

Princípios e Problemas de Governo

CHARLES GROVE HAINES

Professor de Ciência Política da Universidade da Califórnia

e

BERTA MOSER HAINES

(Tradução de Espírito Santo Mesquita)

(continuação do Cap. VII — II Parte)

A ameaça que o consórcio representa é revelada pelo fato de que “de dez a doze sistemas de companhias consorciadas conseguiram dominar a indústria de energia elétrica em todo o território dos Estados Unidos, estando agora estendendo seus tentáculos à Europa, América do Sul e Ásia”. Duas grandes companhias de estrada de ferro foram organizadas com o objetivo, entre outros, de inutilizar o plano de consolidação da lei de transporte ferroviário e de esquivar-se à regulamentação da Comissão de Comércio Interestadual. O truste de capitais só conseguiu firmar-se neste país depois da primeira Grande Guerra; mas dentro de pouco tempo conseguiu controlar uma parte considerável de todos os fundos destinados a investimentos. O consórcio tem sido empregado não só para evitar a regulamentação dos serviços de utilidade pública mas também para impedir a realização dos objetivos visados pelas leis estaduais e federais de regulamentação bancária que proíbem os bancos filiados ou em cadeia (1).

O serviço telefônico está quase inteiramente nas mãos de um consórcio. Dezesseis companhias ligadas umas às outras controlam quase a metade da produção de gás nos Estados Unidos. Mas os resultados mais extraordinários e escandalosos de controle exercido pelo consórcio ocorreram com o desenvolvimento da indústria de luz e força. A falência da Companhia Insull e da W. B. Foshay Co., (e a conseqüente celeuma à publicidade que se fez em torno dela e as investigações realizadas sobre o negócio da energia pela Comissão Federal de Comércio) expôs alguns dos métodos escusos e ilegais com que foram ganhas gigantescas fortunas por meio da manipulação da bolsa e do roubo de somas exorbitantes das companhias subsidiárias e filiadas.

A Comissão Federal de Comércio fêz sindicâncias para obter provas de inflação arbitrária

(1) Para a obtenção de dados sobre os consórcios, vide op.cit. de James C. Bombright e Gardiner C. Means.

de valores (2), cobrança de somas excessivas às companhias subsidiárias pelos serviços que lhes eram prestados, supressão de dados informativos essenciais e emprêgo de métodos dúbios de influenciar a opinião pública e desde que deu publicidade aos dados assim obtidos, os chefes das companhias que exploram serviços de utilidade pública mudaram, pelo menos até certo ponto, os seus métodos abolindo mesmo os processos mais notórios de suas organizações de propaganda. Mas à afirmativa de certas autoridades públicas de que os métodos de propaganda, a cavação atrás dos bastidores e as tentativas de influenciar alguém sem o apoio de fatos não são constantes dificilmente se ajusta à situação atual.

A posição de ápice de pirâmide em que uma companhia se coloca e o método de exercer o controle por força da posse de uma parte relativamente pequena de ações foram revelados com a formação da *Cities Service Company* e da *Standard Gas and Electric Company*. Nesse caso a emissão de um milhão de dólares em ações preferenciais constituiu a base do controle de uma companhia cujos ativos eram de mais de um bilhão e um quarto de dólares. Noutro caso uma cota de um por cento de todas as ações foi usada para controlar um ativo de um bilhão e duzentos milhões. A extensão do poder exercido por um consórcio típico é a que mostra a *Cities Services Company* que controlava diretamente mais de 65 empresas de serviços de utilidade pública — de eletricidade, gás, e transportes em mais de mil comunidades situadas em vinte Estados. A proliferação de consórcios pode ser exemplificada com a *Associated Gas and Electrical System* que controlava em 1924 bens no valor nominal de menos de 35 milhões de dólares e em 1930 era considerada uma empresa de um bilhão de dólares. Fundou-se em 1929 a *United Corporation* que nada mais era do que a fusão das empresas Morgan-Derexel — Bombright que possuía a maior parte de ações de cinco grandes companhias de produção de energia

(2) Vide a propósito do assunto o *Senate Document N.º 92,70th Congr. 1st Sess., part. 22, pág. 183.*

e exercia o controle sobre um ativo que ia além de quatro bilhões de dólares. (3).

É no setor dos transportes que se firmaram os consórcios mais ameaçadores. Quando a *Penroad* e a *Allegheny Corporation* se formaram com o objetivo claro de frustrar os propósitos da Lei de Transportes e limitar o controle da Comissão de Comércio Interestadual, esta submeteu à apreciação do Congresso a questão relativa ao que deveria ser feito com as companhias ferroviárias. O verdadeiro perigo para a regulamentação oficial era visível quando a *Van Sweringens*, através da *Allegheny Corporation* e com um capital relativamente pequeno, conseguiu obter o controle sobre quase trinta mil milhas de linhas férreas ou mais de 11 por cento do total de milhas de estradas de ferro do país.

As comissões estaduais exercem agora um controle indireto sobre os consórcios por meio da supervisão dos contratos entre a companhia central e suas filiadas, por meio da fiscalização de pagamentos pelos serviços e de emissão de títulos e também por meio de sua autoridade para desaprová-los a compra, por um consórcio, de ações de uma companhia de serviço de utilidade. Mas esses consórcios conseguiram subtrair as taxas cobradas por seus serviços, as suas atividades financeiras e seus métodos contábeis ao controle. De acordo com o relatório de várias comissões, essas companhias recusam notoriamente cooperar com os legislativos e as comissões de utilidade pública. Em face das leis liberais de concessão, de acordo aliás com as leis gerais reguladoras da organização das corporações, leis essas de New Jersey, Delaware e Maryland, e tendo em vista o fato de que estas companhias estão empenhadas em negócios interestaduais, o controle exercido pelo Estado torna-se quase inoperante. De fato, recentes leis aprovadas em Delaware que "foram redigidas por um grupo de advogados de New York em defesa de seus abastados clientes, são exemplos chocantes do fracasso da moderna legislação estadual" (4). Talvez a encampação federal e o eficaz controle nacional oferecerão a única solução satisfatória para os problemas que a questão envolve. Pergunta-se frequentemente até quando o povo dos Estados Unidos estará sujeito a uma ditadura econômica exercida por uma pequena minoria que age por intermédio de órgãos e empresas privadas quase completamente isentas do controle e da supervisão do Estado?

New York aprovou em 1930 duas leis sobre o controle dos consórcios. Conferiu-se à comissão o controle dos trusts. Conferiu-se por essas leis autoridade à comissão sobre todos os possuidores de um ou mais por cento das ações que davam direito a voto em qualquer companhia que explorasse serviços de utilidade pública e a todas as empresas reunidas que realizassem transações com um serviço de utilidade pública que não fosse a

principal detentora das ações. Determinou-se a maneira de obter informações a respeito dos interesses das que possuísem ou controlassem um por cento ou mais das ações que dão direito a voto numa companhia exploradora de serviços de utilidade pública. Outros Estados aprovaram leis similares. Estas — dizem — contribuíram com muito pouco para resolver as dificuldades e problemas envolvidos no controle exercido pelos consórcios sobre os serviços de utilidade pública. Perguntase, então, se o atual sistema de regulamentação das utilidades públicas pelas comissões só pode funcionar com sucesso se forem conferidos às comissões estaduais poderes extraordinários para controlar os consórcios e se for adotada uma forma qualquer de regulamentação federal para tratar das fases interestaduais do controle exercido sobre tais companhias (5).

Os magnatas dos serviços de utilidade pública, em face da crescente exigência de limitação das oportunidades para monopolizar lucros através do consórcio e de outros artifícios, modificaram suas atitudes para com a regulamentação. Esses esforços são agora orientados no sentido de reduzir ao mínimo as restrições às facilidades de obtenção de grandes lucros. Eles esperam alcançar seus objetivos atribuindo aos seus equipamentos, fábricas e usinas um alto valor, insistindo que parte do negócio está fora do alcance do controle da comissão.

Há uma lacuna muito séria no sistema econômico que permite àqueles que controlam os serviços de utilidade pública a elaboração de planos destinados a extrair lucros desordenados de empresas que estão sob seu domínio. Com a exigência insistente de que os consórcios sejam postos fora da lei ou submetidos a um severo controle, o problema é saber se esta forma de organização industrial pode ou não estar sujeita a uma regulamentação tão eficiente que venha a ser um útil instrumento social. Há uma lei de rendimentos decrescentes que põe um limite às vantagens que podem usufruir os consórcios, isto é, as vantagens da direção centralizada que fiscaliza à distância, vantagens essas que diminuem cada vez mais conforme aumenta o tamanho de cada unidade filiada. Na verdade, acredita-se que "chegou a época de jogar um prêmio menor pela rapidez do desenvolvimento e um prêmio maior pelos planos de coordenação cuidadosamente elaborados e ditados no interesse da eficiência de direção e das exigências da comunidade e não com o objetivo precipuo de obtenção de lucros para os financiadores dos serviços de utilidade pública".

APRECIÇÃO DE REGULAMENTAÇÃO OFICIAL DOS SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA

Se o controle dos serviços de utilidade pública é ou não satisfatório, é uma questão a cujo respeito as opiniões variam muito. Que está provado que este método é melhor do que o da não

(3) James C. Bombright e Gardiner C. Means, *op. cit.* pag. 101.

(4) *ib.*, pag. 316.

(5) *Public Utility Regulation*, de W.E. Mosher e F.G. Crawford (Harper & Brothers, 1933).

existência da regulamentação experimentada previamente, é coisa de uma maneira geral aceita por aquêles que acham que o interesse público está acima de tudo. Os que defendem, porém, a tese de que a exploração desses serviços pelo Estado é a única solução, negam que se tenham obtido os melhores resultados com a regulamentação. Os que são favoráveis ao plano de comissão dizem que só por meio de um tal órgão é que os serviços de utilidade pública podem ser regulados; que só por intermédio das comissões é que se poderão obter os necessários dados para uma regulamentação hábil e adequada; que a inspeção e a supervisão definidas dos dispositivos reguladores das franquias podem ser realizadas; que se pode promover a punição rápida e barata dos indivíduos que transgridem as leis reguladoras desses serviços e que se pode dar proteção adequada àqueles que empregam capitais ou são donos dos serviços de utilidade pública.

Os que não estão satisfeitos com os resultados das providências até agora tomadas afirmam que as comissões reguladoras dos serviços de utilidade pública não aliviaram o público fazendo com que as companhias exploradoras desses serviços os prestassem melhores e mais baratos. Acusam que as comissões demonstram uma forte inclinação para a defesa dos interesses dos serviços de utilidade contra o interesse público, levantando obstáculos para que o Estado não tome a seu cargo explorá-los êle próprio (6).

Verifica-se hoje uma insatisfação quase geral para com as comissões reguladoras estaduais de serviços de utilidade pública. Visando de início defender os empregadores de capital e o público em geral contra a capacidade e os desígnios egoísticos dos administradores das empresas explorado-

ras de serviços de utilidade pública, são consideradas agora as comissões como instrumentos dessas empresas. Investigações levadas a efeito em doze ou mais Estados, revelaram até aonde vão as críticas e a desaprovação pelos trabalhos das comissões. O Governador Pinchot de Pennsylvania manifestou opinião mais ou menos de acôrdo com a observação de que "sempre que em Pennsylvania a comissão reguladora de serviços de utilidade pública se transforma numa "garra" das corporações em vez de ser a defensora do povo, é inevitável a generalização da injustiça". Falando em nome de um pequeno número de comissões que investigem a regulamentação dos serviços de utilidade pública em New York, disse Walsh: "Achamos que desapareceu a regulamentação eficiente dos serviços de utilidade pública no Estado de New York e que os consumidores nesta unidade da federação foram abandonados à exploração das companhias concessionárias sem que lhes fôsem impostas pela Comissão de Serviço Público quaisquer restrições" (7).

Foram propostas algumas reformas drásticas em um determinado número de Estados manifestando séria tendência para substituir os órgãos de tipo colegial por um outro de tipo singular. Sentimento igual de descontentamento tem-se manifestado entre o Congresso e o Presidente relativamente ao exercício de poderes discricionários pelas comissões federais. Refletindo-se nas controvérsias a respeito da confirmação, essa tensão acarretou, em outras ocasiões, a apresentação de projetos de criação de uma comissão parlamentar que funcionasse no período de recesso do Congresso, comissão essa que investigaria o uso dos poderes que foram delegados pelo legislativo a fim de evitar o abuso da autoridade conferida.

(6) Vide o artigo de Frank William Hautt *Control of Public Utilities in Minnesota*, publicado em *Minnesota Law Review* (abril de 1932) vol. XVI, pág. 457.

(7) *Report of Commission on Revision of the Public Service Commissions Law* (Albany, 1930), pag. 258.

(continua)