

MANESCO Adv.	
Tombo	12724V/6
AZ	059
Doc.	36

DC

O declínio das sociedades de economia mista e o advento das modernas empresas públicas

BILAC PINTO

Professor da Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil

SUMÁRIO: *Conceito de serviço público. Intervenção do Estado no domínio econômico. Concessão de serviço público. As sociedades de economia mista e suas características. Evolução e crítica das sociedades deste tipo, nos vários países. Conflito entre o interesse público e o privado. Modernos tipos de empresas públicas. Características externas e internas da empresa pública. Conclusões.*

* Um dos aspectos mais característicos da evolução do Estado moderno é, sem dúvida, o da progressiva ampliação da área ocupada pelos serviços públicos. Esse avultamento das atividades do Estado tem suscitado apreensões a muitos pensadores e políticos e constitui tema de importantes estudos, ensaios e obras contemporâneas.

Apesar dos clamores levantados, o aumento das dimensões do Estado é um fato histórico de caráter universal, visto que ocorre em todos os países do mundo.

CONCEITO DE SERVIÇO PÚBLICO

Em virtude dessa evolução, o conceito de *serviço público* teve de sofrer um processo de reelaboração, que o reajustasse às novas realidades.

As duas características dominantes do serviço público passaram a ser:

1.^a) a de que a atividade seja de importância primordial para o grupo social, e vise a assegurar a satisfação de uma das suas necessidades essenciais;

2.^a) a de que a iniciativa privada seja inadequada para o seu exercício, quer porque não deseja exercê-la, quer porque a exercerá de modo contrário ao interesse geral.

* N. da R.: Conferência pronunciada no Auditório da Fundação Getúlio Vargas, D. F., 1952.

A atividade do Estado que reúna essas características pode constituir, contemporaneamente, um serviço público.

Tal conceituação pode ser tida como relativamente estável ou fixa, mas nela está implícito o conteúdo variável do serviço público, no espaço e no tempo. Essa variabilidade do objeto do serviço público decorre do fato de serem as *necessidades essenciais* dos povos enormemente diversificadas, em razão do grau de desenvolvimento econômico, de educação e de cultura dos diferentes grupos sociais.

As *necessidades essenciais* dos norte-americanos ou ingleses serão certamente bem diferentes das dos etíopes ou dos coreanos. Allás, dentro de um mesmo país, às vészes, essas *necessidades essenciais* são profundamente diversificadas. Medite-se, por exemplo, em como são diferentes as exigências de um grupo social localizado no coração da Amazônia e as dos que vivem nos nossos grandes centros metropolitanos, como o Rio e São Paulo.

Observando a variabilidade das atividades que, no curso da história, têm constituído objeto do *serviço público*, verificamos que os sucessivos estágios das formas por ele assumidas correspondem às transformações que a própria noção de Estado tem sofrido.

No Estado-policia, quando se reconhecia que suas atribuições exclusivas eram a defesa contra os inimigos externos e a

manutenção da ordem interna, o conceito de *serviço público* não poderia abranger atividades que estavam fora das restritas e específicas finalidades então reconhecidas ao Estado.

A proporção que ao Estado foram sendo atribuídas, por consenso geral, novas tarefas e encargos, o seu próprio conceito foi sofrendo um processo evolutivo que viria culminar nas formas contemporâneas, em que se vê investido de amplos poderes de intervenção na ordem econômica e no domínio social, a fim de poder assegurar a prosperidade e o bem-estar coletivo.

INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

Da ampliação do campo de atividade do Estado, interessa particularmente ao nosso estudo a que se operou no domínio econômico, por isso que foi para o exercício destas novas atribuições que o Poder Público teve de se utilizar das diferentes formas de empresa, que pretendemos examinar nesta palestra.

A intervenção do Estado no domínio econômico não se operou, porém, mediante planos prévios ou como consequência de uma preparação doutrinária. Ao contrário disso, ela teve caráter fragmentário e se foi operando por considerações de oportunidade prática, no curso das vicissitudes de uma longa história. Desde o momento em que o Estado, para realizar seus fins, teve de incluir entre as suas atividades as de natureza industrial ou comercial, surgiu para os estadistas o problema da escolha dos meios pelos quais tais encargos poderiam ser desempenhados.

As idéias políticas e econômicas dominantes na época em que o Estado teve de começar a assumir essas novas tarefas limitaram a opção política na escolha do instrumento adequado ao exercício das suas novas e rudimentares funções de caráter econômico.

As formas consensuais espontâneas que o Estado liberal poderia sugerir teriam que ser, necessariamente, ou a do seu exercício pelos próprios órgãos do Estado ou a da delegação dessas atividades industriais ou comerciais a empresas privadas, mediante um regime de concessão.

CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

Foi assim que surgiu o instituto da concessão de serviço público como processo de execução dos primeiros serviços públicos industriais, entre os quais podemos incluir os de transporte coletivo urbano a tração animal, os de iluminação a gás e os de estradas de ferro a vapor.

A concessão de serviço público logrou êxito considerável e foi geralmente adotada em todos os países civilizados.

O campo de sua aplicação foi sendo ampliado à medida que novas exigências sociais reclamavam o alargamento do setor dos serviços públicos industriais.

A concessão de serviço público consistia e consiste no ato de confiar a Administração, durante certo prazo, a gestão de um serviço público a um empresário privado, pessoa física ou jurídica, que se torna um colaborador da Administração, a cujo controle fica submetido, no que diz respeito à qualidade, à extensão do serviço e à sua remuneração.

A grande vantagem do regime de concessão para o Estado liberal era a de que, por meio dela, o Estado prestava um serviço público essencial sem que tivesse necessidade de inverter recursos do Tesouro e, sobretudo, sem correr os riscos econômicos de toda exploração industrial.

Estas características originárias da concessão de serviço público foram, entretanto, sensivelmente alteradas, de começo pelas cláusulas de "garantias de juros" e mais tarde pela aplicação da "teoria da imprevisão".

Em razão destas modificações estruturais do contrato de concessão, entre o concedente e o concessionário como que surgiu uma associação financeira lesiva ao Poder Público, que, privado dos benefícios eventuais, estava, entretanto, obrigado a participar das perdas da exploração do serviço público concedido. Quando a evolução do instituto chegou a este ponto, o seu declínio se tornou inevitável. Outros motivos, entre os quais uma ambiência favorável à intervenção do Estado no domínio econômico, terão também influído para que a concessão de serviço público fôsse perdendo o prestígio conquistado, dando ensejo a que surgisse uma nova modalidade de exploração dos serviços industriais do Estado: a sociedade de economia mista.

AS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA. EVOLUÇÃO E CRÍTICA DAS SOCIEDADES DESTE TIPO, NOS VÁRIOS PAÍSES

Essa evolução não se operou de maneira uniforme e geral ou por estágios que possam ser precisamente delimitados no tempo e no espaço.

A sucessividade que estabelecemos entre a concessão e a sociedade de economia mista tem apenas o propósito didático de fixar, de maneira geral, a prioridade histórica da concessão.

As sociedades de economia mista não tinham, nas suas origens, essa denominação genérica e nem representaram um deliberado avanço na técnica da execução do setor industrial dos serviços públicos.

Razões diversas, tôdas de ordem prática, foram propiciando ao Poder Público o ensejo de associar-se a emprêsas particulares para o desempenho de certos serviços de natureza comercial ou industrial.

A inovação substancial do sistema consistiu em que o Estado passou a associar-se a "emprêsas privadas" para a realização de seus objetivos.

A sociedade comercial, que já se havia revelado um importante instrumento na expansão da economia particular, quer pelas possibilidades de aglutinação de pequenas parcelas de capital, quer pelas novas técnicas de organização e de racionalização do trabalho, que começavam a ser utilizadas, passou, então, a ser adotada pelo Poder Público, mediante variados processos de coparticipação público-privada. Essa nova modalidade instrumental de ação do Estado não foi favorecida com o mesmo acolhimento, em todos os países civilizados.

A França não manifestou inicialmente maior entusiasmo diante da inovação que, num país vizinho — a Alemanha, — lograra êxito invulgar.

Os países de língua inglêsa, notadamente a Inglaterra e os Estados Unidos, foram também insensíveis ao advento das *mixed-corporations*.

Embora variando o grau de receptividade das sociedades de economia mista nos diversos países, a verdade é que o instituto se foi impondo e generalizando, sendo hoje conhecido e praticado em quase todos os países civilizados.

As características dominantes da sociedade de economia mista são as seguintes: 1.^a) é organizada sob a forma de sociedade comercial; 2.^a) rege-se, principalmente, pelo direito privado; 3.^a) o Poder Público e os particulares dela participam como acionistas e como administradores.

Na impossibilidade de acompanhar a evolução das sociedades de economia mista em todos os países, pela diversidade do seu ritmo, vamos expor sucintamente a sua história através da palavra de HENRY ZWAHLEN, eminente professor de Direito Administrativo da Faculdade de Direito de Lausanne:

"Ao aparecer, a sociedade de economia mista conquistou simpatias gerais. Via-se nela um corretivo feliz à gestão puramente egoística dos particulares e à gestão somente pelo Estado, das emprêsas de interesse geral. Louvava-se esta fórmula porque ela permitiria tomar a cada um desses sistemas o que êle tinha de bom. Não dando, nem a economia privada nem a economia pública, resultados absolutamente satisfatórios, a economia mista deveria certamente constituir a solução ideal.

Hoje, êste entusiasmo já está bem atenuado; a economia mista atingiu seu apo-

geu e tende a ceder o lugar a outros modos de utilização, pelo Estado, das sociedades comerciais, tais como a *sociedade pública de um só membro* e a *sociedade de pessoas jurídicas de direito público*, segundo uma evolução que ficou demonstrada pelas cifras citadas no capítulo precedente, seja na Alemanha, seja na Suíça.

Que pensar desta aliança, à primeira vista sedutora, entre o Estado e os particulares?

Ela poderia prestar, em certos casos, serviços incontestáveis. Ela permitiria ao Estado, em particular, beneficiar-se, na exploração de seus serviços públicos, de tôdas as vantagens da concentração econômica. Certas atividades, com efeito, não são rendosas senão quando se estendem a um grande território; elas exigem, nesses casos, a constituição de grandes emprêsas e a acumulação de importantes capitais, que uma corporação pública é, muitas vezes, incapaz de fornecer só com seus recursos. Se, por motivos de rivalidade ou desentendimento, por exemplo, a aliança com outras corporações públicas é impossível, torna-se necessário fazer apêlo aos capitais privados. Duas soluções podem então ser encaradas: a concessão do serviço público a uma emprêsa privada, com todos os perigos que ela comporta para o interesse geral, e a economia mista.

CONFLITO ENTRE O INTERESSE PÚBLICO E O PRIVADO

Na nossa opinião, entretanto, — e a experiência o demonstrou, — esta associação entre o Estado e os particulares não pode, senão excepcionalmente, conduzir a bons resultados. Uma associação não beneficia, com efeito, a todos os associados senão quando êles visem a um fim comum, ou, pelo menos, a fins análogos, excluída a oposição entre uns e outros. Ora, em uma emprêsa de economia mista, os fins visados pelo Estado e pelos particulares são diametralmente opostos; êles se excluem reciprocamente. O capitalista particular não tem em vista senão seu interesse pessoal; êle quer lucros elevados que lhe assegurarão bons dividendos e procura fixar o preço de venda mais alto que a concorrência permita, se ela existir. O Estado, ao contrário, intervém com a intenção de salvaguardar o interesse geral, seja o dos consumidores ou o dos utentes; êle se esforça, então, para manter o preço de venda em níveis baixos. Nasce, assim, entre os dois grupos de associados, um conflito irredutível, no qual um dêles será inevitavelmente a vítima. Nesse caso, ou são os particulares que empolgam a direção, e a emprêsa passa a ser dirigida com fim lucrativo,

como uma empresa privada; ou o Estado tem êxito em fazer prevalecer o ponto de vista favorável à comunidade, e nessa hipótese são então os particulares que não alcançam os proveitos que tiveram em vista ao investirem os seus capitais. Se as forças desses dois grupos de associados mais ou menos se equilibram, a oposição de interesses subsiste e surge o risco de sua repercussão sobre a direção da empresa, de conseqüências sempre lamentáveis; os conflitos se repetem continuamente e são resolvidos ora num sentido, ora noutro, comprometendo, assim, a unidade da direção. A empresa passa a ser, então, um corpo com duas cabeças, ou, para usar uma expressão de FAYOL, "um monstro que não vale a pena viver".

De onde provém, então, o grande favor que conheceu a economia mista em certos países?

Explica-se, primeiro, o seu sucesso, por motivos históricos: de comêço, o Estado julgou conveniente não utilizar as sociedades comerciais para a exploração de seus serviços públicos senão em colaboração com a iniciativa privada, cujas experiências lhe seriam, pensava êle, úteis. Acrescente-se a isso, para a Alemanha, sobretudo, uma razão política: numerosas corporações públicas, desejosas de dissimular suas tendências socializantes, viram na economia mista um maravilhoso processo de *camouflage*. E chegaram a tomar a direção efetiva de empresas que conservavam seu aspecto privado e não deixavam suspeitar da presença do Estado, graças à sua estrutura e ao fato de que uma parte de suas ações continuava a ser cotada na Bôlsa e a constituir, mesmo, objeto de transações. Daí o prestígio da economia mista: ela permitia ao Estado estender progressivamente sua participação nas empresas privadas, preparando o caminho para a socialização completa. O apelido de "kalte Sozialisierung", que teve na Alemanha esta nova fórmula econômica, dá idéia do seu conteúdo socializante. A sociedade de economia mista, porém, é arma de dois gumes, que, não utilizada com prudência e precaução, deixa margem ao risco de produzir resultados completamente opostos aos que são visados".¹

As críticas contemporaneamente formuladas à sociedade de economia mista representam os resultados dos *tests* a que êsse tipo de empresa foi submetido, nos diversos países que mais amplamente o utilizaram.

¹ HENRI SWAHLEN, "Des sociétés commerciales avec participation de l'Etat", Lausanne, 1935, pág. 62.

ROGER KAEPPÉLIN ressalta o espírito de luta entre os dois grupos para a aquisição da direção da empresa, nos seguintes termos:

"Ao ler os estatutos de algumas sociedades mistas, ao percorrer as exposições de motivos que acompanham sua criação, recebi a impressão de que estas associações de pessoas jurídicas de direito público (Estado ou comunas), com os capitais e as atividades privadas, não estão assentadas sobre um elemento absolutamente indispensável, que é a confiança recíproca que deve animar os associados. Ao contrário, cada parte se aproxima da outra com o espírito repleto de segundas-intenções ou reticências. O associado privado se reserva o direito de gerir à sua maneira os negócios comuns ou de fazer reembolsar suas ações se a empresa não vai a seu contento. O associado, pessoa jurídica de direito público, tem uma precaução quase universal, que é regulamentar com cuidado o processo de resgate da empresa quando lhe interessar. Uma das partes tem necessidade dos capitais e da influência da outra; e esta, do mesmo modo, dos capitais e da experiência industrial e comercial daquela. Mas, para ambas, a união que contrataram se apresenta como essencialmente transitória".²

RAYMOND RACINE, na sua monografia "Au Service des Nationalisations — L'entreprise privée", faz referência à incompatibilidade que pode surgir, nas sociedades de economia mista, entre o interesse público e o interesse privado, citando o caso clássico das "Salinas Reunidas do Reno" (págs. 299-300).

BRUNO ASCH afirma que é característico em toda empresa mista a luta interna entre o interesse privado e o poder público.³

GIRON TENA escreve:

"A sociedade de economia mista é apresentada como o meio de associar as prerrogativas públicas à flexibilidade técnica e ao espírito de iniciativa particular ou exclusivamente para utilizar o espírito comercial. Mas, neste ponto, existem certos perigos: assim, no questionário da Conferência de Antuérpia da União Internacional de Cidades, fazia-se referência à seguinte objeção: as coletividades públicas,

² ROGER KAEPPÉLIN, "Le système dit 'd'économie mixte' dans les entreprises publiques en Allemagne", na "Rev. d'écon. polit.", 1920, págs. 568-569.

³ In "Regiebetriebe der Gemeinden", publicado por Verband der Gemeinde und Saasbehalter, Berlin, 1927, pág. 43 (acolhida na tese alemã à Conferência de Antuérpia) (apud JOSÉ GIRON TENA, "Las Sociedades de Economía Mixta", Madrid, 1942, pág. 117).

ao recorrerem aos capitais privados, podem cair sob o controle de grupos financeiros nacionais ou estrangeiros, cuja atividade não colimará o interesse público. O dano é especialmente grande, quando se trata de empresas de interesse geral para o país".⁴

BATSON, autor da segunda "tese" inglesa à Conferência de Antuérpia, formula claramente a objeção fundamental ao sistema da sociedade de economia mista, baseada na oposição — segundo é inevitável — entre o interesse público e o privado.

Eis como se expressa:

"Do ponto de vista puramente teórico, não conseguimos encontrar motivos poderosos para que nos inclinemos com entusiasmo para as empresas mistas. Em primeiro lugar, porque, ainda que os detalhes possam diferir segundo cada caso, resta ainda, como princípio geral inevitável, que o interesse público ou o interesse privado deve, em última análise, ter uma voz preponderante na gestão de uma empresa mista, a não ser que a representação seja tão exatamente equilibrada, que todas as questões controversas cheguem a um ponto morto. Acrescenta ainda que, segundo pertença a voz preponderante a um ou outro, se tem gestão privada controlada ou gestão pública, no que concerne a vantagens e inconvenientes".⁵

Criticando a solução da sociedade de economia mista, escreve JOHN THURSTON: "Há uma oposição fundamental entre o conceito de uma empresa privada organizada para proporcionar lucros aos seus acionistas e a empresa governamental criada para prestar serviço. Qualquer tentativa para combiná-las, em nossos dias, quando os direitos de propriedade estão sendo amplamente desafiados, provavelmente resultará num conflito de interesses que produzirá resultados indesejáveis.

Quando uma empresa é utilizada para executar um programa governamental controverso, como no caso da Tennessee Valley Authority, a sociedade mista parece definitivamente fora de cogitação".⁶

O Prof. MAURICE BYÉ, no seu trabalho sobre "O conflito das tendências na organização do setor público", procura demonstrar os perigos da economia mista com estas palavras:

"É muito desigual a partilha entre o interesse público indissolúvelmente vinculado ao negócio e os interesses privados que podem, a qualquer momento, por uma simples operação de bolsa, evadir-se.

Uma posição minoritária dá ao Estado, sem dúvida, o direito de acompanhar a vida da empresa, mas o obriga a suportar riscos que ele será impotente para evitar.

Uma posição majoritária, se se trata de um serviço público, possibilita o nascimento de um dissídio irremediável entre a minoria que busca o lucro e a maioria que visa ao interesse público.

Se se trata, ao contrário, de "serviço privado", do qual o Estado possa esperar vantagens econômicas, há o perigo de que ele abuse de suas prerrogativas em proveito dos acionistas particulares, encontrando nas facilidades oferecidas pela sociedade de economia mista um convite perigoso à ubiquidade financeira".⁷

Através dessas objeções emanadas de especialistas que, em diferentes países, acompanharam a evolução das empresas mistas, notamos a coincidência de uma arguição fundamental contra esse sistema: o conflito insolúvel entre o interesse particular e o interesse público.

A verificação desse defeito insanável das sociedades de economia mista simultaneamente com as tendências socializantes que têm predominado a partir da primeira guerra mundial influiu acentuadamente para que novos tipos de empresas surgissem, como técnicas mais adequadas ao exercício das atividades industriais e comerciais do Estado.

Essa evolução pode ser surpreendida, de modo expressivo, na história da sociedade de economia mista na Alemanha, que descreve verdadeira parábola. A linha ascendente do seu prestígio, atingindo o ponto mais alto, começa a declinar, dando lugar ao aparecimento das modalidades mais modernas de empresas públicas.

Acompanhemos, através da obra de ZWAHLEN, a evolução das empresas mistas naquele país:

"A Alemanha é tida como o país onde surgiu a sociedade de economia mista, no princípio do século XX, desenvolvendo-se em seguida com extrema rapidez.

(Sabemos, não obstante, que anteriormente a essa época existiram, em diversos países, exemplos isolados de sociedades

⁴ JOSE GIRON TENA "Las Sociedades de Economía Mixta", Madri, 1942, pág. 124.

⁵ Apud JOSE GIRON TENA, "Las Sociedades de Economía Mixta", Madri, 1942, pág. 130.

⁶ JOHN THURSTON, "Government Proprietary Corporations in the English-Speaking Countries", Harvard University Press, 1937, pág. 274.

⁷ "Les nationalisations en France et à l'étranger", publié sous la direction de L. JULLIOT DE LA MORANDIÈRE et MAURICE BYÉ, Recueil Sirey, 1948, pág. 5.

comerciais de que participaram coletivamente públicas).

O movimento começou no plano municipal, no setor da produção e da distribuição de eletricidade para toda a região rheno-westphaliana.

A empresa organizada para esse fim — a Rhein-Westphalische Elektrizitätswerke A. G. (R. W. E.) — teve grande sucesso, a ela se tendo associado a maioria das comunas da região, que passaram a participar da sua direção.

O exemplo da R. W. E. foi seguido por outras regiões, sendo utilizado também para a execução de outros serviços públicos, tais como os de distribuição de água e de gás às cidades, os de transporte coletivo e os de entrepostos.

Os casos de intervenção do Estado nas sociedades comerciais foram sensivelmente ampliados na Alemanha, no período anterior à primeira guerra mundial, por uma generalizada colaboração da iniciativa privada com as comunas.

Esta evolução prosseguiu aceleradamente: as comunas procuraram, desde logo e de modo geral, aumentar a sua participação e adquirir a maioria do capital, a fim de poder exercer controle mais eficaz.

Sua política não parece ter tido como objetivo essencial a obtenção de dividendos, mas o de exercer sua influência no sentido de servir, sobretudo, aos interesses da comunidade, mediante o controle das empresas cujas atividades eram consideradas como verdadeiro serviço público.

Algumas cifras de SCHMELCHER dão uma idéia do desenvolvimento da economia mista na Alemanha antes da guerra: calcula-se que, em 1914, 75 cidades alemãs estavam interessadas em 95 empresas de economia mista, com um capital de 126 milhões de marcos, nos domínios da eletricidade, gás e bondes.

A guerra favoreceu o desenvolvimento dessas formas de organização dos serviços públicos. Estendendo o campo das atividades do Estado, ela levou o Reich e os Estados a se utilizarem também dessa nova instituição. Não se podendo dispensar completamente a experiência e a organização privada, eles freqüentemente recorreram à economia mista para a constituição de seus "Kriegsgesellschaften".

Após a guerra, o movimento se acentua mais sob a influência das tendências socialistas que encontraram sua expressão no art. 156 da Constituição de Weimar e nas leis de socialização de 1919 e 1920. A partir dessa época, a economia mista evoluiu no sentido de que as coletividades públicas foram alcançando cada vez mais importância, em detrimento dos acionistas

privados: caminhava-se para as sociedades de pessoas jurídicas de direito público e para a sociedade pública, de um só membro.

Esse movimento tomou rapidamente uma grande extensão e não tardou a se estender bem além da exploração dos serviços públicos. O Reich e os Estados alemães utilizaram, cada vez mais, essas fórmulas novas para dissimular, sob a máscara de organização com aparência privada, uma socialização crescente da produção.

Esse processo, que recebeu a designação de "kalte Sozialisierung", era já muito avançado em 1923, época na qual foi fundada a "Vereinigte — Industrieunternehmungen A. G., Berlin" (VIAG); tratava-se de uma sociedade anônima com capital de 600 milhões de marcos, na qual o Reich era o único acionista. Juridicamente, era uma sociedade pública com um só membro ("öffentliche Einmangesellschaft"); seu fim era a participação em empresas econômicas. Em 1925, ela estava interessada, com mais de 300 milhões de marcos, em sociedades de todas as espécies; por seu intermédio, o Reich chegou a tornar-se senhor de grandes trusts industriais alemães, tais como o Elektrogruppe, o Stickstoffgruppe, o Aluminiumgruppe, o Margarinegruppe, etc.

Duas cifras, emprestadas de ELSAS, darão, enfim, uma idéia da importância do movimento que acabamos de assinalar. No fim de 1929, havia na Alemanha 66 sociedades anônimas cujo capital ultrapassava de 50 milhões de marcos; dessas 66 sociedades, 10 eram empresas públicas (todos os sócios eram entidades públicas) e 5 eram empresas de economia mista. Essas cifras têm dupla significação: de uma parte, mostram a que ponto o Estado tem multiplicado sua intervenção direta nas sociedades comerciais; de outra parte, revelam a tendência ao desaparecimento da economia mista e a progressiva utilização de outras técnicas de organização de sociedades comerciais pelo Estado.

Se nos detivermos um pouco no exemplo da Alemanha, veremos que ele nos mostra, melhor que quaisquer outros, a maneira pela qual foram sucessivamente surgindo as formas novas de organização dos serviços públicos de que nos ocupamos. O exame desses fatos nos conduzirá às seguintes verificações:

1.ª) Foram as corporações públicas inferiores, isto é, as comunas, que recorreram, em primeiro lugar, à utilização de sociedades comerciais para a exploração de serviços públicos. É preciso dizer, para explicar esse fenômeno, que, até a primeira guerra mundial pelo menos, as co-

munas foram muito mais freqüentemente chamadas a intervir diretamente na vida econômica do que as corporações públicas mais importantes, como os Estados e o Reich.

2.^a) Das três instituições que constituem objeto de nosso estudo, a empresa de economia mista apareceu em primeiro lugar. Abandonadas a si mesmas, as comunas haviam feito, no domínio econômico, experiências pouco satisfatórias... Como a salvaguarda dos interesses gerais exigisse uma intervenção direta, pareceu indicado recorrer-se à iniciativa privada e colaborar com ela. Esta colaboração conduziu ao desenvolvimento da economia mista. Esse sistema, entretanto, revelou, muito cedo, graves defeitos: por um lado, as corporações públicas que tinham recorrido a ela não tardaram a perceber que o sucesso das empresas privadas era devido aos princípios de organização do trabalho, que elas poderiam aplicar sôzinhas, sem a colaboração da iniciativa privada. Elas procuraram então livrar-se desta última, e a economia mista, detida em sua evolução, deu lugar à sociedade de pessoas jurídicas de direito público e à sociedade pública de um só membro, que excluem toda ingerência privada.

3.^a) De início, o Estado não recorreu a essas instituições novas senão para o fim de explorar, de maneira mais adequada ao interesse geral, seus serviços públicos econômicos. Depois, ele as utilizou com a intenção de realizar uma socialização progressiva da produção, e se houve tão bem que, finalmente, a máscara da sociedade comercial de aparência privada permitiu à Alemanha empreender, sem que o grande público disso suspeitasse, um movimento de socialização da mais alta envergadura".⁸

Tendo exposto as diversas etapas da evolução das formas de execução dos serviços industriais do Estado na Alemanha, cumpre-nos advertir, mais uma vez, que seu curso histórico não foi o mesmo em todos os países.

De modo geral e para fins didáticos, podemos estabelecer que, historicamente, a primeira forma de execução de serviços industriais do Estado foi o da concessão de serviço público, vindo depois a sociedade de economia mista, para, afinal, surgir a empresa pública.

Devemos, entretanto, insistir em que a evolução dos institutos não se operou sempre, e em toda parte, com essa precisa sucessividade. O que cumpre examinar,

dada a diversidade do seu ritmo evolutivo, é a história administrativa de cada país.

Se estudarmos o advento da sociedade mista e o dos novos tipos de empresas públicas na Alemanha, França, Itália, Inglaterra e Estados Unidos, verificaremos que existem diferenças sensíveis na época do aparecimento e na utilização desses processos ou técnicas de organização de empresas do Estado.

Há países, como os Estados Unidos e a Inglaterra, que, praticamente, nunca acolheram a sociedade de economia mista. Eles foram, de certa maneira, os precursores das empresas públicas, que só agora vêm sendo criadas na Itália e na França. A Alemanha, por outro lado, desde o momento em que a sociedade mista começou a revelar seus defeitos, pelo conflito de interesses públicos e particulares, passou a utilizar-se da empresa pública para realizar uma política de socialização.

A Alemanha, através da empresa pública, isto é, da sociedade anônima, de que eram acionistas várias ou apenas uma entidade pública, empreendeu a dominação de vários e importantes setores da produção daquele país.

A propósito, convém assinalar o contraste considerável que há entre as técnicas de combate à dominação econômica dos grupos, adotadas nos Estados Unidos e na Alemanha. Enquanto nos Estados Unidos o combate ao monopólio e ao *trust* é feito pela legislação *anti-trust*, na Alemanha o governo procura influir nos *trusts* e nos monopólios, mediante sua participação nas empresas que os executam. Esses processos de controle da economia são profundamente diferentes, significando um a luta entre o Estado e os *trusts*, no regime capitalista, e o outro a penetração do Estado nos setores principais da produção, em regime de tendência socialista.

O Brasil adotou, inicialmente, o sistema de concessões de serviço público, e, numa segunda fase, passou a utilizar-se, simultaneamente com aquela, o das sociedades de economia mista.

MODERNOS TIPOS DE EMPRESAS PÚBLICAS

Ainda não atingimos, porém, a terceira etapa evolutiva, que será a da empresa pública. Dai a razão pela qual procuramos acentuar, no título da nossa palestra, a modernidade desse tipo de empresas para o nosso país.

Com efeito, ainda não criamos nenhuma empresa pública nos moldes das sociedades alemãs de um só membro ou das de pessoas públicas, isto é, das em-

⁸ HENRY SWAHLEN, "Des sociétés commerciales avec participation de l'Etat", Lausanne, 1935, pág. 43.

prêças que têm como acionista ou acionistas, exclusivamente, entidades públicas.

Um estudo cuidadoso, entretanto, talvez possa identificar em certas entidades presentemente conceituadas como autarquias econômicas — as Caixas Econômicas Federais e Estaduais, por exemplo — muitos pontos de contato com as empresas públicas.

Na recente criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico poderíamos ter inaugurado o sistema de empresas públicas, pois que o objetivo do Governo era o de constituir um Banco que, embora de propriedade exclusiva da União, tivesse as características funcionais dos bancos privados.

Pretendia também o Governo que os empregados do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico tivessem suas situações regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho.

O legislador, porém, inadvertido de que por via da empresa pública poderia imprimir a esse Banco a forma dos bancos privados, no que concerne ao pessoal, à administração e às transações, teve dúvidas quanto à juridicidade da extensão do amparo da legislação trabalhista aos seus empregados e não acolheu a proposta do Executivo.

Esse, por sua vez, não soube demonstrar as razões que justificavam o seu ponto de vista, que, na lei, foi, afinal, desprezado, com manifesta desvantagem para a eficiência da gestão da nova empresa governamental.

A mais importante tentativa de criação de uma empresa pública, entre nós, foi a que resultou do substitutivo apresentado pela União Democrática Nacional ao projeto da Petrobrás.

Por esse substitutivo era instituído o monopólio estatal do petróleo, sendo que a sua pesquisa, exploração e refinação seria exercida pela Empresa Nacional do Petróleo (ENAPE), que estava moldada nos melhores exemplos de empresas públicas, pela adoção da flexibilidade e de todas as demais técnicas das empresas privadas.

Antes de iniciar a exposição das características das empresas públicas, desejamos fazer algumas observações a respeito da terminologia técnica adotada pelos diversos autores.

O Prof. EDGARD MILHAUD, nos seus valiosos trabalhos acerca da matéria, designa as empresas públicas como "comunidades de serviços" por oposição às "comunidades de interesses capitalistas".⁹

⁹ EDGARD MILHAUD. "Les régies et leur evolution". "Annales de la régie directe", 1918, página 43; idem, "Concentration et communauté d'in-

O Dr. CIHAT IREN, em sua monografia "Les Communautés de service", Librairie Payot, Lausanne, 1948, adota a denominação de MILHAUD.

EMILE VANDERVELDE, na sua obra intitulada "Le socialisme contre l'Etat", Paris, 1918, prefere chamá-las "sociedades de direito público".

BERNARD LAVERGNE, no seu livro "Ordre Cooperative", Paris, 1926, opta pela denominação de "régies cooperatives".

RAYMOND RACINE e outros adotam o título genérico de "acionariado público" para as empresas mistas e públicas (RAYMOND RACINE, "L'Actionariat Public", Thèse, Université de Genève, 1947).

Essa expressão "acionariado público" é corrente no estudo do tema.

Por ela se procura caracterizar a posição do Estado como acionista e como controlador de empresas comerciais ou industriais.

Naturalmente nessa expressão estão compreendidas tanto a sociedade mista, como as chamadas empresas públicas.

Os alemães preferem geralmente denominar "sociedade pública de um só membro" as sociedades anônimas que têm como único acionista o Poder Público e "sociedade de pessoas públicas" as de que participam, com exclusividade, várias entidades públicas.

Nos países de língua inglesa são elas chamadas "government corporation", "government proprietary corporations", "public enterprise" ou "public corporation" (JOHN THURSTON, "Government Proprietary Corporations in the English Speaking Countries", Harvard University Press, 1937; JOHN MC DIARMID, "Government Corporations and Federal Funds", The University of Chicago Press, 1938; W. A. ROBSON, "British Public Corporations", in "Harvard Law Review", 1950, págs. 1.329-1.331; W. A. ROBSON, "Public Enterprise", Londres, 1937; ERNEST DAVIES, "National Enterprise, The Development of the Public Corporation", Vitor Gollancz Ltda., Londres, 1946).

Na Itália, os nomes usados são os de "sociedade comercial pública" e de "empresa pública" (GIUSEPPINO TREVES, "Le Imprese Pubbliche", G. Giappichelli, Turim, 1950; ARENA, "Le società commerciali pubbliche". Milão, 1942; ACCARDO, "Impresa pubbliche", in "Nuovo Digesto Italiano", vol. VI, pag. 840).

Na França, as denominações que estão sendo usadas para as novas modalidades

térêt dans l'économie collective". Publication de la Faculté des Sciences Economiques et Sociales de l'Université de Genève, 1943, vol. III, pag. 96.

de empresas públicas são as de "établissements nationaux", de "sociétés nationales" e de "entreprise publique" (L. JULLIOT DE LA MORANDIÈRE et MAURICE BYÉ, "Les Nationalisations en France et à L'Etranger", Recueil Sirey, 1948, pág. 18).

A diversidade das denominações do novo instituto constitui uma documentação expressiva de como se vai desenvolvendo o trabalho de criação desse novo instrumento colocado à disposição do Estado, para a execução das suas tarefas de caráter econômico e industrial.

Os políticos, os juristas e os economistas dedicam-se à moldagem das novas empresas com ampla liberdade, quer no que concerne à sua denominação, quer no que diz respeito à sua estrutura.

Na impossibilidade de estudar nesta oportunidade as origens das modernas empresas públicas, desejamos acentuar que os fatores determinantes de sua criação não são os mesmos em todos os países.

Já vimos que, na Alemanha, a tendência à socialização exerceu influência decisiva no seu aparecimento.

Nos Estados Unidos, os períodos de crise, as duas guerras mundiais e a depressão de 1929 foram responsáveis pela ampliação do seu número.

Na Inglaterra, o "socialismo municipal" desenvolveu-se amplamente, por motivo de conveniência prática, no curso dos últimos oitenta anos, enquanto que a tendência para a socialização, em escala nacional, de certos serviços públicos e de determinadas indústrias, constitui um desenvolvimento mais recente, acentuado sobremaneira com a vitória dos trabalhistas.

CARACTERÍSTICAS EXTERNAS DA EMPRESA PÚBLICA

As características externas da empresa pública podem ser assim resumidas: 1.^a) adota a forma das empresas comerciais comuns (sociedade por ações, sociedade de responsabilidade limitada) ou recebe do legislador estruturação específica; 2.^a) a propriedade e a direção são exclusivamente governamentais; 3.^a) têm personalidade jurídica de direito privado.

CARACTERÍSTICAS INTERNAS DA EMPRESA PÚBLICA

Dessas características externas decorrem as internas, que são as que tornam a

empresa pública um instrumento apto e eficaz para a execução dos encargos econômicos, industriais ou comerciais do Estado.

Ao adotar, para as empresas públicas, as técnicas e os processos das empresas privadas, o Estado incorporou a este novo órgão de suas atividades tôdas as vantagens da administração particular, dentre as quais devemos destacar, como mais relevantes: 1.^a) completa autonomia técnica e administrativa; 2.^a) capitalização inicial; 3.^a) possibilidade de recorrer a empréstimos bancários; 4.^a) possibilidade de reter os lucros para ampliar o capital de giro e constituir reservas; 5.^a) liberdade, em matéria de despesas; 6.^a) flexibilidade e rapidez de ação; 7.^a) capacidade para acionar e ser acionada; 8.^a) regime de pessoal idêntico ao das empresas privadas.

CONCLUSÕES

Expostas sucintamente as principais características desse moderno instrumento de Governo, aperfeiçoado pela técnica jurídica, desejamos recordar as palavras com que MC DIARMID saúda o seu advento.

"Da zona cinzenta da faixa fronteira que separa o Governo e os negócios surgiu, como entidade híbrida, a empresa pública.

O recente reconhecimento das suas vantagens para a execução de certas atividades governamentais marca um progresso significativo na arte da administração pública.

Com efeito, a empresa pública representa uma réplica à acusação de que o Governo é tão deficientemente organizado e tão rigidamente burocratizado que a exploração pelo Estado de um empreendimento econômico é inevitavelmente ineficiente".¹⁰

Aí tendes, nesse esboço imperfeito, o perfil da empresa pública.

Não nos é possível, nos estreitos limites desta palestra, estudar detidamente os seus aspectos jurídicos, financeiros, econômicos, sociais e políticos.

Nem foi esse o nosso objetivo.

Ao escolher esse tema para constituir objeto da nossa palestra, bem sabemos que somente poderíamos aflorá-lo.

Fomos, entretanto, levados a preferir-lo, pela sua atualidade e importância.

¹⁰ JOHN MC DIARMID, "Government Corporations and Federal Funds", The University of Chicago Press, 1938, pág. 209.