

EMPRESAS ESTATAIS: AUSÊNCIA DE CONTROLES E SACRIFÍCIO DA AUTONOMIA

*James Giacomoni**

No Brasil, a União federal e os estados cumprem basicamente três classes de funções: a) tradicionais de governo (justiça, segurança, saúde, educação, fiscalização, etc.); b) empresariais (serviços públicos, infra-estrutura econômica, setores estratégicos, etc.); e c) financeiras (bancos comerciais, de desenvolvimento, caixas econômicas, etc.).

O setor empresarial governamental, aí incluída a área financeira, seguindo a tendência universalmente consagrada, estruturou-se em modelos jurídico-organizacionais descentralizados, portadores de autonomia e flexibilidade, de forma a operarem com êxito no mundo dos mercados.

No plano federal, a principal norma disciplinadora dessa concepção é o Decreto-Lei nº 200/67, que prevê para as empresas estatais, ao lado "da personalidade jurídica de direito privado" (Art. 5., II e III) e da "autonomia administrativa, operacional e financeira" (Art. 26, IV), "condições de funcionamento idênticas às do setor privado, cabendo a essas entidades, sob supervisão ministerial, ajustar-se ao plano geral do Governo" (Art. 27, parágrafo único) (BR. Decreto-lei 200).

Parece coerente a regra legislativa: se as atividades em questão exigem formas de organização tipicamente empresariais e se o resultado pretendido deve corresponder a padrões de desempenho próprios do setor privado, isto é, prevalência de valores como eficiência e eficácia, é necessário assegurar às empresas públicas condições indispensáveis de autonomia e flexibilidade, sob pena de não serem alcançados os objetivos pretendidos com a constituição das mesmas.

Passados pouco mais de 20 anos da reforma administrativa federal que, de sua parte, inspirou as reformas estaduais, o padrão de relacionamento entre o Estado e suas empresas não tem se caracterizado por avanços significativos no que se refere à manutenção da necessária autonomia e, muito menos, por progressos no âmbito de sistemas de controle de resultados e produtos das empresas (Fachin, 1980, p.76-7 e Ramos, 1980, p.61).

No caso do Rio Grande do Sul, a relação entre Governo e setor empresarial estadual é exemplar, pois apresenta claras evidências de distorções em face à proposta normativa de autonomia-descentralização. Para efeito do presente artigo, foram selecionados três tipos de evidências.

* Professor da Universidade Federal de Santa Maria.

1 - A questão financeira: a relação entre a empresa e o seu patrocinador

Ao contrário do que acontece com as áreas tradicionais de governo, permanentemente financiadas pelo orçamento público, a empresa estatal, segundo sua própria essência, deveria cortar o cordão que a prende ao Estado imediatamente após sua constituição e capitalização. Suas receitas operacionais lhe garantiriam manutenção e, em alguns casos, até a expansão. Projetos especiais de investimentos com recursos orçamentários seriam autorizados em situações especiais e em condições claramente especificadas.

No Rio Grande do Sul, a relação do Estado com algumas de suas estatais tende a ser pouco transparente e, até mesmo, obscura. Por um defeito do sistema de classificação de contas públicas, praticamente todas as transferências de recursos do Tesouro às estatais são contabilizadas como novas capitalizações, através das rubricas de **Transferências de Capital**, uma categoria das **Despesas de Capital**.

Sabe-se que um bom número de estatais, por diversas razões, acaba dependendo de "subvenções" do Tesouro, isto é, de recursos para sua própria manutenção e sobrevivência. Pela inadequação classificatória acima apontada, o orçamento público, além de suportar esses encargos, contabiliza-os equivocadamente como investimentos públicos, o que seria o caso, apenas, de quando as empresas beneficiadas os utilizassem para alavancar seus níveis de atividade e produção.

Esse mecanismo praticamente automático de cobertura de "deficits" de estatais acaba por transformá-las em meras repartições da administração centralizada, fazendo que a individualização da unidade empresarial, tão necessária por torná-la única, seja sacrificada.

Obviamente, esse grau de dependência ao patrocinador tem um custo elevado: a perda da autonomia. O Estado, por estar permanentemente sendo chamado para atenuar as dificuldades financeiras da empresa, acaba por enquadrá-la em esquemas de controle próprios da Administração Pública Direta, ou seja, controle sobre meios: salários, contratação de pessoal, despesas administrativas, etc.

2 - A ênfase nos controles adjetivos

Na administração estadual gaúcha, parece muito clara a opção pelo controle das atividades-meio do setor empresarial público.

Uma listagem não exaustiva dos tipos de controles a que estão, presentemente, sujeitas as empresas do Estado inclui as seguintes situações, todas pendentes de prévia autorização, direta ou delegada, do Governador do Estado: a) implantação ou alteração de planos de cargos; b) aumento ou reajuste salarial; c) realização de concursos; d) alteração na estrutura organizacional; e) campanha publicitária ou anúncio que caracterize publicidade e propaganda; f) realização de eventos, comemorações, etc.; g) aquisição de veículos; h) viagem para fora do Estado; i) concessão de auxílio ou subvenções; j) fixação de quotas mensais de combustíveis; l) fixação do quadro e da remuneração de estagiários.

Tais ações certamente passaram a merecer prévio controle a partir de motivações variadas: necessidade de comportamento padronizado (a questão salarial por exemplo), cuidados quanto à "apresentação" do Governo através da mídia (a questão da propaganda), tentativa de evitar excessos que desgastam o Governo perante a opinião pública (gastos com eventos, promoções, brindes, etc.).

Como não chegam a ser visíveis formas e sistemas de controle de produção e de resultados das empresas, ocorre um evidente paradoxo: as autoridades do Executivo parecem confiar na capacidade de autogestão das empresas quanto ao alcance de objetivos (isto é, o mais difícil), mas, ao mesmo tempo, desconfiam das mesmas quando se trata da manipulação dos meios e acessórios para a obtenção de resultados.

3 - A "politização" do dirigente de estatal

Com as eleições diretas em todos os níveis, consolida-se rapidamente a crença de que a seleção de dirigentes para as empresas estatais, da mesma forma que na administração centralizada, deve respeitar critérios político-partidários, através da escolha de quadros integrantes ou identificados com o partido ou com a coalizão vencedora da eleição. Para alguns setores empresariais públicos mais sensíveis a pressões políticas, são comuns as cobranças no sentido de que também as gerências dos diversos níveis sejam ocupadas por funcionários indicados politicamente.

As razões invocadas para essa postura ficam no terreno das identificações com a ideologia e com o programa partidário e, ainda, da necessidade de unidade na aceitação do plano de governo do candidato vencedor.

Tal posicionamento, mesmo quando não compartilhado dogmaticamente pelos dirigentes principais, é cobrado fortemente por instâncias partidárias, a partir dos interesses dos filiados em cargos no Governo.

A consequência de tal modelo é uma grande rotatividade dos ocupantes de funções de direção e comando nos diversos níveis da administração pública. Em qualquer tipo de organização, a permanente instabilidade gerada por substituições nas gerências é intrinsecamente ruim. No caso dos setores tradicionais de governo, é aceitável que as funções próximas do administrador principal sejam ocupadas por integrantes imbuídos daquele sentimento de "equipe" que é sempre tão reclamado. O mesmo não deve ocorrer com as empresas estatais, cujas missões, objetivos e produtos, por serem permanentes e estáveis, deveriam ficar protegidos de influências exógenas do tipo político-partidárias que operam de diversas formas, uma das quais na seleção de dirigentes.

É de todo improvável que a empresa pública que capitule acentuadamente frente a pressões e ordenamentos com origem no segmento da política partidária possa cumprir adequadamente seus objetivos.

Na empresa privada, a maior parte do êxito do empreendimento é creditado ao trabalho, à qualificação e à capacidade dos quadros diretivos em perceber as oportunidades estratégicas e em preparar e dirigir a empresa rumo ao futuro.

Nas estatais, o recrutamento segundo critérios político-partidários, na grande maioria dos casos, tende a deixar de lado a qualificação para a função e acaba prejudicando a continuidade ao criar "prazos de mandato" coincidentes com os períodos governamentais.

4 - A necessidade dos controles adequados

O pressuposto da autonomia para o setor descentralizado do Governo, especialmente para as empresas públicas, evidentemente não pode dispensar o controle, pois essas foram criadas sob a inspiração de necessidades sociais e a partir de recursos públicos.

A questão está em obter equilíbrio entre a manutenção da necessária autonomia e o igualmente necessário controle que garanta, por parte das empresas estatais, fidelidade às suas funções políticas e sociais.

Lembrando que, nos países em que a ação parlamentar possui fraca tradição, o controle sobre os valores políticos e sociais exercido pelo Parlamento tem uma dimensão inferior à supervisão ministerial, que, por seu turno, dá mais ênfase ao controle tecnocrático, Motta (1982, p.78-9) propõe que "(...) o alcance do controle deveria envolver os valores políticos, os objetivos e a propriedade gerencial das empresas públicas, deixando de lado normas gerenciais específicas e logísticas". Na seqüência, o mesmo autor completa:

"Os controles sobre os objetivos e metas estabelecidos para o setor deveriam ser intensificados, mas deveriam ser tão liberais quanto possível nas áreas operacional, organizacional e de administração interna da empresa".

Para Ramanadham (1980, p.43-7), as empresas estatais

"(...) 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".

Para isso, aponta cinco aspectos que precisariam merecer a atenção do controle: preços, investimentos, metas financeiras, produto e eficiência técnica.

Pelo exposto, percebe-se uma distância abissal entre o que recomenda a boa doutrina sobre padrões de controle das empresas estatais e o que é efetivamente posto em prática na Administração Estadual do Rio Grande do Sul. A rigor, o que acontece no estado sulino não constitui uma exceção, pois são conhecidas e generalizadas as dificuldades de criação e implementação de sistemas efetivos de controle das empresas públicas, especialmente nos países em desenvolvimento.

É provável que um importante avanço poderia ser obtido, especialmente nos estados onde a estrutura descentralizada não chega a ser muito grande, através da adoção de um sistema de controle e de monitoramento centralizado e administrado por uma unidade de alta hierarquia, situada próxima à chefia do Executivo. No atual modelo, onde as empresas se vinculam às secretarias setoriais, estas são muito ciosas da linha de autoridade hierárquica e política e, por força desse segundo aspecto, tendem a ser pouco suscetíveis a adotarem controles exigentes sobre suas empresas, por temerem conseqüências politicamente indesejáveis.

Bibliografia

BRASIL. **Decreto-lei 200**, de 25.2.67.

FACHIN, Roberto Costa (1980). Caminhos tentativos de controle das empresas estatais e o problema da autonomia necessária. In: MODERNIZAÇÃO administrativa: coletânea de monografias II. Brasília, IPEA.

MOTTA, Paulo Roberto (1982). O controle governamental das empresas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, 16(4):71-83, out./dez.

RAMANADHAM, V. V. (1980). Um sistema de controle para a empresa pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, 14(2):39-49, abr./jun.

RAMOS, Naimar Medanha (1980). Empresa estatal e desenvolvimento. In: MODERNIZAÇÃO administrativa: coletânea de monografias II. Brasília, IPEA.