

Comentários e Notícias

A autonomia administrativa da E. F. C. B.

O primeiro trecho da Estrada de Ferro Central do Brasil, inaugurado em 1858, ligava, apenas, o Campo da Aclamação, na Córte, à estação de Queimados. Em nossos dias seria um insignificante percurso ferroviário. Mas, na época de sua inauguração, constituiu um dos mais famosos acontecimentos do Império. Em breve, porém, os trilhos se estenderam; galgaram a Serra do Mar e bifurcaram-se em dois grandes ramos: um, em direção ao planalto paulista e outro, orientado para os sertões de Minas Gerais. E, assim, levaram às províncias mais próximas da Capital do país os benefícios do progresso, estimulando a produção das riquezas pelas facilidades de escoamento que ofereciam. A história da antiga Estrada de Ferro D. Pedro II é um dos episódios mais sugestivos da evolução econômica do Brasil.

Creada e enriquecida exclusivamente pelo esforço de brasileiros, essa Estrada concorreu de maneira decisiva para que se acelerasse o ritmo da economia nacional. E, apesar dos seus defeitos de organização e dos erros verificados sucessivamente na sua manutenção, ela representa um magnífico patrimônio federal, que o Estado, a despeito de todas as vicissitudes, assim como pouco preservá-lo da alienação que tantas vezes o ameaçou, saberá administrar doravante, com os cuidados que reclama.

É por isso que a resolução do Governo em conceder-lhe autonomia, não pode ser encarada como simples ato de descentralização administrativa, que liberta um patrimônio industrial qualquer da sua gestão direta. Trata-se da mais importante e mais discutida empresa industrial do Estado, que se emancipa da legislação ordinária, a

que se subordinam as repartições públicas, para, em obediência aos imperativos da racionalização que se processa nos serviços civis federais, entrar num regime de administração por conta própria. Esse regime lhe foi atribuído a fim de que possa utilizar os seus próprios recursos com maior liberdade de ação e, por conseguinte, atingir um grau de desenvolvimento e eficiência que corresponda, satisfatoriamente, à necessidade de transportes rápidos, seguros e baratos, dos quais depende, para o incremento da circulação das suas riquezas, uma das regiões mais prósperas do Brasil.

O interesse público imediato que existe na exploração dos serviços da Central manifestou-se desde a época em que foi construída. Os estatutos da Companhia que se fundou para executá-los foram baixados por um decreto do Governo imperial, em 9 de maio de 1855. Formava-se uma sociedade de tipo mixto, em que o Governo designava o principal dirigente. Em 1865, porém, a Estrada se incorporou ao patrimônio nacional, pelo decreto n. 3.503, de 10 de julho desse ano. Daí em diante passou a ser propriedade exclusiva do Estado e, conseqüentemente, a caracterizar-se como serviço público de natureza industrial sob administração direta. E desde então tornou-se um exemplo obrigatório nas discussões que ainda se travam sobre as vantagens e desvantagens da exploração dos serviços industriais pelo Estado.

Não é, entretanto, um exemplo feliz para os confrontos doutrinários que comumente se fazem entre a propalada eficiência dos serviços públicos, quando explorados por empresas concessionárias, e a incapacidade do Estado em administrá-los convenientemente.

É preciso reconhecer que a Estrada de Ferro Central do Brasil está intimamente ligada aos interesses do Governo no que toca às necessidades vitais da Capital Federal e às suas comunicações, não só de ordem estratégica como econômica. São evidentes as inconveniências da sua alienação a particulares. As condições econômicas do Brasil, país de capitalismo incipiente, não permitem que empreendimento de tamanho vulto seduza a iniciativa privada a explorá-lo, sob forma que satisfaça, plenamente, às aspirações da coletividade que se utiliza dos seus serviços. Assim é, por exemplo, que o transporte metropolitano a preços baixíssimos, função eminentemente social dessa via férrea, não poderá ser suportado por uma empresa particular; tarifas mais elevadas e tráfego menos intenso seriam as consequências naturais da transferência da Estrada a uma empresa concessionária. A alta remuneração de que necessita o capital nacional para atirar-se a realizações desse tipo teria de, forçosamente, determinar as consequências apontadas. Além disso, a dependência em que nos encontramos do combustível, dos trilhos e da maquinária de origem estrangeira, tornaria impraticável qualquer iniciativa privada sem a colaboração ou a interferência do capital alienígena. Ora, a cooperação do capital estrangeiro deve ser inteligentemente aproveitada em fontes de riqueza a que ainda não tivemos acesso por falta desse elemento, e não dispersada pelas que, bem ou mal, já se acham sob nosso domínio. Assim, o problema para nós não consiste em adotar como regra geral a transferência ou delegação, a particulares, da exploração dos serviços de utilidade pública. Pelo contrário, a tendência atual é levar a assistência do Estado — até a absorção, para o bem da coletividade — a todos os empreendimentos privados que visam a exploração de serviços de natureza pública ou quasi pública.

Destarte, uma vez que o Estado vai ampliando cada vez mais o seu campo de ação, ele tem de proceder, na administração da coisa pública, com o mesmo sentido de racionalização, com o mesmo espírito prático e objetivo que orienta a ação do empresário no domínio da iniciativa privada.

Antigamente, o que se verificava era um procedimento inverso. A medida que o Estado chamava a si, pela encampação ou por livre iniciativa, a organização de um serviço de natureza industrial, em lugar de empregar os métodos que

poria em prática qualquer indivíduo ou entidade privada, estendia a esse serviço a legislação e as normas aplicáveis às demais repartições públicas.

Foi esse erro tradicional — comum, aliás, a vários países — que, no caso particular da Central do Brasil, facilitou as injunções de caráter político que tantos prejuízos lhe causaram. Uma das consequências fatais desse modo de proceder foi a admissão exagerada de pessoal, que por sua vez acarretou a multiplicação de serviços paralelos, dando em resultado o desperdício, o parasitismo e a sequência de problemas que se avolumaram e que não comportam soluções simples e radicais, porque várias circunstâncias teem que ser ponderadas, inclusive as que afetam os meios de subsistência de milhares de pessoas.

Entretanto, a providência fundamental para corrigir os erros que se acumularam no passado, seria a de modificar a estrutura orgânica da Estrada, de molde a proporcionar-lhe um funcionamento racional, independente dos entraves burocráticos.

Foi justamente essa providência que o Governo procurou concretizar, quando baixou o Decreto-lei n. 3.306, de 24 de maio último, que transformou a Central do Brasil numa autarquia.

Modernamente, em tese, é esse o tipo de organização mais adequado à exploração dos serviços industriais do Estado. Como acentuou o Ministro da Viação e Obras Públicas, em sua recente entrevista coletiva à Imprensa, a adoção de medidas idênticas, em vários países sul americanos, tem oferecido excelentes resultados. Observa-se mesmo, entre nós, uma tendência a conceder autonomia administrativa a todas as ferrovias de propriedade da União. O Departamento Administrativo do Serviço Público, porém, ponderando prudentemente as circunstâncias peculiares a cada uma das nossas estradas de ferro, considera prematura a generalização desse critério. De fato, parece que é mais conveniente experimentá-lo, antes, na maior de todas elas, pois, desse modo, torna-se possível controlar sistematicamente os resultados; principalmente num campo de aplicação em que os recursos são mais vastos e onde a assistência do Governo pode se fazer sentir com maior rapidez.

Acha-se, portanto, a Central do Brasil dotada de personalidade jurídica própria e autorizada a aplicar, diretamente, as rendas que arrecada nas

despesas que efetua. Isto quer dizer que uma renda de 260.000 contos de réis deixa de figurar no orçamento da União. Mas o Governo Federal continuará a subvencioná-la, não só para cobertura do "deficit", como também com a dotação anual destinada ao pagamento do pessoal permanente, que se eleva, em números redondos, a 60.000 contos. Evidentemente, a despesa de 112.000 contos, relativa ao pessoal extranumerário, correrá por conta da Estrada. A propósito é curioso mencionar que esta, com uma receita prevista de 260.000 contos, suporta uma despesa de pessoal de 175.000 contos (inclusive 3.000 contos aproximadamente para gratificações, diárias, etc.). Ora, comprometer 67 % da renda com pessoal não é sintoma muito animador. Daí o encargo que a União assume, de subvencionar a Estrada com os 60.000 contos do pessoal permanente, isto é, para remunerar os funcionários que compunham o Quadro II do Ministério da Viação e Obras Públicas, quadro esse que outro não era senão a própria Estrada e que agora é considerado extinto. Tais funcionários têm garantido o seu direito de acesso normal às classes superiores das respectivas carreiras. Os cargos isolados e os de menor vencimento das diferentes carreiras serão suprimidos à medida que vagarem. Os funcionários interinos serão exonerados e aproveitados posteriormente como extranumerários. Aos demais servidores da Estrada aplicar-se-á a legislação federal sobre extranumerários, com as modificações especiais que forem baixadas oportunamente. O pessoal da Estrada não poderá sindicalizar-se; um regulamento fixará os seus direitos e deveres.

Para o patrimônio da Central passam todos os bens, inclusive os imóveis e as obrigações de terceiros "que integravam o seu ativo" na data do decreto-lei supra referido, "assim como à sua responsabilidade direta os encargos do seu passivo". Ser-lhe-á assegurada a isenção de direitos aduaneiros, na forma da legislação em vigor, e de quaisquer outros impostos e taxas, de que gozam os serviços públicos federais.

A E. F. C. B. elaborará os seus próprios orçamentos, sejam eles financeiros, industriais, de serviço ou de obras, que serão submetidos à aprovação do Presidente da República.

O Ministério da Viação e Obras Públicas fiscalizará e controlará as atividades da administração da Estrada. Junto a esta funcionará uma Delegação de Controle, composta de um engenheiro do Departamento Nacional de Estradas de Ferro, um contador da Contadoria Geral da República e um funcionário do Corpo Instrutivo do Tribunal de Contas. Essa Delegação enviará mensalmente ao Ministro da Viação e Obras Públicas balancetes de receita e despesa do mês anterior e, anualmente, o balanço geral do exercício, com seus anexos e dados estatísticos, bem como um relatório circunstanciado das suas observações.

Ressalvadas as disposições de fiscalização e controle, a lei concedeu ao Diretor da Estrada as mais amplas atribuições para superintender os negócios da mesma.

Eis, num rápido esboço, em que consiste a autonomia administrativa da Estrada de Ferro Central do Brasil. (A. V.)

A concessão de serviços públicos

Já estavam praticamente encerrados os trabalhos de preparação deste número, quando foi publicado no "Diário Oficial" o Decreto-lei n. 3.366, de 25 de junho p. findo. Diante, porém, da relevância da matéria nele versada, a Revista do Serviço Público considerou oportuno dedicar-lhe uma referência que, embora superficial, traduzisse o intuito de registrar a importante doutrina que ele consagra a respeito da execução dos serviços públicos concedidos.

Efetivamente, o regime das concessões de serviços públicos ainda não se achava convenientemente definido em termos legais, precisos e uniformes. A Constituição, em seu art. 147, dispõe que a fiscalização e revisão das tarifas dos serviços públicos explorados por concessão serão reguladas mediante lei federal, que atenderá aos seguintes requisitos: a) a defesa do interesse coletivo; b) a garantia ao capital de uma retribuição