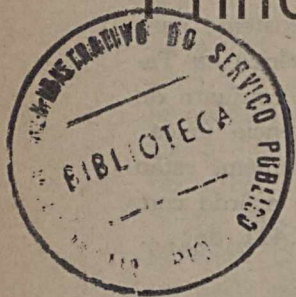


# DOCUMENTÁRIO

## Princípios e Problemas de Govêrno



CHARLES GROVE HAINES

(Professor de Ciência Política da Universidade da Califórnia)

e

BERTA MOSER HAINES

(Tradução de Espírito Santo Mesquita)

(continuação)

### CAPÍTULO VI

#### PROBLEMA DE REGULAMENTAÇÃO E CONTRÔLE DOS SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA

##### A NATUREZA DO PROBLEMA DAS UTILIDADES PÚBLICAS

*Distinção entre utilidades públicas e privadas*  
— As empresas cujo objetivo é o de satisfazer as necessidades comuns do homem na sociedade — podem ser classificadas como públicas e privadas. A maioria das exigências do indivíduo é satisfeita pelos que produzem coisas ou prestam serviços visando o lucro que com isto podem auferir. Quando a prestação desses serviços ou a produção dessas coisas constituem matéria de interesse público, os órgãos que os prestam ou produzem passam a ser conhecidos por instituições de utilidade pública. Observa-se, por esses motivos, que “o interesse público por um determinado ramo de atividade pode ser tão variado e geral que se torna necessário submeter esse ramo de atividade a uma supervisão constante e severa e a uma elevada dose de regulamentação. Quando isto acontece, é comum dizer-se que a atividade ou serviço é de interesse público, muito embora a empresa que a exerce pertença a particulares”. (1) Alguns desses serviços de utilidade pública adquiriram tal importância que o Govêrno foi obrigado a encampá-los ou a prestá-los êle próprio, cobrando-os ao público a preço de custo ou com apenas uma margem muito pequena de lucros. Às vezes o serviço pode ser mesmo prestado com prejuízo pelo Estado cobrindo-se o “deficit” com o dinheiro proveniente dos impostos. Entre os serviços de utilidade que têm hoje caráter de serviço público por sua própria natureza, passando pois a ser explorados pelo Estado ou por êle apenas controlados, estão os de transportes, docas, telé-

grafos, telefones, energia elétrica, gás e água. O princípio básico do direito comum segundo o qual as empresas que são de interesse público estarão sempre sujeitas à regulamentação oficial, foi formulado, há mais de dois séculos, por Lord Hale que disse: “as docas, a estiva e outros serviços necessários e do interesses público... deixam de ser apenas *ju privati*.” Esta máxima foi interpretada pelo Ministro Waite da Suprema Côrte, em parecer emitido num dos primeiros casos de serviços de utilidade pública que foram submetidos ao julgamento do supremo órgão do Poder Judiciário dos Estados Unidos, caso êsse relativo aos serviços de elevadores de cereais em Chicago, como significando que “quando alguém dedica sua propriedade a um fim que é de interesse do público, êsse alguém dá de fato ao público o direito de interessar-se pela maneira pela qual usa essa propriedade, devendo pois sujeitar-se ao contrôle do Estado pelo bem comum, em funções do interesse assim criado” (2).

Não é coisa muito fácil determinar quando é que a propriedade destinada ao uso do público implica em necessidade de regulamentação oficial. Quando o Estado de Nova York achou que o teatro era de interesse público e por isso se impunha a regulamentação do negócio de revenda de ingressos, a Suprema Côrte foi de parecer contrário; mas surgiu séria divergência de opiniões entre os membros dessa Côrte relativamente à questão de ser ou não o teatro um setor de atividade de natureza exclusivamente privada ou pública. (3) Houve divergência igual entre os magistrados quando o Estado de Oklahoma pretendeu regulamentar a indústria e o comércio de gêlc. Num outro caso, o Ministro Taft da Suprema Côrte procurou definir quais os ramos de negócios comumente considerados como de interesse público em grau suficiente para justificar a sua regulamentação pelo Estado. Segundo sua opinião, estão nesta classe os negócios ou ativi-

(1) Do parecer do Ministro Brandeis no caso *New State Company X Liebmann*, 285 U. S. 262 (1932)

(2) *Munn X Illinois*, 94 U. S. 113 (1876)

(3) *Tyson Bros X Banton*, 273 U. S. 418 (1926)

dades que “embora não sejam públicos quando iniciados, pode-se dizer que foram aos poucos se transformando em serviços dessa natureza e sujeitos, conseqüentemente, à regulamentação do Estado. Eles acabaram por manter uma relação tão peculiar com o público que essa relação se superpôs a eles próprios. Na linguagem dos próprios fatos, os proprietários, pondo suas empresas a serviço do público, dão, de fato, a esse público, o direito de interessar-se pela maneira por que elas são usadas, expondo-as portanto à regulamentação do Estado em função desse interesse, muito embora as empresas continuem pertencendo a particulares e, por isso, com direito a proteção dos poderes públicos” (4).

Os fatores que são comumente considerados como determinantes da classificação de um ramo de negócio como sendo de interesse público ou de interesse privado são: a natureza monopolista do negócio e a necessidade de controle dos trusts. Entre esses fatores está também o da natural limitação dos fretes e taxas como a de água e gás; da localização geográfica, como no caso dos elevadores de cereais das terminais de estradas de ferro, dos armazéns; o caráter do serviço que por sua própria natureza se torna monopolista, tal como o de fornecimento do gás e eletricidade; da urgência do atendimento dos consumidores, como no serviço de telégrafos e telefones e do tamanho do estabelecimento, casos em que esse tamanho possa impossibilitar uma concorrência eficiente (5).

*Importância das utilidades públicas.* — A regulamentação da propriedade das empresas que prestam serviços de utilidade pública é um dos problemas mais difíceis e intrincados do Governo moderno. Para a média dos cidadãos o Governo presta muitos serviços. Cuida das estradas, das ruas e passeios. Protege a população contra o roubo, contra a violação da propriedade e contra a propagação de moléstias contagiosas. Presta socorro em caso de incêndio e de ameaça à vida. Cria sistema de ensino e de assistência aos doentes, aos incapazes e débeis mentais. Além de depender o cidadão de todos esses serviços, o seu conforto e bem-estar ainda dependem em grande parte dos serviços de utilidade pública que são propriedades privadas. O cidadão que vive numa cidade deve depender das empresas particulares no que pese o transporte (serviço de bondes), os telefones e telégrafos e, em muitas cidades, deve mesmo depender de empresas privadas que exploram o serviço de abastecimento de água, luz e gás. As três últimas utilidades estão, porém, caindo sob o controle da municipalidade. Tendo, então, em vista suas necessidades em geral, a média dos cidadãos depende das empresas particulares; relativamente, porém, a proteção à vida e à propriedade, à educação, à construção e con-

servação de ruas e estradas, essa média da população só depende dos órgãos de governo.

Poucas pessoas na verdade fazem idéia da amplitude do campo de ação e da crescente importância dos serviços de utilidade pública. Em 1927, estimou-se que a produção e distribuição de energia elétrica incluindo as centrais, as redes de estradas eletrificadas, de telefones e aparelhamentos elétricos em geral, implicara num investimento de vinte bilhões de dólares. Muito embora esses valores tenham sido consideravelmente reduzidos, são vultosos ainda os capitais empregados na produção de energia, produção essa que envolve além disso problemas realmente vultosos. O Governador Pinchot, de Pennsylvania, caracterizou da seguinte maneira o problema do “Giant Power”: “Nada há na história do mundo igual a este gigantesco monopólio. Nada se concebeu antes de nossa era que possa, ainda que remotamente, dele se aproximar em matéria de controle absoluto, severo e incessante exercido sobre a vida diária de todos os seres humanos por meio da teia de seus fios de cobre. É, imensuravelmente, a maior realização industrial de nossos dias. Se não fôr controlada, porém, transformar-se-á numa praga sem precedentes. Mas se fôr eficientemente controlada em nome do interesse público, poderá tornar-se a maior bênção na história da humanidade” (6).

É evidente que numa grande cidade, devido a peculiar dependência do cidadão aos serviços de utilidade pública na conduta de seus negócios e de suas atividades sociais e devido também ao investimento de vultosos capitais, o problema da regulamentação e do controle desses serviços sobrepõe-se de outro modo a todos os demais problemas de uma municipalidade. Resolver eficientemente e regular com justiça as empresas privadas que prestam os serviços que atendem as nossas conveniências, nos proporcionam mais conforto e satisfazem as necessidades de nossa vida moderna, empresas essas cujo patrimônio muitas vezes tem um valor igual ao de todas as casas, terras e obras públicas de uma cidade e considerar devidamente os fatores de bem-estar social, envolvidos em atividades que representam tantos empregados e uma tão elevada despesa com salários, constituem problemas que exigem o mais cuidadoso exame e o mais completo tratamento pelos que se interessam pelo bem-estar público.

Num determinado sentido, esses serviços de utilidade pública desempenham funções sociais. É verdade que o Estado pode perfeitamente desempenhá-las; mas, em condições normais, ele prefere que os indivíduos ou as empresas privadas assumam as responsabilidades por essas funções, transferindo, nesse caso, aos particulares os privilégios e também as obrigações de prestar serviços de natureza semipública. “Em tais circunstâncias, a conduta da indústria e de seu pessoal deve ser apreciada em função de seu valor social. O público tem por isso o direito de exigir

(4) Wolff Packing Company, X Court of Industrial Relations, 262 U. S. 522 (1922)

(5) William E. Mosher e Finla G. Crawford, *Public Utility Regulation*, (Harper & Brothers, 1933) pág. 7 — 10.

(6) *Giant Power Survey*, relatório apresentado ao Legislativo de Pennsylvania, em 1925.

que as atividades nesse setor sejam orientadas tendo em vista mais a promoção do bem-estar do que a defesa dos interesses dos acionistas" (7).

As empresas de utilidade pública que prestam serviços importantes adquirem por sua vez o direito de explorar o ramo mediante ato expresso do legislativo ou instrumento similar de autoria dos conselhos municipais. Chama-se franquia a concessão que dá aos indivíduos ou às empresas privadas o direito de usar as estradas e ruas para a distribuição do que produz ou para a prestação de seus serviços aos cidadãos. As franquias têm o caráter de privilégios especiais que permitem aos seus detentores prestar serviços ao público com o objetivo de lucros.

*Imunidade à regulamentação.* — O público dispunha a princípio de poucos ou talvez não dispunha mesmo de nenhum meio de defesa contra a corrupção ou contra os males que, para ele, resultavam dos objetivos sempre egoístas dos concessionários ou diretores de empresas exploradoras de serviços de utilidade pública. Havia um instrumento conhecido por *quo warranto* e por meio do qual as licenças ou título de concessão das empresas em causa podiam ser anuladas; mas esse remédio era de aplicação tão difícil que raramente se apelava para ele. Era costume não só conceder livremente as licenças para exploração de serviços de utilidade pública por prazos muito longos como até perpétuas, estimulando-se mesmo em alguns casos a exploração desse ramo de negócio. Pensava-se que, com isso, as comunidades saíam ganhando em importância, sendo o desenvolvimento dessas empresas e serviços considerado como índices de progresso que a comunidade devia encorajar de todos os modos. A situação criada — que permitia a luta pela conquista de importantes privilégios por meio de subornos e de outros processos desonestos, do que resultou cair a política sob o domínio e o controle das corporações indiscriminadamente criadas — é a responsável pela inacreditável história do progresso da máquina política nos Estados Unidos (8).

Seguindo a diretriz de encorajar a execução vaga e indiferente da lei, os serviços de utilidade criaram um sistema de taxas especiais e descontos que não era nada mais além de escandaloso. As companhias de gás, por exemplo, raramente enviavam suas contas aos políticos influentes. Sistemas similares de descontos foram adotados pelas companhias telefônicas. Além disso, os serviços de bondes distribuíam passes gratuitos a todos os que podiam de uma ou de outra maneira facilitar-lhes novas emissões de títulos ou tornar mais liberal a regulamentação que incidia sobre a companhia muito embora os sérios males advindos da distribuição desses passes fossem sanados por lei e medidas tomadas voluntariamente pelos próprios interessados, os serviços de utilidade pública, o sistema de distribuir gratificações e favo-

res especiais ainda não foi completamente eliminado.

As empresas concessionárias de serviços de utilidade pública não só punham em prática o princípio da discriminação de seus clientes aliado ao processo de descontos sistemáticos concedidos como favor como também achavam que era necessário manter íntimo contato com os políticos porque estavam interessadas pela criação de novas empresas e na conquista de garantias para futuras ampliações de sua organização. Pensavam também que era ainda mais necessário contar sempre com uma atitude favorável dos tribunais porque era para este que deviam apelar a fim de definir em última instância os seus direitos e privilégios e pedir proteção contra as interferências estranhas e ameaças! Assim, as companhias, aliando-se a grupos de interesses correlatos, tomaram parte ativa em companhias políticas, contribuindo com dinheiro para as mesmas e mantendo os candidatos mais promissores sob severa vigilância. Os líderes políticos da comunidade e as companhias concessionárias de serviços de utilidade pública muitas vezes faziam acordos, tornando-se especialmente estritos e muito íntimos os laços que os ligavam. O elemento fundamental de um certo tipo de máquina política comum na América era a aliança das companhias exploradoras de serviços de utilidade pública com certos grupos que estavam igualmente desejosos de conseguir amenizar as regulamentações oficiais das respectivas atividades e obter privilégios especiais do Governo.

Finalmente, a relativa imunidade à regulamentação, imunidade essa de que gozavam as empresas, acarretou uma saturação de capitais e um verdadeiro derrame de ações, o que é característico da política administrativa das corporações nos Estados Unidos. Constituiu costume levantar capitais sobre as fábricas na base de simples possibilidades, exigindo que a freguesia pagasse dividendos sobre valores fictícios criados pela ampliação e desenvolvimento da empresa. As vantagens que as companhias podiam tirar do copioso derrame de ações eram as de pagar em títulos os financiadores ou organizadores da empresa e de evitar a interferência do legislativo, visando reduzir suas taxas e impor a melhoria de seus serviços. Depois de inflacionarem bastante suas ações, as companhias podiam dizer que estavam perdendo dinheiro ou pagando um dividendo muito baixo sobre o capital nelas invertido.

A aliança das companhias exploradoras de serviços de utilidade pública com determinados grupos a fim de formarem a máquina com a sua influência perniciosa sobre a política americana; a extensão do sistema de concessão de favores, passes e descontos especiais; a supercapitalização que tornou impossível saber-se quando uma corporação estava escorrendo sua clientela — tudo isto serviu para chamar a atenção do público para os males de um sistema de serviço de utilidade pública de propriedade particular sem regulamentação do Estado.

(continua)

(7) *Electrical Utilities; the Crisis in Public Control*, editado por William E. Mosher (Harper and Brothers, 1929)

(8) *Stories of the Great Railroads*, de C. E. Russell (Charles H. Kerr & Company, 1912)

## Publicações recebidas

Recebemos e agradecemos:

*Saúde* — Mensário do Serviço Nacional de Educação Sanitária — Ano IV — N.º 39 — março de 1951 — Rio.

*State Service* — Journal of the Institution of Professional Civil Servants — Vol. XXXI — N.º 2 — february — 1951 — London.

*Boletim* — Ano I — N.º 3 — novembro-dezembro de 1950 — I.B.G.E. — Rio.

*Inquérito do Salário Mínimo — IV — Relatório* — M.T.I.C. — 1949 — Rio.

*Levantamento do Custo de Vida no Brasil — IV* — M.T.I.C. — 1949 — Rio.

*Revista Brasileira de Malariologia* — Vol. II — N.º 4 — outubro de 1950 — Rio.

*Notícias de Portugal* — Ano IV — Ns. 195, 198 e 199 — janeiro-fevereiro de 1951 — Lisboa.

*Boletim Informativo Mensal* — Associação Comercial de Montenegro — R.G. do Sul — Ano X — N. 31 — janeiro de 1951.

*Revista de Intendência* — Ano XXIV — N.º 54 — nov.-dezembro de 1950 — Rio.

*Boletim da Associação Comercial do Maranhão* — Ano II — N.º 18 — outubro de 1950 — S. Luís.

*Boletim Paraguai* — Ano VI — N.º 39 — janeiro de 1951 — Assunção.

*Aviação* — A Voz Independente da Aeronáutica Brasileira — Vol. XIII — N.º 154 — novembro de 1950 — Rio.

*Funcion Social Y Economica de Las Vias de Comunicacion* — Su importancia en la Argentina — por Ing. Civil Antonio C. Lopez Airaghi — 1950 — Tucuman — Argentina.

*Rodovia* — Ano XII — N.º 128 — outubro de 1950 — Rio.

*Administração Pública* — Periódico de Divulgação — Departamento do Serviço Público — Ano II — N.º IV — Vol. I — 1950 — Estado da Bahia.

*Hospital dos Servidores do Estado* — I.P.A.S.E. — Rio.

*A Relação Processual Penal* — Hélio Bastos Tornaghi — Rio.

*O Minério de Ferro na Economia Nacional* — Dermeval José Pimenta — 1950 — Rio.

*Boletim da Contadoria Geral da República* — Ano XXVII — N. 170 — Rio.

*Boletim de Paris* — Office du Brésil — Departamento Nacional de Indústria e Comércio — M.T.I.C. — Ano 2 — N.º 22 — novembro — 1950 — Paris.

*Atividades dos Cursos do Departamento Nacional de Saúde* — Período de 1942 — 1950 — Rio.

*Revista SENAI* — N.º 62 — Ano VI — setembro de 1950 — Rio.

*The Journal of The American Dental Association* — Volume 42 — number 1 — january — 1951 — Chicago.

*Direito do Cclono de Fazenda às Férias Anuais remuneradas* — (Sentença) — V. César da Silveira — Juiz de Direito em S. Manuel — 1951 — São Paulo.

*Investigações* — Revista do Departamento de Investigações — Ano II — N.º 24 — dezembro de 1950 — São Paulo.

*Revista Del Foro* — Organo Del Colegio de Abogados de Lima — Ano XXXVII — N.º 5 — setiembre-octubre de 1950 — Lima, Peru.

*Sanevia* — Boletim Técnico do Departamento Nacional de Obras de Saneamento — N.º 8 — agosto de 1950 — Rio.

*Red Tape* — The Civil Service Magazine — Vol. 40 — N.º 470 — january — 1951 — London.

*Revista de Economia Social* — Volumen 1 — octubre — 1950 — N.º 2 — Monterrey.

*Doutrinação Municipalista* — Yves Orlando Tito de Oliveira — 1950 — Bahia.

*Atividades dos Cursos do Departamento Nacional de Saúde* — Período de 1942-1950 — Rio.

*Revista Fiscal e de Legislação de Fazenda* — Ano XXI — Ns. 22, 23 e 24 — Rio. — Ano XXII — Ns. 1 e 2 — jan. e fev. de 1951 — Rio.

*Revista del Centro Estudiantes de Ciencias Económicas* — Año XII — N.º 105 — noviembre de 1950 — Asunción — Paraguay.

*Legislação do Trabalho* — Mensário Nacional de Legislação Social Doutrina e Jurisprudência — Ano XIV — Vol. XIV — dezembro de 1950 — N.º 164 — São Paulo.

*Boletim Estadístico* — Primer Trimestre 1950 — N.º 13 — Año IV — Buenos Aires.

*Censo* — de Empleados, Jubilados y Pensionistas Provinciales, y de Empleados Municipales — 1947 — Buenos Aires.

*Relatório* — Apresentado ao Exmo Sr. Ministro de Estado para os Negócios de Viação e Obras Públicas — Lloyd Brasileiro — 1949 — Rio.

*Boletim Paraguai* — Ano V — N.º 38 — dezembro de 1950 — Assunção.

*Escolas e Cursos do SENAI* — Confederação Nacional da Indústria — Rio.

*Vida Universitária* — Año I — N.º 5 — Año II — Ns. 6 e 7 — La Habana — Cuba.

*Natural Gas in Ohio: A History* — by T.H. — Kerr — Ohio State University — Studies Engineering Series — Vol. XIX — N.º 5 — september 1950.

*A A.P.B.E.* — Órgão de Difusão Rodoviária — Ano II — N.º 9 — outubro de 1950 — Rio.