

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)

CAPÍTULO VII — IV PARTE

CONFLITO ENTRE A REGULAMENTAÇÃO ESTADUAL E MUNICIPAL DOS SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA

ENTRE os problemas de regulamentação dos serviços de utilidade pública, o mais difícil é, em certo sentido pelo menos, o da administração e controle dos que pertencem às municipalidades. E' nas cidades que mais se acentuam grandes males das concessões liberais e da falta de regulamentação. Dentre as unidades de governo foram as grandes municipalidades as que primeiro tentaram, por meio de franquias mais limitadas e explícitas, eliminar as formas mais crassas de favoritismo e compensação. Logo que os Estados entraram no campo da regulamentação dos serviços de utilidade pública, surgiu séria controvérsia a respeito das esferas em que deveria exercer-se o controle estadual e municipal, respectivamente. As grandes cidades, visando sempre gozar uma autonomia mais completa, tudo fazem ainda hoje para libertar-se inteiramente da regulamentação estadual. As pequenas cidades, de outro lado, não podendo manter comissões reguladoras efetivas, passaram a solicitar a assistência dos órgãos reguladores estaduais. A princípio, os grupos interessados pelos serviços de utilidade pública se opuseram ao movimento em prol da criação de comissões; mais tarde, porém, visando pôr um freio às tendências radicais que se manifestavam nas grandes cidades em prol da prestação desses serviços pela própria municipalidade, esses grupos aderiram às pequenas cidades que defendiam a criação de uma junta estadual reguladora. Com a criação das comissões estaduais, tornou-se porém cada vez mais grave o problema das relações destas com as grandes cidades.

Muito embora a comissão reguladora municipal de serviços de utilidade pública possa servir

a um propósito muito útil, inúmeros assuntos de que trata são de tal natureza que ultrapassam os limites de sua jurisdição e exigem sejam regulados por uma autoridade mais geral, quer do Estado, quer da União. Tendo em vista a maioria dos objetivos, é por meio do Estado que se pode conseguir a regulamentação mais eficiente. No que concerne à regulamentação geral dos serviços de utilidade pública, são as seguintes as vantagens de uma comissão estadual: 1) ela pode obter, de um certo número de comunidades, dados suficientes para tornar perfeitamente prática uma regulamentação bem feita. Devido ao extenso campo de ação dos serviços de utilidade municipal, só por intermédio das comissões estaduais é que se pode obter informações adequadas que podem servir de base a uma regulamentação eficiente; 2) com a comissão estadual, pode-se impor uniformidade ao sistema de emissão de títulos e ações; 3) só uma comissão estadual é que pode regular serviços prestados a mais de uma municipalidade; 4) uma comissão estadual pode estabelecer medidas adequadas de defesa do pequeno acionista e do público em geral; 5) só a comissão estadual é que dispõe de plenos poderes conferidos, via de regra, pelo legislativo, para regulamentar fretes, serviços e ampliações dos serviços de utilidade pública. Sem o auxílio do Estado, uma cidade encontrará certamente sérias dificuldades para obter informações e para promover uma regulamentação adequada. A competência e a autoridade de alcance mais geral de uma comissão estadual são considerados indispensáveis a uma regulamentação local eficiente.

Há, porém, duas tendências opostas na regulamentação dos serviços de utilidade pública. As grandes cidades acham que o assunto é de sua exclusiva alçada, manifestando-se nelas uma de-

finida tendência para preparar o caminho para a municipalização dos serviços de utilidade pública com a aprovação de dispositivos reguladores das atividades de compra de material pelas empresas concessionárias e com as leis relativas à amortização. As normas ora em vigor se baseiam na teoria de que o Estado não está interessado na passagem desses serviços das mãos particulares para as do governo mas que deve assumir o exercício do controle das taxas cobradas e dos serviços prestados, com exclusão das autoridades locais. Não havendo garantias constitucionais para a autonomia municipal, o legislativo tem o direito e possui poderes ilimitados para exercer a função de polícia ou para delegar o exercício dessa função a uma comissão estadual, sem levar em conta a política dos serviços de utilidade pública que possa já ter sido traçada pelas autoridades locais e sancionada por contratos também locais.

Muito embora tenha-se tentado impor melhores termos nos contratos — relativamente a taxas e serviços das companhias particulares com a proposta de compra das mesmas ou com a criação de empresas concorrentes — na maioria dos casos as medidas dessa natureza foram anuladas pelas comissões ou pelos tribunais. Que essa concorrência é, às vezes, mais eficiente do que a própria regulamentação (no que pese o controle das taxas) revela-o em declaração pública um técnico de Cleveland:

Não temos em Ohio muitos casos criados por questões de taxas, a não ser um ou outro que raramente surge no setor dos serviços telefônicos e do gás natural. Dificilmente temos um caso de taxas de energia elétrica porque as cidades deste Estado são autônomas. A Constituição estadual dispõe que todas as municipalidades podem possuir e explorar uma usina de propriedade municipal. Os conselhos municipais das cidades são os órgãos fixadores natos das taxas cobradas pelos serviços de utilidade pública. Podem aprovar leis que fixem e determinem as taxas que qualquer companhia de utilidade pública pode cobrar por seus serviços. Se a empresa aceita a taxa fixada, a lei passa a constituir um contrato que vigora enquanto o próprio ato não for revogado. Se preferir não concordar com a taxa fixada, pode apelar para a comissão de utilidade pública. Neste caso, então temos uma questão de taxas. Muito raramente vai uma dessas questões parar no tribunal federal depois de passar pela comissão.

Que eu saiba, há um bom número de anos que não temos um caso importante de taxas de energia elétrica porque — e o digo com conheci-

mento de causa — as municipalidades descobriram que a concorrência é um meio mais eficiente do que a comissão para impor a regulamentação e que a simples ameaça de concorrência é tão boa quanto precisaria sê-lo e se as autoridades municipais acham que está sendo cobrada uma taxa muito elevada, em vez de levantarem a questão perante uma comissão reguladora, elas propõem a construção de usina municipal, prevendo a Constituição estadual de Ohio, muito a propósito, que suas usinas podem ser financiadas com o produto de hipotecas que não pesam sobre os contribuintes que estão além e acima dos limites de dívidas prescritas por lei (1).

“Não é possível dizer em caráter definitivo”, sustenta o professor Kneier, “que a regulamentação local ou estadual dos serviços de utilidade pública é o único caminho adequado a seguir. O defensor do governo autônomo deve reconhecer que, mesmo que exista uma comissão local, há certas coisas que é melhor deixar que sejam controladas pela comissão estadual” (2). Assim, as medidas de controle da formação de corporações, a regulamentação das suas emissões de títulos e a supervisão de sua contabilidade podem estar perfeitamente sujeitas à apreciação de uma comissão estadual. De outro lado, há um forte argumento a favor de uma comissão local no caso de uma grande cidade como Chicago onde vive a metade da população do Estado. Quando a lei prevê as comissões locais e estaduais, os problemas de superposição de jurisdições e de conflitos de autoridade podem ser de melhor modo resolvidos por meio de comissões estaduais, exercendo as câortes uma autoridade superior limitadora.

A regulamentação que foi defendida como meio de auxiliar as cidades em suas tentativas de controlar as corporações privadas empenhadas em serviços de utilidade pública passou a constituir um dos principais obstáculos a um sistema eficiente de controle dos serviços de utilidade que funcionam dentro dos limites das municipalidades. Tendo a cidade invocado a sua autoridade reguladora, manifestaram as câortes a opinião de que elas, cidades, não podiam, a não ser que fossem para tanto especificamente autorizadas pela Constituição ou por lei ordinária, firmar contratos sobre taxas e serviços. Assim, os serviços de utili-

(1) *The Power Fight*, de Stephen Raushenbush (New Republic, Inc. 1932) pág. 223.

(2) *State Regulation of Public Utilities in Illinois*, de Charles Mayard Kneier (University of Illinois Studies 1927), pág. 178-179.

dades foram muitas vezes aliviados das responsabilidades que tinham assumido por força dos decretos de concessão sob cujos auspícios funcionaram. O conflito entre a regulamentação local e estadual dos serviços de utilidade pública em áreas metropolitanas ainda precisam ser satisfatoriamente resolvidos.

Distritos Especiais. — Um certo número de Estados estão agora permitindo a criação de “distritos de energia elétrica”. Dessa maneira as cidades podem conseguir ao menos a administração e o controle das usinas geradoras e por esse meio obter as vantagens da produção em larga escala. Sob a liderança de Hiram Johnson, foi aprovada, em 1910, na Califórnia, uma lei que permitia a formação de distritos de utilidade pública. Esta lei foi emendada em diversas ocasiões a fim de ampliar a autoridade conferida aos distritos, determinando lei recente a formação do Metropolitan Water District a fim de obter água do Rio Colorado para a Califórnia do Sul. Como resultado dessas leis mais de vinte empresas de fornecimento de luz e força estão em franco funcionamento na Califórnia, inclusive em grandes centros como S. Francisco, Los Angeles e Pasadena.

Em 1930, os eleitores de Washington aprovaram um decreto de criação de distritos de energia elétrica para fins de instalação e exploração de recursos hidrelétrico, de irrigação e abastecimento d'água. Esses distritos podem ser criados por força de um *referendum* popular e, se aprovado, ficam a cargo de uma comissão de três membros escolhidos pelo eleitorado. Pode-se ter uma idéia da ampla autoridade conferida a um distrito dessa natureza examinando-se a seguinte seção da lei a respeito:

1) Promover o levantamento dos recursos em energia hidrelétrica, irrigação e abastecimento d'água para uso doméstico dentro e fora do distrito e fazer recomendações quanto ao seu aproveitamento e coordenação de uma maneira geral e sistemática; 2) construir, condenar, adquirir, arrendar e administrar usinas geradoras de energia, sistemas de irrigação e de fornecimento de água dentro e fora do distrito; tendo em vista esse objetivo, condenar, comprar ou adquirir próprios públicos ou privados, direitos de franquia ou de propriedade, inclusive sobre terras estaduais, dos condados, distritos escolares, de marinha ou onde estejam situadas as fontes de abastecimento de água; 3) adquirir, por meio de compra ou por meio de arrendamento, os direitos de desviar, assenhorear-se, represar e usar a água de qualquer lago ou curso d'água, navegável ou não, público ou privado usado pelo Estado ou por qualquer uma de suas subdivisões políticas; 4) comprar, vender, regular e controlar o preço, o uso e a distribuição de água (para fins domésticos ou irrigação) e corrente elétrica, não estando su-

jeitos a jurisdição e controle do diretor de obras públicas e da divisão de serviços de utilidade pública; 5) interligar seus sistemas de energia com quaisquer outros distritos ou corporações municipais de serviços de utilidade pública, cidade ou vila e utilizar as vias públicas, estradas ou ruas para fins de distribuição de força; 6) exercer o direito do domínio a fim de realizar os propósitos citados; 7) contrair dívidas para fins de exploração de empresas dessas naturezas por meio de emissão de obrigação ou de títulos de dívidas das utilidades públicas a um juro que não exceda a seis por cento, títulos esses que não podem ser vendidos por uma importância inferior à nominal acrescida dos juros; 8) levantar fundos (rendas) por meio da criação de um imposto anual a ser cobrado no distrito, imposto esse que não pode exceder de dois milésimos, excetuando o juro e resgate dos títulos de obrigação; 9) estabelecer os limites dos distritos locais para efeito de cobrança desses impostos e lançar impostos especiais e 10) acionar e ser acionado.

No mesmo ano, lei similar foi aprovada pelos eleitores de Oregon, tomando também Nebraska e Wisconsin medidas nesse sentido. É uma questão problemática saber até que ponto as comunidades podem auferir as vantagens da prestação dos serviços e a produção em larga escala desses por esses distritos.

Até certo ponto os distritos seguem o plano implantado em Ontário. Uma das mais notáveis empresas de propriedade do Estado é a *Ontario Hydro-Electric Power System* sob a orientação da Comissão de Energia nomeada por um grupo de municipalidades e que está funcionando desde 1908. Esta foi definida como “instituição de serviço público organizada pelas e para as municipalidades sob a supervisão do governo e com a sua cooperação. Está em boas condições financeiras e aparentemente caminha no sentido de entrar na posse de todos os seus bens sem embarços de qualquer espécie. Com exceção das subvenções concedidas para a extensão de linhas pelas zonas rurais, não recebe subsídios do governo sob a forma de dinheiro, prédios ou locais para instalação de escritórios ou emolumentos”. (3). De uma maneira geral, a energia elétrica é fornecida aos consumidores a um preço mais baixo do que o cobrado na maioria das cidades americanas.

Os Estados e cidades americanas estão de certo modo caminhando no sentido da implantação de programas mais amplos de prestação de serviços de utilidade pública pelos respectivos governos. Depende do êxito ou do fracasso dessas experiências a futura política com relação ao controle das empresas que exploram serviços dessa natureza.

(continua)

(3) W. E. MCSHER (ed) op. cit. pág. 231.