

Distr.
RESTRITA

E/CEPAL/BRAS/Sem.2/R.7

1 de junho de 1983

ORIGINAL: PORTUGUÊS

CEPAL
Comissão Econômica para a América Latina
Escritório em Brasília

Seminário sobre Planejamento e Controle do Setor de
Empresas Estatais, organizado pela Comissão Econômica
para a América Latina (CEPAL) e o Instituto de Planejamento
Econômico e Social (IPEA) do Brasil, através do Convênio IPEA/CEPAL.

Brasília, 15 a 17 de junho de 1983



ASPECTOS DO CONTROLE DAS EMPRESAS PÚBLICAS
NO EXERCÍCIO DA POLÍTICA ECONÔMICA

Este documento foi preparado especialmente para a CEPAL para ser apresentado no seminário pelo Sr. Claudio Marcello Rossi, Co-diretor Central da FINSIDER-IRI. As opiniões expressas neste documento são de exclusiva responsabilidade do autor e podem não coincidir com as da instituição a que pertence.



Í N D I C E

A. Aspectos do controle das empresas públicas no exercício da política econômica

A.1. Conflito entre a necessidade de controle da parte dos órgãos do Governo e a autonomia das empresas

A.2. Métodos de coordenação e controle

B. A presença do setor público na economia italiana

C. Capacidade de adequação das empresas públicas aos objetivos econômico-sociais

D. Concorrência e complementaridade entre as empresas estatais e privadas



A. Aspectos do controle das empresas públicas no exerc
cício da política econômica

A.1. Conflito entre a necessidade de controle da
parte dos órgãos do Governo e a autonomia das
empresas

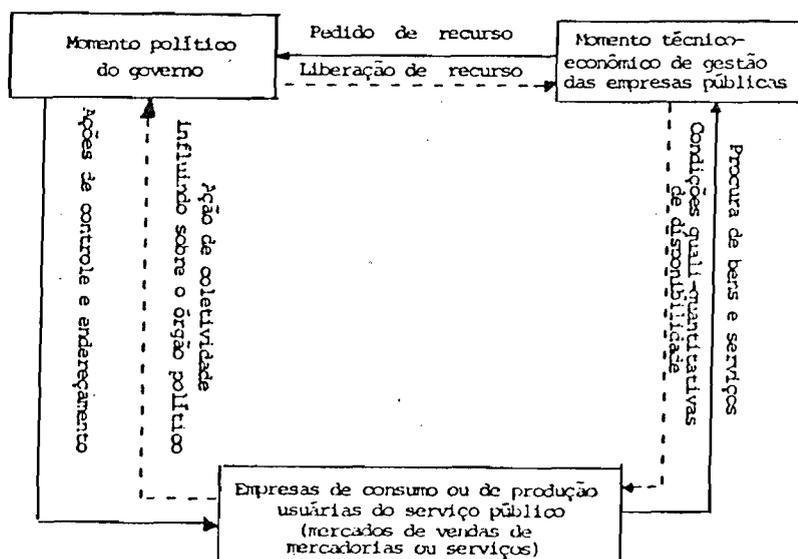
O próprio título por si só já é uma constatação.

Não é desconhecido, de fato, que existe uma forma de "conflito" entre as duas funções; conflito que, embora podendo ser considerado um elemento dialético insubsti
tuível entre as forças operativas do sistema político-econômico de um país, não deve, todavia, ser imediata e severamente interpretado num sentido negativo como se fosse um mal a ser expurgado. A natureza da contraposi
ção entre estes dois momentos, autonomia e controle, po
deria ser melhor compreendida se, ao invés de conflito, falássemos de confronto.

A ineficiente gestão do confronto pode, aí sim, levar ao conflito, tal como o choque de poderes (influências con
trapostas de forças políticas), quer pela parada da ges
tão econômica do patrimônio público ou parapúblico, por falta de endereçamento propulsor, quer pelo desvio per
nicioso onde prevalecesse arbitrariamente um dos dois as
pectos: o puramente político ou o puramente empresarial.

- Daí, a oportunidade, no momento da avaliação do tema, de efetuar uma análise do problema partindo da interdependência destes dois momentos, os quais permitem, num plano conceitual, uma leitura correta do funcionamento da empresa pública ou com participação pública majoritária.

O esquema seguinte sintetiza a análise proposta e leva à compreensão:



./.

O mundo da gestão das empresas públicas que produzem um serviço para a comunidade não é igual aquele das empresas que embora "públicas" (com participação pública maioritária) produzem bens para o mercado interno e externo, sendo que estas últimas confrontam-se não só com os concorrentes, mas também com variáveis e problemáticas em grande parte diferentes daquelas enfrentadas no mercado dos serviços públicos.

Assim sendo, pode ser útil verificar como a análise da responsabilização e do controle da empresa pública introduz à análise da participação pública na empresa.

O esquema exposto sintetiza os elementos fundamentais para a interpretação do mundo da empresa pública e dos processos que se desenvolvem ao redor:

1. O momento da decisão

Três são os momentos ou categorias dos centros de decisão:

- o momento "político" do Governo, o qual encabeça a empresa pública;
- o momento de "gestão" da empresa que produz o serviço;
- o momento da utilização dos serviços, ou seja, o mercado.

2. AS inter-relações

Cada um destes momentos é interligado com outros através de complexas inter-relações.

3. As influências externas

As escolhas feitas (e também a ausência destas) além das inter-relações próprias do sistema das influências de variáveis externas, as quais a empresa é submetida.

Em particular, as influências partidas dos usuários manifestam-se perante o momento político ou de gestão, dependendo das variáveis predominantes na qualidade de vida de uma coletividade, a estrutura do mercado e suas expectativas.

Outra não menos importante influência sobre a eficácia do sistema deriva do comportamento e da eficiência das empresas públicas (nível do serviço).

É dever do momento político, independentemente da ideologia das forças governativas, encontrar, com antecipação, a resposta, no plano administrativo e no de recursos financeiros, às necessidades da comunidade.

O momento político, ademais, constituindo uma transparente concretização das intenções na administração das despesas públicas, deve ter presente o problema da generalização que pode implicar uma decisão junto a todas as empresas que apresentam características análogas e, por isso, capazes de produzir um efeito multiplicador das "expectativas", as quais devem ser enfrentadas com recursos financeiros.

Examinando o esquema exposto, pode-se entender claramente que as linhas contínuas representam influências diretas, enquanto as linhas pontilhadas indicam o conjunto das influências com sentido inverso, intervenientes no circuito do próprio sistema.

O conjunto de todas estas inter-relações deixa entender a complexidade da gestão das despesas públicas, sendo que a variação de um fator influi na modificação de vários outros.

Sendo que no sistema agem não só leis econômicas, mas fatores sociais, o importante é que no conjunto e nas relações singulares entre os diversos "momentos" seja possível obter um equilíbrio "razoável" e, sobretudo, aceitável (aceito pela comunidade).

Se o momento político, por exemplo, não consegue gerar junto aos usuários uma determinada aceitação da quantidade e da qualidade de um serviço, a procura deste pode agigantar-se e encontrar, obviamente, uma resposta insatisfatória por parte do "momento da gestão", frustrando as expectativas e gerando tensão social. Ou seja, a resposta técnica seria inadequada, já que o "momento político" não soube criar o equilíbrio da procura do serviço nas expectativas dos usuários.

Os problemas do confronto entre mercado e empresa pública assume contornos diferentes e, em determinados aspectos, menos radicais no âmbito da presença do Estado na qualidade de acionista total ou parcial de empresas que operam no mercado livre (Participações do Estado).

A principal diferença deriva da natureza das empresas com participações acionárias do Estado que produzem, na sua grande maioria, bens de consumo para a coletividade, ao invés de serviços públicos.

De fato, o sistema das Participações Estatais é um ordenamento de empresas de direito privado e por isso caracteriza-se não pela natureza das suas atividades, mas pela forma jurídica do sujeito empreendedor.

A.2 Métodos de coordenação e controle

O controle e a presença que o Estado assume sobre a economia através do esquema das participações estatais, apresenta características de maior ou menor dimensão, não só pela necessidade objetiva de intervenção do Estado no desenvolvimento de alguns setores da economia, bem assim para a ideologia política dominante num determinado momento.

Daí surgindo a ampla possibilidade que o Estado se reserva para indicar os caminhos empresariais e a criação de mecanismos de controle dos recursos públicos, desde que sejam administrados através das empresas.

Além das várias interpretações sobre o maior ou menor controle que o Estado deve ter sobre suas próprias empresas, é certo que o legislador, dispondo um ordenamento de direito privado para as empresas com participações estatais, quis dotar tal sistema de uma autonomia empresarial.

O conflito entre o Estado (os objetivos impostos) e a liberdade empresarial, sempre potencialmente presente, encontra, de quando em quando, no ordenamento das participações estatais do Estado Italiano, através dos grandes entes de gestão (I.R.I., E.N.I., EFIM), aquele diafragma jurídico-administrativo que possibilita a osmose entre mandato político e ação empresarial.

Mais adiante retomaremos os aspectos da ação de tais entes.

Já comentamos sobre o controle governativo, de um lado, e da liberdade de gestão das empresas com participação estatal, do outro.

Como se manifesta sobre o plano prático tal ação de controle?

Três são os momentos fundamentais da "presença" do Parlamento:

- a) quando vota projeto de lei de aumento dos fundos orçamentários;
- b) quando, na discussão sobre a previsão de despesa do Ministério das Participações Estatais, examina a relação anual relativa a cada um dos "Entes autônomos de gestão;
- c) quando deve dar o parecer às relações que o Tribunal de contas apresenta sobre os balanços de cada um dos entes de gestão.

Parece ser enorme - e objetivamente difícil de reduzir - a desproporção existente entre a dimensão, a velocidade de desenvolvimento e a complexidade dos problemas enfrentados, pelos entes de gestão, de um lado, e do outro as possibilidades de controle político destes problemas, refletidos nos orçamentos e balanços.

Há muito tempo desenvolveu-se uma profunda dialética entre as forças responsáveis, tendentes ao reforçamento e esclarecimento dos respectivos papéis:

Governo/Parlamento de um lado, e Entes de Gestão, do outro.

Os temas do debate atingem quer seja o momento da programação das participações estatais, no qual o Governo elabora e submete ao Parlamento o quadro da linha de política econômica geral e de desenvolvimento setorial; quer seja o momento do controle político-administrativo sobre a atuação dos programas e o andamento das gestões; quer seja o momento empresarial dos entes que, no quadro dos programas concordados e os relativos financiamentos, procuram, com responsável autonomia, as melhores soluções de gestões; quer seja aquele das nomeações dos responsáveis dos entes de gestão e poderes e composição dos órgãos estatutários.

A meta é desenvolver o controle político sobre o desempenho das participações estatais não tanto em termos de maior rigor burocrático, quanto de um relacionamento mais eficaz entre o Executivo e o Parlamento.

Ao invés dos rotineiros momentos de controle, nos quais pode tornar-se difícil a compreensão tanto dos fatos quanto do juízo e dos programas, foi intensificado, através da ação de uma Comissão Parlamentar da Câmara e do Senado, o processo de relatórios periódicos sobre o andamento do Sistema das Participações, a qual detém o poder de convocar os presidentes e os diretores gerais dos entes.

Outrossim, a lei prevê que as nomeações dos presidentes dos entes de gestão seja submetida a um parecer das Comissões Parlamentares. Tal procedimento parece reforçar o critério político da escolha, já que é natural que cada órgão do governo se expresse segundo a sua própria natureza.

Comenta-se que a situação de endividamento que os entes normalmente apresentam e, em consequência, a necessidade de obtenção de fundos por parte do Estado, tenderia a favorecer a escolha de homens que tenham influência nos meios políticos para a gestão de tais problemas.

Porém, observa-se que ultimamente se assiste a um fenômeno de mais sensível "responsabilidade" política nas candidaturas e nomeações dos "managers" aos vértices das empresas públicas, tornando-se privilegiado o critério da profissionalização e competência, além da honestidade pessoal.

Percebeu-se, de fato, o perigo - aumentado pelas condições de crise da economia - de que a empresa com participação, criada como instrumento singular de intervenção

do Estado na economia, caracterizando-se pela autonomia e flexibilidade indispensáveis para operar no mercado, pouco a pouco pudesse transformar-se numa organização burocrática e rígida, e neste caso o Manager, sendo um dos pontos mais delicados da estrutura, não dispusesse, de um lado, da competência necessária para guiar a empresa no mercado e, do outro, fosse impropriamente influenciado pelo poder político.

B. A presença do setor público na economia italiana

Antes de entrarmos na análise dos parâmetros da estrutura e funcionamento do sistema, delineamos um breve quadro do aparato industrial italiano, o qual pode ser dividido em três partes:

- . as grandes e médias empresas privadas
- . as pequenas empresas particularmente ativas e elásticas frente às mudanças conjunturais que o mercado apresentou nos últimos 10 anos
- . as empresas públicas das quais pretendemos aqui traçar alguns aspectos singulares, bem como os prós e os contras (exame limitado às empresas industriais, excluindo-se os bancos e as empresas de transporte)

No âmbito das empresas públicas operam três modelos:

- 1) ENEL (Ente Nacional de Energia Elétrica), praticamente um monopólio;

- 2) As empresas com participação estatal, sociedades que tem uma configuração jurídica de Direito Privado, mas são controladas pelos três entes de gestão (I.R.I., E.N.I., EFIM);
- 3) A GEPI (50% capital do Estado através do I.M.I. e 50% dividido entre os três entes de gestão).

Nos últimos dez anos, as empresas com participação estatal desenvolveram significativamente suas presenças entre as grandes empresas italianas.

Tal crescimento, porém, não parece alterar o equilíbrio entre este setor e as grandes empresas italianas, sendo que as empresas públicas não têm uma posição dominante sobre as privadas ou, o que é mais expressivo, o sistema econômico italiano não é puxado pelo andamento de tais grandes empresas públicas.

Segundo uma pesquisa feita há alguns anos atrás, as atividades dos grandes grupos públicos resultaram, no cômputo geral, menores que a soma das nove maiores empresas privadas.

O sistema italiano não parece, por isso, pender-se para a "estatização", não obstante os sinais de alerta, periodicamente disparados contra a voracidade do Estado, embora seja verdade que a presença do "Estado empreendedor" seja ampliada.

Uma visão desta situação é representada na tabela a seguir, que leva a consideração fatores estruturais da atividade econômica (faturamento, investimentos fixos, mão-de-obra) divididos percentualmente entre a propriedade

privada, pública e estrangeira.

(Os dez anos considerados na tabela são representativos porque precedem ao início de um período cada vez mais caracterizado de "crise estrutural" e não apenas conjuntural).

	<u>Grupos privados</u>	<u>Grupos com part.pública</u>	<u>Sociedades estrangeiras</u>	<u>TOTAL</u>
<u>Faturado</u>				
1963	62	20	18	100
1973	52	25	23	100
<u>Investimentos fixos</u>				
1963	61	28	11	100
1973	50	36	14	100
<u>Mão-de-obra</u>				
1963	66	20	14	100
1973	61	24	15	100

Os dados evidenciam o espaço ocupado pela participação pública, cujo crescimento pode ser explicado também pelas dificuldades de alguns setores privados, operantes em campos de árduas concorrências internacionais, a serem enfrentadas com concentrações de recursos das empresas, linhas de produção mais adaptadas às próprias estratégias e suscetíveis de melhor rendimento econômico. Por exemplo, a recente passagem da siderurgia dos aços especiais da FIAT para o grupo Finsider, passagem esta que claramente não apresenta uma imediata vantagem para a si

derurgia pública, mas, sim, que obedece a uma estratégia, que, embora difícil e onerosa, permite englobar ao maior produtor siderúrgico italiano capacidade e recursos instalados que podem ser reforçados e integrados aqueles pre-existentes no grupo, tendo em vista a evolução do mercado neste setor. Na análise do fenômeno do crescimento das participações estrangeiras, percebe-se a posição de notável vantagem, na qual tais empresas geralmente confrontam-se com as empresas nacionais.

Inseridas numa lógica de desenvolvimento multinacional, as empresas com capital estrangeiro valem-se das experiências acumuladas pela Matriz, no campo da tecnologia, do mercado, do management, assim como também inserem-se nos setores mais promissores, descartando-se dos declinantes. Consequentemente, é inevitável que, sejam as produções mais arriscadas (incluindo aquelas que requerem grandes recursos para pesquisas) ou de menor rendimento (muitas produções de base), sejam aquelas resultantes de reestruturações de empresas aniquiladas ou de setores em crise, acabem por sobrecarregar os grandes grupos nacionais, especialmente os públicos.

Esta situação é esclarecida através do exame de alguns dos percentuais relativos à presença da empresa pública nos vários setores (sendo 100 a atividade nacional de cada setor, por diferença obtem-se a presença do "privado").

	<u>1963</u>	<u>1973</u>
<u>Em termos de P.I.B. (%)</u>		
1. Extração Mineral	46	53
2. Agro-pecuária	8	14
3. Têxtil	2	2
4. Metalurgia e mecânica	52	60
5. Química	8	9
6. Comércio	7	8
7. Comunicação	100	100

Em termos de investimento fixo (%)

1. Extração Mineral	46	67
2. Agro-pecuária	3	15
3. Têxtil	5	3
4. Metalurgia e mecânica	64	92
5. Química	7	30
6. Comércio	14	8
7. Comunicação	100	100

Em termos de mão-de-obra (%)

1. Extração Mineral	31	36
2. Agro-pecuária	8	11
3. Têxtil	2	2
4. Metalurgia e mecânica	43	52
5. Química	6	9
6. Comércio	4	4
7. Comunicação	100	100

As empresas privadas (médias) colocam-se nos setores "leves e tradicionais", tais como o alimentício, o têxtil, o vestuário, enquanto as empresas estrangeiras são mais representadas nos setores "leves e avançados", como a eletrônica e a química (42% do faturamento em 1963 e 47%, dez anos depois).

As sociedades petrolíferas não estão incluídas nestes dados.

Os grupos italianos, e mais ainda os grupos estatais, são, ao contrário, mais representados nos setores básicos da indústria pesada.

As diferenças de estrutura e desenvolvimento entre os grupos industriais encontram uma síntese expressiva nos dados seguintes:

INTENSIDADE DE CAPITAL E RENDIMENTO DA GRANDE INDÚSTRIA ITALIANA (1963-72, DADOS MÉDIOS PARA OS PERÍODOS INDICADOS)

	Capital fixo bruto por empregado (milhões de liras)			Faturamento por unidade de capital fixo bruto (%)			Lucro líquido em relação ao capital próprio (%)			Amortizações anuais em relação ao capital fixo bruto (%)		
	63-66	67-69	70-72	63-66	67-69	70-72	63-66	67-69	70-72	63-66	67-69	70-72
Sociedades italianas autônomas	4	6	8	204	195	183	4	3	2	7	6	6
Grandes grupos privados italianos	7	9	11	99	97	93	2	2	- 5	6	6	5
I.F.I.-FIAT	7	8	9	113	106	107	6	7	3	9	8	7
Montedison	15	20	23	57	56	57	3	3	-45	5	5	8
I.R.I.	13	17	19	59	59	62	1	1	- 8	3	4	3
E.N.I.	22	31	32	61	60	61	1	2	- 2	7	8	6
Outros grupos estatais	6	9	15	80	75	67	-15	-17	-86	3	3	2
Empresas estrangeiras	5	7	8	158	152	157	5	7	6	8	9	9

Embora a criação dos entes de gestão (I.R.I., EFIM) possa ser identificada com operações de salvamento de maciças áreas industriais (lembramos já ter focado este argumento no seminário do ano passado), não foi aquele o único objetivo do Estado.

Estes objetivos coincidem com a estratégia das três se guintes fases sucessivas:

- a primeira fase vai do final da segunda Grande Guerra aos fins dos anos 50. Através do modelo de estrutura da holding I.R.I., o Estado, sem excessivos empenhos de recursos financeiros, pode controlar uma "pirâmide" notável de empresas, recolhendo no mercado, além dos empréstimos, também o capital de risco para a recapitalização das empresas. Em 1954 houve, a frente de um capital (fundo de dotação) de 120 bilhões de libras (menos de 100 milhões de dólares de hoje) um correspondente de imobilizado de mais de 1000 bilhões de libras, ou seja, quase dez vezes o capital.

A relação entre dívidas e meios próprios (sempre falando do conjunto das empresas industriais do I.R.I.) era de apenas 1.75, quando o custo do dinheiro não preocupava nem abalava a conta econômica, podendo, assim, o capital de risco ser remunerado.

O E.N.I., por sua vez, encontrou na sua própria gestão monopolista dos recursos metaníferos locais (no vale do rio Po), os recursos financeiros para um processo de vi lenta expansão.

Estas condições favoráveis do ponto de vista econômico-financeiro, não constringendo os grupos a recorrer pesadamente ao Tesouro Nacional para os próprios programas de investimento, permitiram a expansão do setor público, sem que isto constituísse um caso nacional. A expansão, por sua vez, desenvolvia-se seguindo as lógicas empresariais de cada uma das empresas, segundo a concepção bastante liberal daquele período, e o final coincidindo com o interesse nacional de um país que, de qualquer modo, devia e podia desenvolver-se.

Constam desta época a "construção" da siderurgia, o potencialamento do setor mecânico (Alfa Romeo), as primeiras grandes auto-estradas, a ampliação da rede metanífera, a presença italiana no mundo das empresas de pesquisa e dos grandes compradores de petróleo, o começo de uma estrutura de indústria química pública equilibrando a empresa privada Montecatini.

Este período configura-se, por isso, como de um crescimento violento, onde acentuam-se os desequilíbrios entre as áreas que melhor podem acolher o desenvolvimento da conjuntura e aquelas que, por falhas estruturais de vários tipos, foram levemente atingidas. O Sul da Itália foi considerado pelo Estado como área prioritária para uma escolha política de intervenção econômica, tendo o Estado, naquele momento, a estrutura financeira, técnica e organizacional fornecida pelo instrumento das participações estatais.

Em 1959, através de uma lei, foi estabelecido que 40% do total dos investimentos das participações estatais deve ria ser feito no Sul da Itália e que lhe fosse também destinado 60% dos novos investimentos.

- a segunda fase do desenvolvimento demonstra um caminho preponderante em direção ao sul.

Esta política determina alguns importantes fenômenos:

a) para atingir os percentuais proporcionais com o desenvolvimento no norte do país, força-se a procura de investimentos no Sul.

b) o autofinanciamento não é mais suficiente para alimentar o processo de investimento programado, e o Tesouro Nacional inicia a integralização dos fundos de capital dos grandes entes de gestão (o I.R.I., que entre 1951 e 1959 obteve cerca de 100 milhões de dólares, nos dez anos seguintes obteve dezesseis vezes mais).

c) estas novas estruturas financeiras tendem a reduzir a independência dos entes do governo, para não falar de redução de autonomia empresarial.

d) a pluralidade dos objetivos dos entes, ligada à ausência de drásticas regras ou vínculos no uso dos recursos (problemas de controle real verso formal), fazem com que o "management" tenha uma liberdade de ação não sempre proporcional à prestação de conta, a qual é chamado.

O sistema "industrial" das participações estatais dispara a mão-de-obra no sul.

O impacto da empresa pública neste setor se traduz nas seguintes cifras.

=====

AS PARTICIPAÇÕES ESTATAIS NO DESENVOLVIMENTO
DA MÃO-DE-OBRA

Total de mão-de-obra
industrial 1976
Centro-Norte 6%
Sul 21%

de cujos:

<u>Incremento</u> <u>da mão-de-obra</u>	<u>1958/1976</u>	<u>1969/1976</u>
Sul	72%	95%

./.

AS PARTICIPAÇÕES ESTATAIS NO DESENVOLVIMENTO DOS INVESTIMENTOS

(1967-1978) (bilhões de libras)

	Total de investimentos			Investimentos industriais		
	Italia	Sul	%	Italia	Sul	%
1967	684	254	41	228	99	43
1968	796	264	40	255	112	43
1969	930	338	43	356	189	53
1970	1325	610	50	659	413	62
1971	1780	931	56	1020	700	70
1972	2080	1138	57	1137	838	73
1973	2401	1125	50	1258	767	60
1974	2654	1022	43	1134	638	56
1975	3085	1144	41	1194	660	55
1976	3479	1083	36	1159	550	47
1977	3693	1138	35	1567	578	39
1978	4355	1336	36	2105	830	42

A não completa obediência ao dispositivo de lei que estabelece para o Sul um percentual de cada investimento público, deve-se não tanto a voluntariedade, mas ao reduzir-se os investimentos com grande intensidade de capital (exemplo: a siderurgia e a petroquímica que atingiram seus níveis máximos nos anos de 1972 e 1975).

- a terceira fase da evolução, assentados os grandes blocos estruturais, toma o rumo da reorganização e da recuperação, frente a uma conjuntura econômica que, numa latitude mundial e nacional, começou, a partir dos meados dos anos 70, a demonstrar crescentes sintomas de dificuldade e depois, recessão.

Neste quadro, o sistema das participações estatais (tomado como exemplo o I.R.I., que é o mais representativo da "polisetorialidade" das atividades industriais), teve de enfrentar problemas particulares:

- a) dificuldade (e no começo, impossibilidade) de redimentar as atividades deficitárias, devido às pressões sindicais (legítimas enquanto em defesa dos direitos dos trabalhadores) e às forças dos poderes locais. Os últimos tempos vêem uma maior disponibilidade também de tais forças, que, frente às incontestáveis evidências (exemplo: siderurgia), objetivam a salvaguardar a mão-de-obra no quadro mais amplo da reordenação industrial.
- b) desequilíbrio entre meios próprios e meios emprestados, em concomitância com o vertiginoso aumento

destes últimos.

O confronto, a esta altura, com a indústria privada, em relação à "performance" econômica em geral, é tanto mais árduo, já que para homogeneizar os dados deveríamos extrair todos aqueles fatos que pesam sobre as empresas públicas em consequência de escolhas, situações e circunstâncias que, embora não de caráter negativo no momento inicial, não podem ser facilmente modificadas nesta ainda mais difícil conjuntura, por causa de uma certa rigidez do sistema, devido à sua própria dimensão e às forças que sobre este sistema operam.

Por exemplo: o fato de que o Estado acionista, que há tempos optou para o endividamento das suas próprias empresas, ao invés de aumentar seu capital de risco, em quanto modificou a situação econômico-financeira das empresas no decorrer do tempo, e quantas outras modificações induziu nos balanços das sociedades?

Em que medida a rigidez de algumas posições sindicais estendeu o prazo para uma resposta adequada (para estruturas e para escolha/produto) das empresas às variações conjunturais e estruturais do mercado?

A empresa privada, mais ainda a dimensão da empresa (as médio-pequenas, onde o privado tem maior presença), foi capaz de fornecer resposta mais elástica.

Falando da presença do Estado na gestão industrial, não se pode deixar de mencionar a GEPI (Gestão e Participação Industriais).

Este instituto foi criado em 1971 com o escopo de fornecer ajuda a reestruturação técnico-financeira das inúmeras empresas industriais médias num momento de crise.

Não se trata de um ente de gestão, mas de um grupo financeiro de participação de propriedade comum do I.M.I. (majoritário), do I.R.I., do E.N.I. e do EFIM.

O objetivo social da GEPI é a intervenção nas empresas industriais em dificuldade, assumindo participação em colaboração com partners privados e providenciando a sua venda, após ter obtido o reequilíbrio da gestão.

Encontram-se nestes elementos as características deste ente que o distingue de outros entes financeiros públicos italianos.

C. Capacidade de adequação das empresas públicas aos objetivos econômicos e sociais

Após o conturbado final de 1969, devido às lutas trabalhista, à quebra do sistema monetário mundial (1971) e à primeira crise petrolífera, o agravamento da situação econômica italiana atingiu sobretudo as grandes empresas e os setores que produzem bens primários; às empresas públicas, por dificuldades de origem político-sindical na produção e na organização; aos outros pela queda da procura, juntamente com o rebaixamento da taxa mundial de expansão da produção.

As empresas públicas suportaram, em particular, um agravamento das suas posições, pelo fato de que a resposta a uma transformação tão forte da procura e das condições de produção precisava de uma mudança de adequação, que é de mais difícil obtenção para as empresas que, pelo fato de serem submetidas ao controle público, são mais influenciadas pelo poder político e sindical.

O binômio desvalorização-inflação, e o relativo incremento dos juros aplicados depois de 1973, aumenta ainda mais enormemente os ônus financeiros das empresas públicas, que já se encontram com contas econômicas negativas, também por não poderem contar com quotas de capital próprio similares às das empresas privadas.

Neste contexto, o sistema das participações estatais dá os seus primeiros sinais de reação, com participação indireta na recuperação da Montedison, seja investindo capitais na compra de ações, seja através da venda de empresas de menor interesse para a estratégia do grupo químico em situação econômica precária, a fim de colher meios financeiros para aplicar nas atividades de maior interesse e para aliviar a conta econômica de algumas atividades cronicamente passivas, como aquelas vendidas ao EGAM, ente posteriormente dissolvido.

Pela primeira vez, de fato, chegamos à dissolução de um ente de gestão, ou seja, a declaração explícita de sua incapacidade de desempenhar um papel positivo no conjunto industrial italiano.

A partir de 1976, o debate político e econômico sobre os problemas das empresas públicas não pára, ao contrário, recrudescer até a composição em 1980 de um "Livro Branco" no qual é definida uma estratégia global de recuperação, reorganização e desenvolvimento das empresas com participação estatal.

Até hoje, foram levados avante numerosos programas de recuperação setorial e foi realizado um importante trabalho de reorganização interna nas participações estatais:

Na siderurgia

Reestruturação através de empresa setorialmente líder (Nuova Italsider, no campo dos laminados planos; Dalmine, para os tubos; Terni, para os laminados planos siliciosos e inoxidáveis fundidos e forjados; Acciaierie di Piombino, para os produtos não planos em aço comum e aço com baixa liga; Nuova Sias, para os produtos não planos em aço especiais).

Na engenharia e construção

Foi constituído o agrupamento da engenharia industrial.

No alumínio

Projeta-se a criação de um único "grupo" com maioria pública.

Na eletrônica

Foi formado o agrupamento ITALTEL, que compreende da engenharia até a produção e a comercialização de produtos eletrônicos.

No sistema civil e militar

Foi criado o agrupamento Selenia/Elsag.

No setor aeroespacial

Será realizada ainda este ano a coordenação, sob um único acionista, da atividade aeroespacial, agrupando as sociedades Aeritalia e Augusta.

No vidro

Foi baixada uma portaria ministerial para um agrupamento controlado pelo EFIM de várias empresas que pertencem a diversos entes.

No setor da infra-estrutura

A ITALSTAT foi completamente reorganizada, dividindo-se em setores homogêneos: o imobiliário, o da construção, o dos projetos e o da gestão das infra-estruturas.

Para o problemas das hidrovias está prevista a constituição de uma sociedade (IDROVIE) que se propõe a operar no setor de modo análogo ao que foi efetuado para as auto-estradas.

No setor químico

A química do E.N.I. será completamente reorganizada através da constituição de um líder do grupo, ENICHIMICA, o qual encabeçará o ENOXY (petroquímica e carvão) e a ANIC.

D. Concorrência e complementaridade entre as empresas estatais e as privadas

No contexto italiano as relações existentes entre as empresas estatais e as privadas são essencialmente de quatro tipos:

- fornecimento recíproco
- concorrência no mercado
- concorrência gerencial
- concorrência no emprego dos recursos financeiros

1. Fornecimento recíproco

As empresas públicas com seus maciços investimentos e seu ciclo de produção representam um mercado importante para as empresas privadas.

É inegável o fato que sem várias alternativas do I.R.I. no campo da siderurgia e dos serviços, o desenvolvimento econômico italiano teria sido mais lento e as empresas privadas teriam enfrentado dificuldade de abastecimento no exterior, sobretudo nos períodos de boom.

2. Concorrência comercial

Esta realiza-se entre as empresas públicas e as grandes e médio-grandes empresas privadas. Neste caso, precisa-se distinguir os setores nos quais se encontra uma capacidade ociosa (onde a maior possibilidade de sustentar as perdas por parte das empresas públicas pode transformar-se em pressão sobre os preços) e aqueles nos quais a concorrência apresenta-se normalmente.

De resto, em não poucos casos existe concorrência tam**ã**m entre as mesmas empresas p**u**blicas.

3. Concorrência gerencial

À parte as freqüentes e úteis trocas de dirigentes do setor p**u**blico para o privado e vice-versa, no caso da mão-de-obra pode-se constatar que, não obstante a di**u**versidade dos contratos trabalhistas, não existe dife**u**rença entre as grandes empresas privadas e as empresas p**u**blicas. As duas categorias exercem, ao invés, uma cer**u**ta atração sobre o pessoal das empresas menores, dan**u**do-lhes uma imagem de maior estabilidade.

4. Concorrência financeira

Uma mais concreta concorrência aparece, ao contrário, na procura dos recursos financeiros.

Até 1977 as empresas p**u**blicas gozavam de um crédito ilimitado, começando daí a prevalecer, sob a pressão da crise, o conceito de que o Estado não é obrigado a absorver quaisquer dívidas da empresa p**u**blica.

Os bancos iniciaram a selecionar ainda mais os cr**u**éditos. Parece-nos, todavia, poder dizer que geralmente não é entre as empresas p**u**blicas e as privadas que de**u**veríamos procurar um verdadeiro tratamento diferente; a diferença é mais percebida na dimensão da empresa, exatamente porque até agora foi privilegiado o "gran**u**de", devido aos efeitos sociais que representa. Porém, também isto está mudando.

Em todo caso, na avaliação da disponibilidade do Estado na concessão de recursos financeiros, temos que levar em conta que as empresas públicas constituem um dos principais instrumentos utilizados para a obtenção de objetivos de ordem geral. Sob tal prisma, torna-se legítima a possibilidade de utilização de recursos financeiros para uma gama de intervenções que possa ser estranha ao normal horizonte das empresas privadas, desde que a médio prazo tais intervenções também sejam produtivas e não constituam motivo de desequilíbrio no quadro econômico geral.

Sob este aspecto, é discutível o papel e o peso das empresas públicas, não apenas analisando-se as mercadorias ou os serviços produzidos mas, sim, o fato de que as empresas, no desempenho das suas funções possam subtrair recursos das atividades privadas.

Assume, aí, relevo determinante não tanto o aspecto da concorrência que as empresas públicas podem exercer nos produtos, mas aquele da concorrência no mercado de aquisição dos fatores produtivos.

A recente crise econômica, grave e extremamente incerta para os caminhos futuros a médio prazo, reduzindo de modo decisivo os espaços de compatibilidade econômica do nosso sistema (como aqueles de todos os outros países ocidentais), em termos de relacionamento entre a disponibilidade de recursos e o nível quali-quantitativo do teor de vida conquistado, ou seja entre a renda e o consumo no sistema econômico, ressuscitou para o primeiro plano o papel da eficiência econômica,

cuja função seria aquela de ampliar novamente os limites do desenvolvimento e, por isso, das políticas de investimento e crédito.

Entre as diretivas políticas, vinculantes para as empresas públicas, e as condições objetivas para poder operar, não existe muito espaço e com isso reduzem-se as diferenças.

Embora na diversidade específica dos temas aqui tratados, com relação aqueles do ano passado (o Sistema das Participações Estatais no desenvolvimento italiano), entendemos que existe um elemento de fundo igual nas duas circunstâncias, parecendo alimentar ambos os temas, qual seja, o processo ao Estado empresarial, como se isso fosse incompatível com sua própria natureza.

Sobretudo num regime de crise, apenas o fator eficiência pode ganhar espaço para o desenvolvimento, quando os outros recursos escasseiem ou custem mais.

./.

No sistema italiano das Participações Estatais o empenho e os programas tendem a recuperação da eficiência, tanto ao nível de cada operador (operário ou dirigente), quanto ao das estruturas organizacionais (empresas).

Na procura rigorosa da eficiência desaparece automaticamente o conflito entre o público e o privado.

22

11