre a gerência da empresa pública. Havia necessidade de salientar os critérios substantivos fundamentais ao processo de controle e articular sistemas especiais de controle, capazes de contribuir para a consecução das metas substantivas esperadas de cada empresa pública. Tais sistemas deveriam contar com o apoio de eficientes mecanismos de trabalho e de critérios adequados, desenvolvidos para a avaliação do desempenho. Os controles externos deveriam ser vinculados aos controles internos e o impacto dos primeiros sobre a administração da empresa pública teria que ser judiciosamente reexaminado, de tempos em tempos. O prof. Ramanadham manifestou a esperança de que o seminário pudesse encontrar soluções para esses complexos problemas.

1.8 O seminário elegeu o sr. G. Mbowe, da Tanzânia, como seu presidente, e os srs. V. Paramanathan, do Sri Lanka, e P. R. Motta, do Brasil, como vice-presidente. O sr. Praxy Fernandes foi designado relator.

1.9 Explicando os objetivos, o plano e a metodologia do seminário, o sr. Praxy Fernandes afirmou que a estratégia adotada pelo Centro fora a de testar as idéias conceptuais comparando-as à real experiência de campo, e de promover a oportunidade da produção global de experiências calcadas na vida real. Tem constituído também prática constante do Centro promover a aproximação de diferentes correntes de pensamento, incluindo funcionários governamentais, administradores de empresas e estudiosos. O sr. Fernandes apresentou as pessoas que fariam a assessoria de pesquisa e declarou que as mesmas funcionariam como elementos moderadores nas sessões de trabalho, conforme a discriminação seguinte:

Sessão de Trabalho I — Caso de um sistema especializado de controle para as empresas públicas — dr. A. H. Abdel-Rahman.

Sessão de Trabalho II — Áreas e elementos fundamentais de controle externo — prof. John Heath.

Sessão de Trabalho III — Mecanismos de controle — sr. Praxy Fernandes.

Sessão de Trabalho IV — Mecanismos de controle: parlamentares e não-executivos — sr. Pablo Mon.

Sessão de Trabalho V — Controles gerenciais internos — dr. Ivan Turk,

Sessão de Trabalho VI — Controles gerenciais internos e aspectos gerais da autonomia e da prestação de contas — sr. Prakash Tandon.

2. O problema do desenvolvimento de sistemas especializados de controle para empresas públicas

2.1 Como ponto de partida, o seminário deu cuidadosa atenção à validade de uma metodologia especializada de sistemas de controle. Foi observado que, na prática gerencial moderna, os sistemas de controle eram essenciais para o funcionamento e a avaliação de qualquer forma de organização. As escolas de administração desenvolveram sofisticados sistemas de controle, adotados pela empresa privada, sendo muitos desses elementos naturalmente aplicáveis à direção das empresas públicas, em especial no que diz respeito às suas necessidades internas de administração. Constituiu, porém, opinião do seminário que a automática transferência desses sistemas de controle, desenvolvidos para as empresas privadas, não representaria uma proposta prática ou producente. As circunstâncias especiais, as condições de ambiente e as características únicas do sistema da empresa pública exigem, claramente, a configuração de sistemas de assessoramento e controle que lhes sejam apropriados. O seminário identificou os fatores específicos que tornaram compulsória a configuração de tais sistemas e entre esses destacavam-se os seguintes:

2.1.1 Os objetivos multidimensionais das empresas públicas

Os sistemas de controle destinados às empresas públicas eram articulados consoante seus objetivos básicos que visavam, primordialmente, a estabilidade, o crescimento e o lucro. As empresas públicas estão sendo chamadas a desempenhar uma variedade de obrigações e, além de serem conduzidas como organizações comerciais, esperava-se delas que agissem como instrumentos de política nacional. Foi considerado que havia definitiva necessidade de que se estipulasse muito claramente, em relação a cada empresa, a natureza de seus objetivos e, em particular, daqueles que são classificados como socioeconômico. Como tais objetivos são freqüentemente conflitantes, as autoridades públicas têm o dever de indicar as prioridades convenientes. Foi feita a observação de que, muitas vezes, os objetivos tendem a ser indicados em termos vagos e um sistema eficaz de controle só pode ser fundamentado na especialidade dos objetivos e em sua operacionalização. O seminário considerou qual o papel que as próprias empresas públicas poderiam desempenhar na definição e na formulação dos objetivos e foram manifestadas duas opiniões: uma delas foi a de que a formulação de objetivos constituía, essencialmente, uma prerrogativa do Estado, sobretudo no contexto da ligação dos mesmos à consecução mais ampla de objetivos nacionais. A outra opinião foi a de que os objetivos, nos estágios iniciais, deveriam, obviamente, ser estabelecidos pelo Estado, mas que no devido tempo — na medida em que as empresas fossem adquirindo maturidade profissional e gerencial — deveria ser gerado um processo interno de fixação de objetivos, passando as empresas públicas a ter voz na reformulação de objetivos. Esse fato tinha importância particular nas situações dinâmicas,

em que pudesse haver modificação das circunstâncias que originalmente houvessem levado à definição dos objetivos. O seminário foi de opinião que, tendo em vista a complexa natureza dos objetivos do setor público, os sistemas convencionais de controle e de avaliação, assim como os meios de mensuração do desempenho, não eram inteiramente significativos e, com justiça, tanto para os administradores de empresa, quanto para o Governo, teria que ser necessariamente desenvolvido um adequado conjunto de critérios para avaliação do desempenho.

2.1.2 Os duplos níveis da administração das empresas públicas

Ao contrário das empresas privadas, cujas decisões gerenciais podiam ser tomadas internamente, a situação da empresa pública apresentava uma característica bastante singular. Diversos e concretos elementos de decisão gerencial estavam, de fato, sendo exercidos fora da empresa e no contexto da estrutura governamental. Tais elementos incluíam grandes decisões sobre investimento de capital, nomeações de altos administradores, políticas relativas a preços, destinação de novos investimentos e outros assuntos, considerados de importância estratégica ou nacional. Em vista dessa dicotomia, no exercício de funções gerenciais de âmbito das empresas públicas, a natureza do processo de controle e avaliação teria que ser, claramente, diferente. Considerando que se exerce função gerencial de alto nível na esfera do Governo, o seminário entendeu que deveria haver um processo contínuo de revisão e de auto-avaliação da eficácia dos controles externos do Governo. Achou-se, também, que um mecanismo eficiente de aperfeiçoamento do desempenho total seria o estabelecimento de um diálogo contínuo entre as autoridades governamentais e as empresas, de modo que se pudesse conseguir uma comunicação recíproca.

2.1.3 O fator da opinião pública

O seminário reconheceu que os negócios das empresas públicas não poderiam ser conduzidos com o mesmo tipo de reserva que existe nas empresas privadas. As empresas públicas funcionavam sob a luz da publicidade e numerosos interesses, que não apenas os do Governo, traduziam-se em críticas dessas empresas e lhes faziam exigências — entre eles, o Parlamento, a imprensa, os consumidores, o ambiente e as comunidades industriais e agrícolas. Em conseqüência, um sistema de controle para as empresas públicas teria que ser configurado de modo a atender a tais demandas e a estabelecer a credibilidade pública das empresas.

2.1.4 A necessidade de coordenação

O seminário reconheceu que as empresas públicas não trabalhavam isoladas. Ao contrário, eram partes integrantes de um sistema total e suas

práticas gerenciais e padrões de eficiência afetavam as outras empresas e o sistema como um todo. Esse fato assumia significativa importância nos países em desenvolvimento, que se caracterizam por economias centralmente planejadas. Nessas economias, os controles também tinham que ser exercidos para o assessoramento do desempenho e a implementação dos objetivos. Os sistemas de controle das empresas públicas teriam, então, que servir como meios de adquirir coordenação no contexto dessas e no sistema nacional, em seu conjunto.

2.1.5 A questão da correção

Reconheceu o seminário que um fator importante na administração das empresas públicas era a exigência, não só de que fossem conduzidas eficientemente, mas também de que o fossem com a adoção dos métodos corretos. Os sistemas de controle teriam, portanto, que fornecer um mecanismo capaz de verificar a propriedade e a integridade do processo de tomada de decisões usado nas empresas.

2.1.6 Sistemas de controle em posições de monopólio

Considerou o seminário que, em situações competitivas, o mecanismo de mercado fornecia um sistema intrínseco de controle capaz de assegurar a eficiência. Esse, porém, não era o caso nas situações de monopólio, ou em mercados de escassez. Muitas empresas públicas em países em desenvolvimento estavam funcionando em base monopolista, ou em mercados de escassez. Esse fato, nitidamente, validava a questão da necessidade de um sistema especial de controle externo, para garantia de preços razoáveis, da adequada distribuição e da qualidade dos produtos.

2.1.7 Os controles como mecanismos de *feedback*

Embora se concorde que deva haver uma contínua procura de maior eficiência para as empresas públicas, achou-se que esse processo não seria possível, a menos que houvesse um fluxo constante de informação em áreas-chaves, estabelecendo uma corrente realimentadora das empresas para a autoridade pública. Isso permitiria o exercício de vigilância sobre os pontos de ineficiência e facilitaria, também, a troca de experiência e de aperfeiçoadas práticas gerenciais entre as empresas.

2.1.8 Os aspectos macro da administração das empresas públicas

As condições de eficiência das empresas públicas poderiam ser avaliadas em termos micro, relativamente aos instrumentos normais de mensuração da

administração interna. No entanto, em termos macro, haveria necessidade de avaliar a contribuição das empresas públicas para o desenvolvimento da economia nacional, o que exigiria a utilização de métodos como, por exemplo, a análise do custo/benefício social. Esse propósito, evidentemente, introduzia uma nova dimensão no planejamento de sistemas de controle.

2.1.9 As implicações do caráter público da propriedade

Em última instância, a questão do desenvolvimento de um sistema especializado de controles para as empresas públicas residia no fato de que as mesmas eram de propriedade pública e, portanto, a exigência de prestação de contas aos proprietários teria que se traduzir em um sistema prático de controles, que transcenderia o conceito clássico da lucratividade financeira.

3. Áreas e elementos substantivos de controle externo

3.1 O seminário reconheceu que as empresas públicas, no contexto de seu papel como instrumentos da política nacional e constituindo propriedade da autoridade pública, não poderiam funcionar de maneira totalmente independente e isolada. Teriam que estabelecer um relacionamento significativo com o Governo que as criara. Entendeu-se que havia necessidade de definir mais claramente as áreas de controle e os elementos concretos desse controle a ser exercido pelo Governo. É evidente que a situação difere de país para país, dependendo da natureza da ideologia política e da estrutura da economia. Concordou-se, contudo, de modo geral, que tinham importância as seguintes áreas de controle:

1. A definição dos traços fundamentais e da estrutura das empresas públicas.
2. Controle financeiro.
3. Controles econômicos.
4. Controles sociais.

3.2 Embora essas áreas constituíssem as grandes áreas de controle, havia elementos específicos, que poderiam ser operacionalizados e entre os quais estavam:

1. O estabelecimento de fins, propósitos e objetivos das empresas. Esse campo constituía uma área fundamental de controle e poderia fornecer a base para um relacionamento significante. A inadequada definição de objetivos criava, constantemente, uma situação de interferência em assuntos cotidianos.

2. A aprovação dos planos e estratégias empresariais das empresas. Os objetivos teriam que ser traduzidos em termos concretos, sob a forma de planos empresariais de longo prazo, envolvendo a previsão de investimentos, planejamento de mão-de-obra, estratégias de comercialização, políticas de preços e outros elementos fundamentais. O desenvolvimento de planos empresariais poderia constituir excelente mecanismo de controle através de objetivos.

3. Decisões sobre investimento de capital e outros problemas financeiros afins.

Uma vez que os fundos eram originários do tesouro público, a aprovação das decisões sobre capital, as opções em matéria de investimentos e o estabelecimento das prioridades de investimento teriam que constituir uma área necessária de controle, e isso incluiria decisões suplementares relativas às fontes de recursos financeiros, taxas de dívida/patrimônio, combinações sobre crédito e empréstimo do estrangeiro. As decisões sobre investimento envolveriam também grandes opções tecnológicas e a escolha de posições.

4. Políticas de preços.

Especialmente em situações monopolísticas, teria que ser exercida uma influência controladora sobre as estratégias de preços das empresas públicas, para assegurar a proteção dos consumidores e para ajudar a consecução de mais amplos interesses nacionais. A coerção seria consideravelmente menor nas situações competitivas. Reconheceu-se, todavia, que controles de preços deliberadamente artificiais, compelindo as empresas a venderem abaixo dos custos, teriam que corresponder a adequadas políticas de compensação oriundas do Governo.

5. Fixação de metas de taxas de retorno.

Junto com as decisões sobre investimento de capital e políticas de preço e, na realidade, logicamente decorrendo delas, o Governo teria que tomar, em sua capacidade controladora, decisões sobre taxas projetadas de retorno.

6. Nomeação da cúpula administrativa.

Reconheceu-se que a estrutura da alta administração das empresas públicas era constituída de conselhos supervisores de tempo parcial e de altos gerentes executivos de tempo integral, algumas vezes organizados em conselhos executivos. De modo geral, os conselhos supervisores não se mostravam tão eficientes quanto deveriam ser. O elemento crítico estava na adequada seleção da alta cúpula administrativa com base em capacidade, habilidade profissional e ampla compreensão das políticas nacionais. O seminário entendeu que havia urgente necessidade de desenvolver apropriados sistemas de seleção de altos administradores e estabelecer planos de sucessão. Uma relação de confiança entre o Governo e a alta administração ajudaria na constituição de um significativo mecanismo de controle.

3.3 O seminário indicou os parâmetros de controle antes mencionados como ilustrativos e não necessariamente como os únicos existentes, variando

as circunstâncias nos diversos países. Prevaleceu, contudo, a opinião de que um diálogo nacional sobre tais elementos de controle e, em particular, um sensível sistema de comunicação entre as empresas e o Governo, numa base de reciprocidade, seriam capazes de permitir a única solução satisfatória.

4. *Mecanismos de controle*

4.1 Tendo definido áreas importantes de controle governamental sobre as empresas públicas, o seminário examinou a metodologia, os procedimentos, as estruturas organizacionais e a mecânica dos sistemas de controle externo. Não era suficiente definir aquilo que deveria ser controlado, sendo mais importante compreender como deveria ser controlado. O seminário reconheceu que o estabelecimento das empresas públicas numa base de operação comercial teria, logicamente, que resultar na concessão de um adequado grau de autonomia capaz de permitir o funcionamento da empresa. Ao mesmo tempo, as empresas deveriam responder por sua administração e pela consecução de seus objetivos, especificamente naquilo que se relaciona com as áreas de controle definidas.

4.2 O ponto envolvido, evidentemente, era o do relacionamento direto entre o Governo e a administração da empresa. Embora tal relacionamento constituísse em parte uma situação de controle, era também, por outro lado, uma relação gerencial, na medida em que o Governo interferia em certas áreas, em que as empresas comerciais privadas permaneceriam sob a jurisdição da alta administração interna. Fundamentalmente, em bases macroeconômicas o Governo está interessado em preços, subsídios cruzados e na geração de superávits. Para que tais funções possam ser eficientemente assumidas, o seminário entendeu que seria essencial o profissionalismo, não apenas na empresa, mas também nos órgãos governamentais incumbidos do exercício de funções de controle.

4.3 A introdução da gerência profissional nos níveis, governamentais poderia ser conseguida através do treinamento dos formuladores de políticas e dos funcionários em sistemas e práticas avançadas de administração. Como uma alternativa, seria possível que os governos estabelecessem instituições profissionais independentes que se desincumbissem dessas responsabilidades, tais como conselhos de seleção para as nomeações, comissões de preços e conselhos de investimento. Nesse contexto, alguns países em desenvolvimento estão instruindo as empresas públicas para procurarem os bancos de investimento a fim de obter os recursos financeiros de que necessitam. Embora seja claro que esse sistema serviria para apurar as disciplinas financeiras das empresas públicas, a questão das prioridades de investimento continuaria a ser decidida pelo Governo. Outro mecanismo que tem sido testado nos países em desenvolvimento é a implantação de empresas con-

troladoras (*holding companies*) e corporações setoriais, que podem coordenar e assessorar o trabalho de suas subsidiárias, tarefa anteriormente assumida pelos departamentos e ministérios do Governo. O seminário observou que a experiência das *holding companies* teve sucesso discutível, em países em desenvolvimento, e opinou no sentido de que o sucesso ou o insucesso das controladoras e de outras formas institucionais de controle dependeria do fato de serem ou não os poderes de controle inerentes ao Governo efetivamente delegados a tais organizações.

4.4 O seminário observou que houve casos em que os governos se inclinaram à diminuição dos controles externos, nas hipóteses de lucrativas empresas públicas, e a intensificá-los, quando ocorressem prejuízos. O seminário não considerou apropriada essa política, porque situações de lucros e perdas em empresas públicas podem não refletir, necessariamente, seus níveis de eficiência, sendo preciso que houvesse continuidade de informação e de mecanismo de controle.

Entendeu o seminário que havia dois fatores essenciais, contribuindo para um eficiente sistema de controle. Primeiro, deveriam ser estabelecidos sistemas, procedimentos e mecanismos capazes de assegurar o controle numa base contínua. Segundo, seria necessário criar uma atmosfera de mútua confiança e de recíproca segurança entre o Governo e as empresas. Mecanismos desprovidos destas características não funcionariam na prática e, dessa maneira, a confiança que não se apoiasse em sistemas acabaria por desmoronar. O apoio da estrutura organizacional e a atmosfera de confiança seriam os principais requisitos para a fundamentação dos sistemas de informação gerencial, comunicação e de avaliação.

5. *Mecanismos de controle — parlamentares e não-executivos*

5.1 Embora reconhecendo que a maioria dos controles externos exercidos sobre as empresas públicas provinha das autoridades executivas no Governo, incluindo ministros, funcionários e outros agentes operando dentro do Governo, observou-se a existência de um controle e uma avaliação suplementares, freqüentemente efetuados por instituições situadas fora do Executivo. O seminário assinalou que tal situação, obviamente, estava condicionada pela estrutura constitucional e política dos países em desenvolvimento. Em alguns desses países, uma área substancial de controle e avaliação estava em mãos de parlamentos eleitos; em outros, talvez na maioria, prevaleciam sistemas presidenciais. Era evidente, portanto, que a extensão do controle exercido pelas autoridades situadas fora do ramo executivo do Governo iria depender da natureza da estrutura política.

5.2 No caso das democracias parlamentares, observou-se que os parlamentos mostravam grande interesse no eficiente desempenho das empresas públicas e exerciam vigilante controle através de interpelações parlamentares,

investigações especiais a cargo de comitês parlamentares e mediante o processo legislativo. Assinalou-se que, em tais sistemas, a assessoria especializada era necessária aos membros do Parlamento, para capacitá-los a examinar os problemas das empresas públicas e a apreciar mais corretamente a natureza de seus desempenhos. Nesse contexto, verificou-se que, em alguns países, as autoridades superiores de controle financeiro haviam sido postas sob a direta jurisdição do Legislativo e estavam em condições de prestar aquele assessoramento.

5.3 No caso dos governos presidenciais ou de outras formas de governo, o exercício da vigilância sobre as empresas públicas pelos órgãos eleitos era relativamente fraco, embora mesmo nesses casos o atingimento de objetivos nacionais e sociais pelas empresas públicas constituísse, algumas vezes, assunto de discussão nas assembleias. O seminário entendeu que nessas estruturas constitucionais havia necessidade do estabelecimento de adequadas instituições, capazes de fornecer uma apreciação independente e objetiva do desempenho das empresas públicas. Entre tais agências que estavam começando a aparecer em países em desenvolvimento, havia órgãos especiais vinculados ao gabinete presidencial, comissões de empresas oficiais, instituições oficiais de auditoria, comissões centrais de acompanhamento e outras instituições, as quais habilitavam o Executivo a avaliar os níveis de desempenho. O seminário foi de opinião que a institucionalização de tais iniciativas poderia fornecer uma adequada estrutura para controles externos focalizados no desempenho. Reconheceu-se que em alguns países essa institucionalização poderia ser conseguida através do fortalecimento dos ministérios e departamentos do Governo incumbidos da ação controladora.

5.4 Qualquer que fosse o sistema e a estrutura constitucional, o seminário foi de opinião que seria desejável que as atividades e os negócios das empresas públicas, obviamente constituindo matéria de interesse público, tivessem por base uma situação de *transparência*. Seria de utilidade que a opinião pública pudesse ser ouvida quanto à eficácia da administração da empresa pública. Era também de vital importância no caso das empresas públicas, responsáveis pela prestação de serviços de utilidade pública e cujas atividades afetavam diretamente o consumidor e o cidadão. Enquanto, por um lado, as próprias empresas tivessem que estabelecer suas credenciais perante os consumidores, era de considerável importância que estes e outros membros do público, atingidos por suas atividades, tivessem alguma forma de manifestação de suas opiniões e queixas.

O seminário observou que na maioria dos países em desenvolvimento haviam sido estabelecidos sistemas de controle externo, geralmente na alçada das autoridades superiores de controle financeiro, que eram responsáveis ou perante o Governo, ou perante parlamentos eleitos. Tais instituições fiscalizadoras exerciam uma verificação dos demonstrativos financeiros, controlavam os sistemas contábeis e a observância de regulamentos, normas e procedimentos de trabalho. O seminário foi de opinião que, embora essas

funções clássicas fossem importantes e devessem ser mantidas, não constituíam medidas adequadas. Havia clara necessidade do desenvolvimento adequado de sistemas de auditoria do desempenho. A auditoria do desempenho deveria envolver a avaliação geral da eficiência da empresa, com relação à consecução ou não das metas e objetivos para os quais fora a empresa organizada, assim como o nível de eficiência de suas operações. Entendeu o seminário que todas as formas de auditoria, financeira ou de desempenho, só poderiam ser eficientemente conduzidas com base num sistema de informação desenvolvido, articulado dentro das empresas. Mais ainda, seria desejável o estabelecimento de códigos uniformes de contabilidade para todas as empresas, para que fosse possível uma sólida análise comparativa e se desenvolvessem significativos elementos auxiliares de controle.

5.5 Uma vez que o conceito de auditoria do desempenho constituía uma noção positiva, com vistas ao propósito de contínuo aperfeiçoamento do desempenho, tornava-se claramente necessário que tal auditoria fosse de natureza concomitante e não, como é freqüente acontecer em muitos países, de caráter posterior. Nesse particular, entendeu-se que as empresas deveriam desenvolver sistemas internos de auditoria gerencial capazes de facilitar o trabalho dos sistemas externos de auditoria do desempenho. Além disso, a criação de tais sistemas exigiria definição preliminar dos indicadores de desempenho envolvendo produção e produtividade, qualidade dos produtos, capacidade de comercialização, resultados financeiros e grau de consecução de objetivos socioeconômicos.

5.6 A tarefa de quantificação desses objetivos mais amplos deveria constituir uma das responsabilidades do sistema de auditoria. O seminário concluiu que a abordagem dos sistemas de auditoria pelas empresas públicas não deveria ser defensiva, nem confrontativa. Era necessário reconhecer que o controle financeiro, tanto o de natureza financeira e patrimonial clássica, quanto o de caráter gerencial e de desempenho, constituíam instrumentos essenciais de boa administração e eram, portanto, imperativos para a consecução de desempenho cada vez melhor. Da mesma forma, havia necessidade de que o controle financeiro tivesse uma compreensão melhor do processo gerencial e adotasse um enfoque mais positivo com relação à tarefa de avaliação do desempenho.

6. *Controles administrativos internos*

6.1 Considerando-se o campo de relacionamento comum e direto entre as empresas públicas e o Governo, a natureza e o conteúdo do sistema de prestação de contas e de controles, necessariamente envolvidos no papel que as empresas públicas têm que desempenhar, como instrumentos de política nacional, o seminário voltou sua atenção para o planejamento de adequados

sistemas de controles gerenciais internos. Reconheceu o seminário que os sistemas de informação e controle são elementos básicos do processo administrativo e que a gerência mais aperfeiçoada das empresas públicas não seria possível sem uma base de informação adequada e significativa, acoplada a um sistema gerencial de controle. As empresas públicas eram, basicamente, organizações comerciais e, como tal, claramente exigiam os instrumentos de eficiente administração. Foi admitido, contudo, que nos países em desenvolvimento os níveis de eficiência existentes eram bastante mais baixos, tanto na empresa pública quanto na organização privada, em comparação com os países adiantados. Embora sejam muitas e variadas as razões para esses níveis inferiores de eficiência, incluindo-se a falta de capital, de *know-how* técnico, de facilidades infra-estruturais e de disponibilidade gerencial técnico-especializada, uma lacuna importante era a ausência de sistemas adequados de informação e controle. Observou-se, porém, que a adoção de sistemas sofisticados de informação e controle teria que ser encarada com cuidado, pois tais sistemas são dispendiosos e exigem, para sua operação, mão-de-obra especializada. O uso de computadores, por exemplo, como instrumento de tais sistemas, atualmente considerados comuns nos países desenvolvidos, não seria recurso válido, na falta de adequada infraestrutura profissional. Seria, portanto, desejável a estruturação de sistemas de informação e controle adequados a propósitos de gerência interna e apropriados aos ambientes locais, em cuja elaboração se levariam em conta as potencialidades e o custo/benefício.

6.2 O seminário considerou que, à luz das obrigações específicas atribuídas às empresas públicas e das demandas que lhes eram impostas para consecução de objetivos sociais, talvez não seja inteiramente adequado o sistema clássico de gerência e de administração contábil. Reconheceu-se que no que se refere a políticas de produção, financeiras, comercialização, manutenção de estoques, pode haver considerações especiais de caráter não-econômico. Um dos problemas na avaliação do desempenho das empresas públicas surgiu em consequência da obrigação do exercício de funções não-comerciais. O seminário admitiu que seria útil o desenvolvimento de sistemas especiais de registro contábil para as empresas públicas, identificando claramente as atividades comerciais e distinguindo-as das não-comerciais. Isso atenderia ao propósito de uma melhor avaliação do desempenho, impediria que se usasse o atendimento de obrigações sociais como pretexto para justificar um desempenho fraco e estabeleceria a possibilidade de compensação, por parte do Estado, para aquelas atividades provavelmente não-comerciais que fossem socialmente importantes. Foram citados exemplos de tentativas que estavam sendo feitas, em países em desenvolvimento, para chegar à formulação desses sistemas contábeis.

6.3 O seminário manifestou-se a favor do ponto de vista de que a expansão das empresas públicas e a contribuição que as mesmas podem dar no atingimento de metas desenvolvimentistas dependeriam, sobretudo, de seus níveis

de eficiência comercial. Conseqüentemente, excluindo-se as considerações que afetam o desempenho de objetivos sociais, era extremamente necessário assegurar que os sistemas de informação e controle estabelecessem condições capazes de permitir a consecução de níveis ótimos de desempenho, incluindo alta capacidade de utilização, adequadas relações insumo/produto e coeficientes produtivos de consumo.

6.4 O seminário considerou a questão da metodologia da fixação de objetivos para propósitos de controles interno e externo. Foi observado, com alguma preocupação, que os administradores das empresas públicas tendem a subestimar os objetivos, tornando mais fácil sua consecução e impedindo julgamentos excessivamente críticos das empresas. Tendo em vista os altos investimentos representados por tais empresas, tornava-se necessário utilizar os bens empresariais a níveis ótimos e, conseqüentemente, fixar os objetivos numa base realista, levando em conta as capacidades estimadas e outros fatores que influenciavam o processo de produção. Essa tarefa terá que ser enfrentada conjuntamente, pelos administradores da empresa e pelas autoridades de controle externo.

6.5 O seminário foi de opinião que seria preciso estimular a noção de controles, tanto internos quanto externos, como uma parte necessária da administração, em lugar de considerá-los uma intervenção no processo empresarial. Isso só seria possível se todo o processo de planejamento, de definição de objetivos, fixação de metas, assessoramento e avaliação do desempenho se revestisse de um caráter altamente participativo. Haveria também a necessidade de criar incentivos e motivações adequados para um desempenho de mais alta qualidade, os quais incluiriam bônus de produção e produtividade, reconhecimento de mérito gerencial e operacional, substituição de estilos burocráticos e hierárquicos por estilos de participação e a formação de um espírito positivo de integração e orgulho em relação ao setor público.

6.6 Embora o seminário tenha examinado separadamente os controles externos e internos, a fim de considerar profundamente os parâmetros das duas situações, achou-se que um sistema eficiente de empresa pública demandaria a criação e a operação de um homogêneo e harmonioso conjunto de controles, apoiado no necessário sistema de informação, que seria igualmente válido para os propósitos de administração interna e para a prestação de contas externa. Na realidade, portanto, os dois sistemas de controle, externo e interno, seriam realmente um só e, na medida em que se pudessem fundir com sucesso, a gerência das empresas públicas corresponderia às suas responsabilidades nacionais.

6.7 O seminário entendeu que o estabelecimento de um processo de controle era parte integrante de um conceito amplo, que envolvia clareza de objetivos, organização estrutural, sistemas e a criação de uma *cultura* posi-

tiva de gerência profissional. Reconheceu-se que, para esse propósito, os administradores de empresas públicas teriam como requisitos, por um lado, habilidades de administração empresarial e, por outro, sensibilidade na apreciação e na compreensão dos objetivos nacionais e das tendências do ambiente sociopolítico. Sua ação envolvia também uma compreensão madura de todos os setores humanos que se inter-relacionam diretamente com a empresa, incluindo consumidores, comunidades locais, trabalhadores, outras instituições nacionais e o setor privado, no caso das economias mistas. Concluiu o seminário que a construção de sistemas de controle exigiria, simultaneamente, o treinamento de administradores profissionais e de funcionários públicos visando uma compreensão mais verdadeira desse processo fundamental.

6.8 O seminário gostaria de acrescentar uma palavra de advertência. Embora os controles e os sistemas de controle sejam essenciais para a boa administração, e constituam importantes instrumentos que podem ser usados pela autoridade pública para garantir o bom desempenho, haveria o perigo — e, de fato, há algumas situações, nos países em desenvolvimento — de que os controles externos tendam a ser excessivos. Esses controles exagerados poderiam ser contraproducentes, já que sufocam a iniciativa, o espírito empresarial, a assunção de riscos e a coragem gerencial, que constituem requisitos essenciais à direção das organizações comerciais. Há, portanto, uma evidente necessidade de assegurar que os sistemas de controle, enquanto sirvam aos propósitos a que se destinam, não reduzam a autonomia das empresas.

6.9 Nesse sentido, o seminário reconheceu a importância de estimular e encorajar estilos participativos de administração. Os sistemas de controle são um mecanismo de disciplina. A participação é um mecanismo de autodisciplina e implica em que todos os níveis da gerência e da força de trabalho, na empresa pública, estejam estreitamente envolvidos nos processos de planejamento e de implementação. O processo participativo aproximaria, também, funcionários públicos e elaboradores de políticas, situados na esfera governamental, dos administradores das empresas. Em conseqüência, o seminário encarou a participação como um aspecto positivo dos sistemas de informação, comunicação e controle.

6.10 O seminário gostaria de esclarecer que os assuntos que considerou neste relatório se aplicam às empresas de propriedade do Estado, nas quais os investimentos e, conseqüentemente, o controle externo ficam em mãos de Governo. Esse padrão é o que predomina nos países em desenvolvimento. Seria de notar-se, entretanto, que alguns desses países, especialmente a Iugoslávia e também, até certo ponto, a Argélia e o Peru, desenvolveram empresas públicas sob a forma de empresas sociais, que não são propriedade do Estado e cujos recursos de investimento financeiro não

vêm de erários públicos. O controle gerencial é também organizado segundo princípios de autogestão. O relacionamento entre essas empresas sociais e as comunidades locais, o meio ambiente e o Estado é estabelecido à base de princípios cooperativos definidos em cada um desses países. É claro, portanto, que as proposições consideradas pelo seminário não têm inteira aplicação ao caso das empresas sociais sob autogestão. Os sistemas de controle são, preponderantemente, de caráter interno e a autoridade e o controle externo do Estado e do Governo são, nesses termos, reduzidos.

7. Conclusões e recomendações

7.1 No decorrer de seus cinco dias de intensas deliberações, o seminário cobriu uma grande quantidade de assuntos com que se defrontam as empresas públicas. Embora o tema central das considerações do seminário focalizasse os sistemas de controle, era inevitável o exame de outros tópicos. Afinal de contas, os sistemas de controle constituem apenas um instrumento para a consecução de um melhor desempenho. Em conseqüência, a configuração do instrumento não poderia ser empreendida num vácuo, mas teria que ser influenciada pelos ambientes nacionais de maior amplitude, estruturas políticas e constitucionais, objetivos e metas do sistema de empresa pública, leis e tradições da sociedade, nível de desenvolvimento técnico e gerencial, assim como pelo contexto geral socioeconômico e político.

7.2 Ao considerar a questão dos sistemas de controle, o seminário examinou estilos e tópicos conceptuais básicos, vistos, porém, com base em situações reais.

Os participantes contribuíram com grande número de experiências sobre as reais operações das empresas públicas e os parâmetros específicos das situações em diferentes regiões e países. Esse inter-relacionamento de idéias e experiências permitiu que o seminário adotasse uma visão pragmática e realista dos assuntos fundamentais.

7.3 O seminário concluiu que:

1. Há necessidade de que formuladores de políticas, funcionários públicos, administradores de empresa e técnicos em treinamento de países em desenvolvimento se reúnam para uma análise dos meios através dos quais as empresas públicas podem melhorar seus níveis de desempenho e realizar seus negócios, assim como atender às suas responsabilidades nacionais.

2. A busca de um padrão mais elevado de desempenho e a estruturação de estilos de organização e administração, evidentemente, não são suscetíveis de nenhum modelo único ou uniforme. As condições do meio ambiente, predominantes em cada país, teriam que fornecer suas próprias respostas.

3. Seria desejável que os países em desenvolvimento e suas empresas públicas promovessem uma troca de pontos de vista e de experiências, periodicamente.
4. O estabelecimento de sistemas de informação e de controle integrados e abrangentes deveria ser providenciado o mais rápido possível, já que constituem instrumentos vitais e essenciais de moderna administração.
5. O ponto de partida para a construção de um tal sistema é a clara definição de finalidades, objetivos e propósitos das empresas públicas e a especificação tanto de suas metas comerciais quanto de suas responsabilidades sociopolíticas, sendo que estas últimas, em particular, exigem definição específica e estabelecimento de prioridades.
6. Sistemas de controle externo e interno deveriam ser desenvolvidos em base harmônica.
7. Os controles gerenciais internos deveriam tomar por base os indicadores de desempenho, abrangendo produtividade, operações financeiras e quantificação de indicadores socioeconômicos.
8. O sistema de controles externos não deveria ser encarado como uma intervenção de autoridades situadas fora da empresa, mas como parte dos relacionamentos limítrofes da empresa com seu ambiente. O contato entre os gerentes da empresa e seus proprietários estatais deveria basear-se num sistema de prestação de contas compreendido por ambos os grupos.
9. Tendo em vista os traços especiais e singulares do sistema de empresa pública e suas obrigações multidimensionais, os sistemas contábeis e mecanismos de controle clássicos, adotados nas empresas privadas, não são inteiramente adequados. Haveria, pois, necessidade de serem estruturados sistemas especiais de contabilidade para o setor público.
10. Seria útil se o sistema especial pudesse habilitar as empresas públicas a indicar separadamente suas operações de natureza estritamente empresarial e comercial, distinguindo-as das operações de caráter não-comercial que tenham que desempenhar. Isso serviria ao propósito de mais justa avaliação de seu desempenho e daria oportunidade a uma compensação específica dos recursos públicos, quando tais atividades não-econômicas fossem empreendidas por determinação do Governo, para atender a mais amplos objetivos nacionais. Propiciaria, também, igual oportunidade e condição para incentivos de natureza individual e coletiva.
11. Os sistemas de controle e informação exigiriam o suporte de capacidade profissional e, conseqüentemente, é necessário o treinamento nessas áreas.
12. A adequação das várias estruturas dependeria das condições ambientais, mas exigiria contínuo e dinâmico processo de reformulação, para evitar a estagnação. Importante elemento nas estruturas organizacionais é a constituição de conselhos supervisores e executivos. A apropriada composição

desses conselhos, refletindo os diversos setores envolvidos, ajudaria a estabelecer um relacionamento entre a empresa e o ambiente que a cerca.

13. Existe igual necessidade de que se fortaleçam as habilidades profissionais a nível governamental, particularmente onde estiver envolvido o exercício de funções gerenciais de alto nível. Isso tem importância específica em relação a assuntos como decisões sobre investimento de capital, formulação de políticas de preços, normas de seleção para altos administradores e avaliação e aprovação de planos empresariais. A possibilidade de conseguir tal profissionalismo mediante a delegação de poderes governamentais às instituições públicas independentes exige consideração muito séria.

14. A mecânica do controle e da informação de tais sistemas exigiria a articulação de planos de incentivos para um melhor desempenho, o estímulo de fatores de motivação, a criação de autoconfiança dentro das empresas e o estabelecimento de uma relação de entendimento mútuo e de confiança recíproca entre o Governo e as empresas.

7.4 Com base em tais observações e conclusões, o seminário fez as seguintes recomendações, que oferece à consideração dos países em desenvolvimento, às instituições internacionais e regionais e, em especial, ao Centro Internacional de Empresas Públicas:

1. O presente relatório, a documentação de pesquisa e os estudos apresentados pelos países deveriam ser organizados numa publicação coordenada, para ampla circulação entre os governos dos países em desenvolvimento, suas empresas públicas, instituições acadêmicas nacionais e órgãos regionais e internacionais interessados.

2. Os países em desenvolvimento e as instituições acima referidas deveriam ser solicitados a considerar seriamente o conteúdo do presente relatório, suas conclusões e a tomar a iniciativa das medidas adequadas de programas e projetos destinados a atender aos tópicos envolvidos.

3. Seria útil que os países em desenvolvimento organizassem seminários sobre esta questão, reunindo os formuladores de políticas, funcionários públicos, gerentes de empresas públicas e membros dos sindicatos profissionais, para intensificar a conscientização da importância do assunto e para a procura de soluções mutuamente aceitáveis, de importância para os ambientes locais — e como uma extensão desses encontros nacionais, para o mesmo propósito e com a assistência do ICPE.

4. O Centro Internacional deveria iniciar a preparação de estudos de casos, baseados em situações reais, para uma compreensão maior do assunto, fornecendo o necessário insumo para treinamento.

5. O Centro Internacional deveria promover um projeto de pesquisa sobre necessidades especiais de informação, contabilidade e sistemas de controle para as empresas públicas. Esse projeto deveria buscar, essencialmente, a identificação de meios e modos de avaliação do desempenho, em confronto com objetivos socioeconômicos. Como resultado de tal projeto, o Centro

poderia considerar a possibilidade de transmitir apropriadas diretrizes aos países em desenvolvimento.

6. O Centro Internacional deveria servir como um banco de trocas de dados e informações sobre essas e outras matérias de interesse para as empresas públicas e prestar, também, aos países em desenvolvimento a colaboração necessária na troca de informações. Nesse particular, o Centro deveria registrar o trabalho já feito por outras instituições. Não seria de desejar a duplicação e a justaposição de tais atividades.

7. O Centro Internacional poderia considerar a iniciativa de um projeto internacional de pesquisa, destinado ao exame da operação de sistemas de controle e informação em determinados países em desenvolvimento.

8. Na execução das atividades assim propostas, o Centro Internacional agiria bem orientado se mantivesse a colaboração mais estreita possível com as instituições nacionais e regionais, bem como com outras organizações internacionais empenhadas em áreas similares de atividade.

7.5 O seminário manifestou ao ICPE sua gratidão pela iniciativa da organização do presente encontro e pela oportunidade que ofereceu de uma troca de idéias e experiências, num assunto de considerável importância.

Considerou, também, o importantíssimo apoio financeiro da UNDP e a assistência profissional prestada pela Division of Public Administration and Finance of the United Nations (Divisão de Administração Pública e Finanças das Nações Unidas).

Estendeu seus agradecimentos ao diretor-executivo e à equipe do Centro Internacional pela excelente administração apresentada e pela cordial acolhida dada aos participantes, durante sua permanência em Ljubljana.

Empenhou-se em registrar apreciação pela cortesia dispensada aos participantes pelo dr. Anton Vratusa, presidente do conselho do ICPE e presidente do Conselho Executivo da Assembléia da República Socialista da Eslovênia que trocou idéias com os participantes sobre os assuntos em consideração e problemas relativos às empresas públicas em países em desenvolvimento.

Agradeceu a presença e a ativa participação de representantes do International Bank for Reconstruction and Development (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento), do International Monetary Fund (Fundo Monetário Internacional), da United Nations Industrial Development Organization (Organização de Desenvolvimento Industrial das Nações Unidas), da Division of Public Administration and Finance of the United Nations (Divisão de Administração Pública e Finanças das Nações Unidas) e do African Center for Development Administration (Centro Africano para Administração do Desenvolvimento).

Agradeceu com a devida apreciação, a substancial contribuição profissional do grupo de pesquisadores e a orientação dada pelo mesmo durante as discussões.

O seminário tinha a opinião de que o presente relatório deveria ser encarado apenas como uma iniciação ao assunto das discussões, mas espera que a análise dos tópicos abordados possa servir de base para um significativo plano de ação.