

Sociedades de Economia Mista

CELSO DE MAGALHÃES

HÁ duas formas distintas de prestação de serviços públicos:

- direta ou estatal, e
- indireta ou paraestatal.

Na primeira, o Estado é o executor; é o empregador e o empregado, o responsável único por todo o processamento administrativo. A esse setor pertencem — como não poderiam deixar de pertencer — os serviços essenciais, assim como — justiça, defesa, segurança pública...

Na segunda forma, o Estado delega suas atribuições a outrem, ou recebe a cooperação de órgãos que cria ou permite criar, para esse fim. A esse setor pode pertencer qualquer espécie de serviço, com exclusão absoluta dos que são considerados essenciais.

Na prestação direta dos serviços, há que atender às características próprias da Administração Pública, e adotar, em consequência, métodos especiais.

Com efeito, não se poderia administrar a coisa pública da mesma maneira por que é feito na administração privada. E o motivo dessa diferença, que é radical, está em que, na administração privada, o proprietário está presente a todo momento e, na Administração Pública, está sempre ausente.

As consequências dessa diferenciação são muito importantes. Quando o proprietário, o dono do patrimônio está presente a cada momento, os métodos e processos administrativos podem ser mais flexíveis, mais expeditos, as normas menos rígidas, porque a supervisão do proprietário estabelece um controle permanente, ininterrupto, e eficiente. O dono está vendo tudo, está em contato com tudo, podendo, assim, surpreender, em início, qualquer lesão a seu patrimônio, para providenciar em tempo.

No caso da Administração Pública, isso não se dá: o patrimônio é do Estado, o dono dele é a Nação. Ora, que é o Estado, senão pura abstração? que é a Nação, senão o Povo dum território?

(Devo lembrar que a distinção entre Povo e Nação só existe em Direito Constitucional, coisa, agora, fora de debate).

Assim, se o patrimônio pertence ao Estado e o Estado é o Povo; se o patrimônio público é administrado por funcionários, que pertencem ao

Povo, segue-se que tais funcionários são, ao mesmo tempo, empregados e proprietários, assalariados e empregadores.

Administram o patrimônio público, que lhes pertence; são, pois, os titulares, *de facto*, do direito de propriedade da Fazenda Pública.

É claro que *est modus in rebus*.

Assim sendo, os servidores do Estado, como o resto dos nacionais que vivem fora do serviço público, são os verdadeiros donos de todo o patrimônio da Nação.

Ora, Platão já o disse: o que é de todos não tem dono; logo, na Administração Pública, justamente porque todos nós que administramos somos os donos do patrimônio, o *proprietário nunca está presente*.

Paradoxal, mas verdadeiro.

Quem trabalha no serviço público sabe disso; vê com que facilidade se malbarata, se desperdiça, se esbanja. É um fenômeno, quando alguém pensa em economia, em poupar os cofres públicos... Ninguém se apercebe, via de regra, de que os gastos excessivos vão recair sobre ele mesmo. Ninguém se apercebe que os orçamentos deficitários são pagos pelo Povo e que os funcionários também constituem o Povo e, por isso, malbaratando o patrimônio, acabam pagando o prejuízo que deram.

Mas esse mal não é apenas brasileiro: é universal — todos os países sofrem dele.

Daí, para evitar consequências catastróficas, a necessidade de adotarem-se, dentro da Administração Pública, métodos e processos, em grande parte diferentes daqueles usados na administração privada.

É que o controle, para ser eficiente — tanto quanto o puder ser — precisa das instâncias sucessivas de exame. Daí surge a malsinada burocracia, que os leigos não entendem e, por isso, estigmatizam.

Não atentam em que a burocracia, no sentido pejorativo que lhe emprestam, existe em todos os países e que, por sua generalidade, não deve ser considerada um mal.

Mal é o que está errado; errado é o que destoa do normal, o que está fora do comum. Não é um mal ter nariz, porque é normal, no homem, possuir esse apêndice; mas é um mal ter seis de-

dos, porque os homens, na sua maioria, só têm cinco em cada mão ou pé.

Conseqüentemente, se em tôda parte do mundo parece a Administração Pública emperrada pela burocracia; se em todos os países a burocracia estatal apresenta as mesmas características — êsse entravamento burocrático não constitui um mal, pois é decorrência da própria natureza dos serviços públicos.

É difícil para o leigo entender essas coisas; ainda mais quando é a vítima do andamento moroso de um processo seu em repartição pública.

Se, por exemplo, uma nuvem de gafanhotos invade o Rio Grande do Sul, de lá vem um apêlo de socorro para o Ministério da Agricultura. E a burocracia entra em jôgo:

- Reunião de técnicos para indicar as providências necessárias;
- solicitação de créditos especiais para atender a essas providências;
- votação de crédito pelo Congresso Nacional;
- registro no Tribunal de Contas;
- concorrência para a aquisição de material necessário, etc... etc...

No fim de tudo isso, os campos já estão talados, os gafanhotos já foram embora para outras plagas, e os que morreram foi devido à indigestão do laudo banquete que tiveram, enquanto se discutiam as providências para exterminá-los.

Se o fato não ocorresse na Administração Pública, a coisa seria diferente, o proprietário mandaria abrir o cofre, tirar o dinheiro e comprar o necessário para livrar seus campos da destruição.

E então gritam os inimigos da burocracia que o serviço público é um relaxamento, que o particular resolve as coisas melhor e mais depressa...

Que a rapidez é maior, não se nega; que o relaxamento exista — lá também há, e não poucas vêzes.

Mas por que não se pratica da mesma forma na Administração Pública?

Simplesmente *pela necessidade de contrôle*.

O que nem todo mundo sabe é que, na Administração Pública, a base está *em dificultar a saída do dinheiro*, e que o único meio eficiente, para isso, é o das instâncias sucessivas.

Quanto mais complicação, antes da decisão final, melhor. Muita gente para dizer, para informar, para examinar, significa maior proteção ao erário, maior dificuldade ao esbanjamento.

Essa a razão da burocracia malsinada.

E assim mesmo, não raros são os desfalques. Imagine-se o que aconteceria sem essa gente tôda para dizer, informar, e examinar...

Deus nos livre de semelhante desgraça.

A nós e aos países nossos amigos.

Não obstante, ocasiões há em que o Estado é compelido a abrandar seus métodos, a tornar suas normas mais flexíveis, a fim de que se diminua a burocracia e se torne mais expedita a execução dos serviços. Ele é obrigado, em suma, a adotar métodos e processos pertinentes à administração particular, dada a natureza dos serviços que deve realizar.

É aí, então, que surge a chamada administração delegada, cujo órgão típico é a autarquia.

Assim, autarquia é órgão criado para prestar serviço público, adotando métodos mais consentâneos com a administração privada. Sei que muitos entendidos vão insurgir-se contra a definição. E o fazem muito bem. Mas é que, no Brasil, as autarquias já estão passando a órgãos de administração direta; já se estão burocratizando, e seus serviços se complicando pela rigidez de métodos, como se fôssem Ministérios, ou outros órgãos estatais.

Isso é resultante da tendência brasileira às centralizações. É fenômeno cujas raízes se perdem nos tempos da colônia. A despeito da descentralização política — Federação; e administrativa — delegações de atividade, no Brasil tudo acaba na centralização.

Mas o fato é que a autarquia é órgão de administração indireta, paraestatal; órgão de administração delegada, que não pode ser submetido às mesmas normas e princípios adotados para a administração direta, sem perder suas próprias características.

Por outro lado, a autarquia visa apenas ao serviço público, ao trabalho que vai prestar, e não ao lucro. Não importa que haja autarquias produzindo rendas; trata-se de uma eventualidade, pois elas não existem para isso, como para isso não existem os Ministérios, o D.A.S.P....

A autarquia existe porque o Estado deve prestar à coletividade determinado serviço, e o deve fazer ainda que daí decorram ônus para os cofres públicos.

Assim, a existência das autarquias é condicionada pela existência dum serviço público que o Estado tem a obrigação de prestar.

Mas não é a autarquia o único órgão da administração indireta, o único tipo de órgão paraestatal, embora muita gente não saiba disso. A seu lado, quase que com a mesma importância, vem colocar-se, entre outros, a *sociedade de economia mista*, de notória atualidade, por causa da exploração do petróleo.

Uma sociedade de economia mista obedece a princípios radicalmente diferentes das autarquias.

Sociedade de economia mista nada mais é que sociedade anônima.

Embora pareça ridículo, não é ocioso explicar que sociedade anônima não é sociedade, cujos

donos e responsáveis não sejam conhecidos. E vale o esclarecimento porque, nas últimas eleições, certo candidato a Vereador pretendia colocar na sua plataforma:

“Acabar com as sociedades anônimas, porque nossa Constituição proíbe o anonimato.”

E tivemos grande trabalho para explicar que ali havia duas grandes bobagens:

1.^a) Vereador nada tem com sociedades anônimas, que é assunto federal;

2.^a) sociedade anônima não é semelhante a carta anônima, de autor desconhecido e irresponsável.

E como é possível que muitos dos que me poderão ler — sem ofensa — incidam no mesmo erro, aqui fica o reparo.

Uma sociedade anônima tem por fim reunir os grandes capitais destinados a empreendimentos que, de outra forma, não se realizariam.

Com efeito, para explorar, por exemplo, uma empresa de navegação marítima, há que dispor de muito dinheiro: navios, instalações e despesas de custeio demandam muito.

Em primeiro lugar, pouca gente existe com disponibilidades bastante elevadas para atender sozinho a isso tudo. E mesmo nesse caso, nenhum financista lhe aconselharia semelhante coisa. A boa técnica de aplicação de capitais exige que o dinheiro de uma pessoa seja colocado em várias empresas, a fim de, havendo prejuízo numa, encontrar compensação nos lucros de outras. Arriscar todo o dinheiro que se possui, numa empresa só, é temerário, perigoso e estulto.

Para evitar o inconveniente e permitir realizações como essa, surgiram as sociedades anônimas.

Quem pretende realizar um empreendimento desses que demandam grandes capitais, levanta a estimativa do dinheiro necessário e, desejando obtê-lo do público, como em geral acontece, faz publicar um manifesto para convidar os interessados.

O capital necessário à empresa foi antes dividido num número variável de partes iguais, chamando-se a cada cota, uma ação. Quem comprar uma dessas ações, fica sendo acionista da sociedade, um de seus proprietários.

Embora haja vários tipos de ações, nosso interesse se prende apenas àquelas chamadas ordinárias, que são as decisivas.

Os acionistas da sociedade, por meio da assembleia geral, constituem o órgão soberano dentro dela. São eles que aprovam os estatutos, isto é, a lei interna da sociedade; são eles que nomeiam a Diretoria, o Conselho Fiscal; que discutem o relatório e aprovam as contas; que determinam, em suma, as grandes modificações e a linha geral da política que se deve seguir.

Na assembleia geral, as decisões são tomadas por maioria de ações. Cada ação vale um voto e, pois, se houvesse apenas dois acionistas, um com cem ações e outro com dez, o de cem dirigiria a sociedade conforme entendesse; claro que dentro das possibilidades legais.

Mas nenhuma sociedade anônima pode funcionar com menos de sete acionistas.

Não sei se a KABALA teve qualquer influência na fixação desse número mínimo exigido por lei; mas abaixo de sete, nada.

De qualquer forma, quem pretenda monopolizar a direção de uma sociedade anônima, deve garantir-se a posse da maioria de suas ações. Assim, quem detiver, pelo menos, 51% da totalidade das ações, é senhor exclusivo dos destinos sociais; fará da sociedade, legalmente, o que muito bem entender. Aos demais acionistas caberá apenas o direito de beneficiarem-se dos lucros obtidos, ou de arcar com os prejuízos porventura surgidos.

Pois bem, uma sociedade de economia mista nada mais é que isso mesmo.

Chama-se de economia mista porque seu capital é u'a mistura de dinheiro público com dinheiro particular; é mista porque resulta da associação do Estado com indivíduos particulares, todos acionistas da empresa.

Mas, ao contrário das autarquias, não constituem as sociedades de economia mista entidades criadas para prestação desinteressada de serviço público, isto é, elas não prestam serviço pelo serviço, sem idéia de lucro.

Numa sociedade anônima, a idéia principal é o lucro; numa sociedade de economia mista há duas idéias fundamentais: o serviço e o lucro. Se não fôra o lucro provável, nenhuma atração haveria para os capitais particulares se associarem ao Estado.

Assim, há uma diferença fundamental, por exemplo, entre os Institutos de Aposentadoria e Pensões que são autarquias, e a Companhia Siderúrgica Nacional que é sociedade de economia mista.

No caso dos Institutos, visa o Estado à proteção das classes menos favorecidas, através do seguro social, que é, hoje, seu dever precípua; no caso da Companhia Siderúrgica Nacional, estimula o Estado a indústria do aço, que não é serviço público, e, pois, pertinente à atividade particular.

É que, quando o Estado sente a necessidade de impulsionar determinada atividade econômica, notando que há, para isso, carência de capitais privados ou desinteresse, entra no mercado como se fôra um particular qualquer, convidando aqueles que com ele se quiserem associar na realização do empreendimento.

E surge a sociedade de economia mista.

O Governo funciona então, como incorporador, isto é, como o faz qualquer fundador de socie-

dade anônima, vendendo as ações a quem quiser comprá-las, aos subscritores de capital, que se tornam acionistas. Mas, para reservar-se o direito de controlar os negócios sociais da forma que entender melhor aos interesses coletivos, e para não permitir a anomalia perigosa de ficar o Estado subordinado a imposições de particulares, reserva-se o Governo pelo menos 51% das ações.

E assim é ele o voto decisivo nas assembléias: faz os estatutos da sociedade, nomeia seus diretores e seu Conselho Fiscal; toma contas aos responsáveis, decide sobre a aplicação de lucros... É, em suma, o dono exclusivo de tudo, o único responsável pela prosperidade ou fracasso da tentativa.

É assim que se procede no Banco do Brasil, no Instituto de Resseguros do Brasil, na Companhia Siderúrgica Nacional, na Companhia Vale do Rio Doce... tôdas sociedades de economia mista que são. Nas assembléias que realizam, o representante do Tesouro Nacional tem a palavra decisiva, porque vale a maioria das ações.

É fácil de ver que, nessas condições, nenhum perigo existe de que venha o Estado a ficar subordinado a interesses de grupos, a injunções estranhas à diretriz que se traçou na prestação do serviço, porquanto, ainda que contra ele estivessem todos os acionistas da sociedade, sua palavra prevaleceria pelo peso das ações que representa.

Consoante a natureza do serviço, impróprio seria recorrer à administração direta, por causa dos males aparentes da burocracia; imprópria seria a administração delegada, por lhe ser defesa a preocupação do lucro; restaria, pois, a forma de sociedade de economia mista como a mais adequada.

O único inconveniente da exploração de serviços por esse meio é o que existe em todos os empreendimentos onde o Estado tem voz decisiva: são as influências políticas que, por vêzes, colidem com os interesses econômicos e financeiros da empresa.

Por isso, não raro o preço de custo das utilidades produzidas pelas sociedades de economia mista supera de muito o preço do custo de utilidades idênticas, produzidas por outras entidades onde apenas predominam capitais privados. É o caso, por exemplo... Não, deixemos de exemplo, quando se trata de matéria doutrinária.

Mas perigo de absorção do Estado pelos particulares, de modo a que os interesses públicos possam ficar na dependência de vontades estranhas ao bem coletivo, isso não.

É bastante olhar para o Banco do Brasil, velho de muitos anos, e indagar se, ali, tal coisa seria possível.

O mesmo se dá e se daria com tôdas as sociedades daquele tipo, que o Estado criou ou quiser criar.