

Princípios e Problemas de Govêrno

CHARLES G. HAINES

(Professor de Ciência Política da Universidade de Califórnia)

E

BERTA M. HAINES

(Tradução de Espírito Santo Mesquita)

Capítulo VII — III Parte

CRÍTICAS AOS PROCESSOS DA COMISSÃO

As críticas mais comuns feitas aos processos e práticas da comissão dizem respeito ao fato de não iniciarem a ação contra as companhias que exploram serviços de utilidade pública, à tendência para exagerar a importância das atividades de caráter judiciário das comissões e à falta de controle eficiente sobre as taxas e fretes cobrados. Os estatutos raramente dão às comissões autoridade e orientação eficiente para tomar medidas contra as companhias de utilidade pública a vista de dados que provam a deficiência de seus serviços, a existência de discriminações de preços ou a cobrança de taxas excessivas; mas se essa autoridade é ou não conferida à comissão, a norma comumente adotada é a de esperar até que uma pessoa, uma empresa ou uma municipalidade lhe apresente uma queixa formal. Como só muito poucos indivíduos têm tempo ou podem suportar as despesas necessárias para acompanhar uma ação através de todas as fases do processo na comissão e talvez nos tribunais, muitas discriminações e inconveniências são suportadas de preferência a tomar a iniciativa de apresentar uma denúncia contra suas irregularidades. O desejo e a convicção de que as comissões de serviço de utilidade pública sejam uma enérgica defensora dos interesses do público nunca foram justificados.

“Quando assumi o posto de Governador do Estado de New York”, disse Franklin Roosevelt, “verifiquei que a Comissão de Serviços Públicos do Estado havia adotado o ponto de vista errôneo e injustificável de que sua única função era de árbitro entre o público de um lado, e as empresas exploradoras de serviços de utilidade pública, de outro... Declarei, então, que a Comissão de Serviço Público não é um mero órgão judicial que deve representar exclusivamente o papel de juiz entre o consumidor ou o acionista que apresenta sua denúncia contra a companhia... e o grande sistema de empresas de serviços de utilidade pública... Declarei, ainda, que, como agente do legislativo, havia recebido delegação para agir como

representante do público, que não era, pois, um simples árbitro... mas que a comissão fôra criada com o propósito de verificar se as empresas que exploram serviços de utilidade cumpriam duas obrigações: prestar serviços e cobrar pelos mesmos um preço razoável. Disse-lhes que, no desempenho dessa função, deve representar o papel de agente do público por sua própria iniciativa como também em virtude de pedido a ela feito para que investigasse os atos das companhias concessionárias relativamente aos serviços que prestavam e aos seus processos de ação, cabendo-lhe pois exigir serviços adequados e a preços razoáveis... A comissão reguladora deve ser uma tribuna do povo... Isto quer dizer proteção ativa e positiva contra a voracidade de empresas particulares” (1).

Além disso, quando as comissões foram criadas, ampliando-se mais tarde seus poderes, era patente a intenção de que elas deviam auxiliar o legislativo a executar sua política e empregar métodos de ação eficientes na regulamentação dos serviços de utilidade pública. Não foi porém possível alcançar êsse objetivo porque as comissões acharam que suas funções eram a de promover julgamentos dos casos e pronunciar sentenças como se fôsem tribunais. “A retirada das comissões do campo da supervisão ativa passando para o plano imparcial da atividade judiciária”, observa-se, “deixa o público desprovido dos meios de defesa eficiente a que tem direito” (2).

Nas sessões que a comissão realiza, especialmente para tratar de questão de preços, o público é geralmente representado por amadores que não possuem conhecimentos especializados e nem qualificações bastante para tratar das questões e casos complicados nelas examinados, enquanto que as companhias empregam os mais competentes técnicos, pagando-lhes elevados honorários, sobrecarregando com a exorbitante despesa que isto

(1) Franklin Delano Roosevelt — *Looking Foward* (The John Day Company) páginas 143-144.

(2) *Electrical Utilities*, editado por W. E. Mosher (Harper & Brothers, 1920).

acarreta o próprio público consumidor. Um notável exemplo de aumento de taxas por motivo de despesas desta natureza feita pelas companhias foi o revelado em depoimento público feito num inquérito sobre a companhia de gás da Cidade de New York que gastou mais de um milhão de dólares para conseguir redução da importância dos impostos que devia pagar. Registrou-se também o caso de uma outra companhia que despendeu num único caso mais de quatro milhões de dólares com honorários de peritos contadores, engenheiros e advogados, honorários que deviam ser eventualmente pagos pelos consumidores.

Desde a Primeira Grande Guerra que há uma forte tendência para a especulação com os títulos, ações e bens das companhias que exploram serviços de utilidade pública. As comissões têm-se mostrado muito benévolas na apreciação das provas de valor apresentadas em tais casos. Uma comissão de inquérito da Câmara dos Representantes de Pennsylvania apurou que, devido às avaliações excessivamente altas, se permitiu que as companhias que exploram serviços de utilidade pública obtivessem uma renda que excedia de muito um juízo razoável sobre o capital empregado (3).

A avaliação exagerada que em suas várias formas está anulando os esforços do governo para regulamentar os serviços de utilidade pública, nada mais é do que uma tentativa de determinar a capitalização na base de lucros. As tentativas feitas com o fito de reduzir os lucros a uma base que parecia razoável para as comissões de serviços de utilidade pública, lucros esses que serviriam ao mesmo tempo de base para o aumento dos fretes e taxas, resultou na invenção de um estratagem conhecido pela expressão "pôr em dia a escrita". Por meio desse ardil, os títulos e os bens da empresa foram capitalizados com um valor duas ou três vezes maior do que o custo original. Somente algumas comissões estaduais, como as de Califórnia, Massachusetts e Wisconsin conseguiram impedir uma prática de aumento de capital (4).

A fraqueza e futilidade da regulamentação estadual dos serviços de utilidade pública, responsáveis, em grande parte, pela atitude inamistosa dos tribunais; a inversão da doutrina de controle legislativo integral conforme foi anunciada no caso de Munn contra o Estado de Illinois (5); a adoção do precedente no caso Smyth contra Annes (6) e seu processo contínuo de avaliações e o princípio estabelecido no caso Ben Avon (7) de que a corte deve pronunciar o seu próprio julgamento relativamente à lei e aos fatos, etc., tudo isto teve por consequência transferir-se para o

judiciário o controle final de todo o processo de regulamentação. Não passará do terreno das conjecturas o fato de poder ou não ser bem sucedida a regulamentação feita pelas comissões se o judiciário mantivesse suas mãos afastadas do assunto; certo é que os órgãos reguladores estaduais não têm tido boas oportunidades para pôr à prova o controle administrativo. Nesses últimos anos, revelações espantosas mostraram como os tribunais dão a sua sanção às avaliações que deram margem às especulações com as ações e as manipulações da administração com desrespeito flagrante aos interesses do público.

A principal dificuldade na regulamentação é a vantagem que levam as companhias que exploram serviços de utilidade pública, quando reunidas, em suas relações com as comissões. Embora as vantagens não sejam tão grandes agora como o foram quando vigorava o primitivo sistema de regulamentação por meio de processo judicial, a posição favorável dessas companhias em face daquelas comissões fez com que os defensores dos interesses públicos quase perdessem a esperança de que este método de controle pudesse ter êxito. Esta dificuldade foi muito bem definida na palavra de D. F. Wilcox:

O princípio da regulamentação estadual por comissões permanentes foi pôsto em prática neste país há poucos anos atrás como um método hábil de defender o povo contra as extorsões das empresas que exploram serviços de utilidade pública, dispensando ao mesmo tempo a essas empresas um tratamento justo. Nós agora sabemos que todas as corporações foram convertidas à ideia de regulamentação. Elas não só a bendisseram como também insistiram em mantê-la. Elas estão tão entusiasmadas com a regulamentação que ajudam a redigir as leis e a nomear os membros das comissões reguladoras (8).

As comissões reguladoras foram, como em New York, transformadas em peças das máquinas políticas e dos desígnios dos políticos. Elas às vezes deixam de promover o alívio esperado pelo público fazendo baixar as taxas e fretes e exigindo melhores serviços das companhias que exploram serviços de utilidade pública; elas têm, em alguns casos, levantado alguns obstáculos para que essas companhias não passem a ser propriedade pública. Às vezes porém essas comissões aprovam proporções incríveis de juros e de lucros para aquelas empresas (9).

Apesar dessas falhas desanimadoras das comissões de regulamentação, elas têm conseguido uma melhoria de condições tanto dos preços que cobram as companhias como dos serviços que elas prestam. Além disso, um consumidor prejudicado de uma utilidade pública qualquer tem

(3) Vide *House Report N.º 10, 1931*.

(4) *New York State Report on Public Service Commission Laws, 1930, pág. 320*.

(5) 94 U.S. 113 (1876).

(6) 169 U.S. 466 (1898).

(7) 253 U.S. 287 (1920).

(8) *The Annals* (janeiro de 1951), pág. 8.

(9) *The Public Service Commissionership as a Factor in Government*, artigo de Morris L. Cooke em *Public Utility Regulation*, cap. X.

agora o recurso de obter uma justiça que antes lhe era negado.

A atitude para com a regulamentação dos serviços de utilidade pública por meio das comissões reguladoras varia muito em diferentes Estados. As discussões giraram em torno dos seguintes pontos: devem as comissões ser extintas? devem as cidades gozar de autonomia para regular os serviços de utilidade pública? devem ser ampliados os poderes das comissões? A conclusão que se tirou de uma pesquisa extensiva de opiniões favoráveis ou contrárias a respeito da regulamentação pelas comissões é a de que há um descontentamento generalizado com as atividades dos órgãos reguladores. Esse descontentamento é, em parte, motivado pelo fato de quererem que se reconheça às grandes cidades o direito de regular seus próprios serviços de utilidade pública, pelo fato de existir um sentimento de que as comissões reguladoras não têm agido como defensoras enérgicas do interesse público e, finalmente, pelo fato de preferirem que o Estado preste os serviços em vez de apenas regulá-los.

Muito embora os serviços de utilidade pública, agora regulados pelas comissões, estejam mais dispostos a atender o público do que estavam antigamente, no conflito que se estabelece entre o pú-

blico, de um lado, e os proprietários das empresas, de outro, o fiel da balança pende mais facilmente para o lado dos últimos. A regulamentação pode salvaguardar os interesses do público até um certo ponto impedindo os excessos praticados com o fim de obter lucros e evitando a indiferença à exigência de melhor serviço e maior conforto. Mas, desfrutando toda a vantagem como de fato desfrutam, é difícil de controlar as corporações. Mesmo as comissões apontadas como representantes oficiais do governo são mais ou menos incapazes de dar ao público um tratamento justo. Por isso, a experiência com essas comissões de utilidade pública leva muita gente a pensar que só a prestação de serviços dessa natureza pelo Estado é que resolveria o problema. Não obstante o fato de que a prestação do serviço pelo Estado pode ser a nota final ao ver de muita gente, a posse integral do controle exclusivo dos serviços de utilidade está, porém, longe de ser o caminho para atingir o objetivo da defesa do público. Relativamente a certas utilidades, a prestação do serviço pelo Estado pode, além disso, não ser conveniente. Por esse motivo, só é possível determinar, nesse ínterim, as medidas adequadas e eficientes de proteção ao público por meio da regulamentação.

(continua)