

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)

CAP. VII — VI PARTE

EMPRÊSAS pertencentes aos governos locais nos E. U. A. — Não é animadora, porém, a lista de cidades americanas que se aventuram a explorar empresas de utilidade pública. O número de entidades públicas que abastecem de gás várias municipalidades está diminuindo sensivelmente desde 1914. Com algumas exceções apenas, as usinas municipais produtoras de gás são agora encontradas nas pequenas cidades e só abastecem uma pequena proporção da população urbana americana. Só algumas cidades tentaram explorar serviços de bondes, como Detroit, Seattle e S. Francisco. Boston, New York e Philadelphia são proprietárias ou exploram serviços de viadutos ou ruas; mas o declínio mais evidente na exploração dos serviços dessa natureza pela municipalidade manifestou-se no setor da produção e distribuição de energia elétrica. Durante o último decênio verificou-se uma diminuição de cerca de 30% no número de empresas de propriedade do Estado. Só no setor do abastecimento de água é que se verificou um aumento do número de empresas de propriedade pública.

As principais razões do declínio da atividade de exploração de empresas de serviços de utilidade pelo Estado durante os últimos decênios são, primeiro, a da adoção de sistemas centralizados de produção em alta escala, segundo, o desenvolvimento dos consórcios ou cadeias de empresas e o domínio por esses consórcios exercido, e terceiro, os métodos de publicidade e propaganda das corporações concessionárias de serviços de utilidade pública. A notável diminuição do número de empresas de propriedade do Estado no setor da produção de energia elétrica e de gás foi consequência do movimento de fusão que atingiu a culminância em 1927. De acordo com Mosher e Crawford "A prestação de serviços pelo Estado, em ampla escala — exceto em certos anos — não parece ser provável num futuro próximo. Esta previsão é devida ao sistemático condicionamento da idéia do povo com respeito à conveniência de permitir que o governo se aventure em negócios, à convicção generalizada de que o governo é inevitavelmente mais ou menos ineficiente ao já defi-

nido sistema interligado de empresas, sistema esse que cobre extensas áreas e que representa uma inversão de capital tão grande que para desapropriá-las quer por compra, quer por meio de desapropriação, seriam necessárias várias emissões de títulos de dívida pública por um grande número de governos. Não se pode facilmente conceber no momento um tal programa, principalmente com os atuais métodos de avaliação" (1).

O fracasso de alguns consórcios, como o *Foshay* e o *Insull*, e a publicidade que se deu aos escândalos em que estiveram envolvidas outras empresas concessionárias de serviços de utilidade pública em virtude das investigações realizadas pela *Federal Trade Commission* puseram, pelo menos temporariamente, um termo às ondas de crítica que se levantaram contra a prestação desses serviços pelo Estado, coisa que era comum no decênio 1920-1930. Há razões para duvidar-se das grandes vantagens que, dizem, resultaram do movimento de consolidação. Os males criados pela administração interna das grandes companhias e os esforços empregados com o objetivo de controlar os diferentes órgãos do governo como também para influenciar a opinião pública, desacreditaram, pelo menos temporariamente, aquele movimento e a preferência pela administração privada dos serviços de utilidade pública em lugar de sua prestação por órgãos de propriedade do Estado. Não é, porém, muito certo que isto indica uma revivescência do interesse do público pelo movimento em prol da execução desses serviços pelo governo ou um simples retardamento do processo de extensão da centralização nesse setor industrial.

Um notável progresso no sentido de tomar o Estado a seu cargo a exploração dessas empresas, foi, portanto, o da intervenção do governo no setor da produção e distribuição de energia e a construção de um pequeno número de grandes Usinas. As mais importantes delas são *Boulder Dam* e *Muscle Shoals*. Depois que falhou o acordo

(1) Op. cit. pág. 543.

entre os Estados de Arizona, Califórnia, Colorado, Nevada, New México, Utah e Wyoming visando o aproveitamento da energia hidrelétrica do Rio Colorado, o Congresso aprovou uma lei que autorizava a construção da primeira das represas citadas. O Secretário do Interior foi autorizado a construir uma represa de 550 pés de altura com uma capacidade de 26 milhões de pés cúbicos de água, a abrir um canal de setenta e cinco milhas de extensão ligando *Laguna Dan* aos vales Imperial e de Coachella na Califórnia e a construir uma usina geradora com a capacidade de dez milhões de cavalos. O custo total da obra inclusive juros, está estimado em \$165.000,000 tendo sido proposto um plano de financiamento pelo qual em quinze anos toda essa importância mais os juros serão reembolsados pelo governo. As cidades situadas dentro do raio de alcance dessa represa estão elaborando planos de aproveitamento da água e fornecimento de energia. A obra oferece vastas possibilidades de desenvolvimento para a agricultura, para a indústria e outros setores de atividades comerciais na área do Pacífico Sul, pondo à disposição das cidades que não possuem recursos adequados de água, uma quantidade suficientemente considerável desse precioso líquido.

Quando da primeira Grande Guerra, o Governo construiu uma represa e usinas de beneficiamento de nitratos em Muscle Shoals, usinas estas que foram construídas a princípio para fins de defesa nacional. Tendo falhado as tentativas de arrendamento dessas usinas de beneficiamento de nitratos e das geradoras de energia a particulares e tendo vetado os Presidentes Coolidge e Hoover as leis que autorizavam o governo a explorar essa organização, o governo Roosevelt tomou a seu cargo controlar e explorar a unidade de *Muscle Shoals* e os grandes melhoramentos dela decorrentes por força da aprovação do *Tennessee Valley Authority Act*. O programa previsto pela lei incluía, entre outras coisas o melhoramento da navegação, do reflorestamento, do controle das inundações e a restauração da vida rural dentro desta área. A obra de *Muscle Shoals* implica no desenvolvimento de todo o sistema do Rio Tennessee numa série interligada de represas, usinas geradoras e linhas de transmissão de energia. Por autorização do Congresso a comissão que dirige a *Tennessee Valley Authority* está empenhada na construção de várias grandes represas.

Por meio desta e de outras obras similares, deseja o governo estimular a agricultura e a indústria e melhorar o nível de vida de toda a população rural em todas as zonas que podem ser servidas pelas empresas criadas. Pressupondo-se que a condução de energia é perfeitamente praticável a uma distância de pelo menos 300 milhas a Muscle Shoals pode servir às zonas em Alabama, Georgia, Tennessee, Kentucky e Mississippi como também a algumas áreas menores em Arkansas, Missouri, Illinois, Carolina do Norte e do Sul, Florida, Louisiana, Indiana e Virgínia. O governo empenhou-se na verdade em atividades a que o

Presidente Franklin Delano Roosevelt denominou de "a maior experiência feita por um governo". De acordo com o Professor Lilienthal, membro da comissão que dirigiu a empresa do Tennessee, o governo está tentando, com o seu programa de aproveitamento de energia, estabelecer um campo de operação que será comparável ao dos serviços de utilidade pública típicos. É propósito do governo estabelecer "uma medida padrão" pela qual poderão ser determinados quais os serviços que são razoáveis e quais as taxas cobradas que são módicas tanto para os serviços prestados pelo Estado como os prestados pelas companhias particulares. Nestas usinas geradoras de energia está se tentando desenvolver a produção de força elétrica e distribuição de energia de modo que as atividades privadas não possam ser desempenhadas com muito mais vantagem.

Ninguém pode prever no momento qual poderá ser o resultado final da entrada do governo federal no campo da produção e distribuição de energia elétrica. O sério e atemorizador prestígio de alguns consórcios e as ameaças de cessação das atividades da indústria de energia nos Estados Unidos obrigaram o governo a intervir nesse setor, pelo menos de uma maneira cuidadosa. Algumas grandes usinas do Estado, usinas essas que representavam talvez o papel de fator de equilíbrio em certas áreas podem promover o ajustamento das taxas e dos serviços das empresas privadas de modo a tornar desnecessária uma maior expansão das atividades do governo nesse campo.

Se for possível formar-se a respeito o necessário juízo na base da experiência de outros países, é provável que um acordo pelo qual o Estado e as empresas privadas dividiriam entre si esse setor de atividade seria a solução desejável para o problema do futuro controle da indústria de energia elétrica, sujeitas porém aquelas empresas a limitações e restrições explícitas que só podem ser determinadas por meio de uma modalidade qualquer de supervisão ou controle.

Muito embora a posse das empresas pelo Estado possa ser acompanhada da exploração das mesmas também pelo Estado, ela não é necessária porque é possível assinar contratos com administradores privados para que as administrem tomando-se as necessárias medidas para salvaguardar os interesses do público. Com esse fim em vista, Eastman recomenda, para as estradas de ferro, a criação de uma entidade incumbida de explorar a indústria, entidade esta que será diferente e separada dos demais órgãos do governo. Será escolhido um grupo de indivíduos que irão formar o conselho de diretores, os quais serão os únicos responsáveis pela direção da empresa de conformidade com os termos do acordo que lhe der origem. Tal plano foi adotado no caso de *Boston Elevated Railway Company* e no da *Canadian National Railway*. A empresa de propriedade do Estado administrada por particulares foi uma fórmula usada com sucesso na Inglaterra durante muitos anos tendo sido adotada no caso do *Central Electricity Board*

e no da *British Broadcasting Company*. O espírito do público inglês permite que se adote uma organização em que os administradores dos serviços de utilidade tenham liberdade para resolver as questões de rotina sob sua exclusiva responsabilidade, reservando-se o governo o direito de criticar e de mudar o conselho diretor quando os resultados de sua atuação não forem considerados satisfatórios.

Os problemas que resultaram da regulamentação ou da prestação de serviços de utilidade pública pelo Estado ainda estão a espera de solução. Muito embora se saiba que nas condições atuais é conveniente a adoção de uma ou de outra forma de controle e de regulamentação pública, a natureza desse controle e do alcance daquela regulamentação ainda precisam ser determinados.

Os próprios donos das empresas que exploram serviços de utilidade pública acabaram reconhecendo a necessidade de adequada e eficiente regulamentação, tornando-se pois defensores da idéia das comissões reguladoras. Mas estão ainda em fase de experimentação a medida de criação desses órgãos, a determinação de suas atribuições e a definição das relações entre os de âmbito estadual e local. Considerando o caso a vista do que ocorreu em New York, a comissão pode transformar-se num instrumento de defesa dos reais interesses para cuja regulamentação fôra criada. De fato, diz-se que os grandes serviços de utilidade pública exercem grande influência no sentido de que sejam nomeadas para as comissões pessoas que vêm com simpatia os interesses da empresa. Alguns exemplos flagrantes, perfeitamente evidenciados, desse fenômeno e o fato de que as empresas que exploram serviços de utilidade acabaram se transformando em ardentes defensoras das comissões reguladoras, levaram alguns dos líderes interessados pelo bem-estar público a pôr em dúvida a utilidade das comissões estaduais. Não se determinou ainda de modo satisfatório a maneira por que uma comissão pode ser constituída e investida de autoridade para que possa entender-se com os capitalistas e acionistas e ao mesmo tempo realizar os seus objetivos precípuos, isto é, os de defender os interesses do público.

Muito embora tenha havido um notável aumento da simpatia do público pela prestação de serviços de utilidade pelo Estado, não é definitiva a prova da superioridade e eficiência da medida. O argumento comum de defesa da prestação desses serviços por empresas privadas é o seguinte: "Afirma-se que o governo burocrático e ineficiente não tem iniciativa, e, não raro, é corrupto. Afirma-se também que ele é controlado em função de conveniências políticas e não pelos seus princípios de eficiência das empresas particulares e que converteria os serviços de utilidade em simples peças da máquina política" (2). Muito embora alguns desses serviços administrados por particulares tenham sido explorados eficiente e econô-

micamente, muitos foram arruinados pelas manipulações financeiras, entregando-se os respectivos diretores às formas mais baixas de corrupção. As vantagens da prestação ou direção dos serviços de utilidade pública por particulares são igualmente exageradas em face dos defeitos reais e supostos da administração dos mesmos pelo Estado.

Tem-se escrito muita coisa para demonstrar a superioridade da empresa particular; muito do que se tem escrito é, porém, inspirado ou até pago pelos que controlam as empresas, os quais usam esse método para, conforme dizem, "acelerar a formação de uma opinião pública" favorável aos interesses privados. A denúncia desse método de propaganda pela Comissão Federal de Comércio desacreditou completamente grande parte das campanhas contra a prestação dos serviços pelo Estado, campanha esta feita pelos diretores e magnatas particulares de serviços de utilidade pública. Os processos contábeis são tais que é extremamente difícil conseguir-se dados que possam ser usados com segurança para fins de comparação. Passará ainda muito tempo antes que essas comparações possam ser realizadas, comparações estas suficientemente exatas para formar uma base para conclusões. Na realização dessas comparações é, porém, necessário ter em mente que os objetivos dos dois métodos são tão fundamentalmente diferentes que, embora seja difícil definir um lucro em termos de dólares e centavos para os serviços de propriedade do Estado, outras compensações e vantagens podem perfeitamente contrabalançar o que às vezes parece ser um prejuízo financeiro e uma diminuição de eficiência. De fato, cada um pode ser julgado por um padrão diferente que pode ser considerado superior em sua respectiva esfera. Os atuais problemas são: como poderão ser mais eficientes as empresas de utilidade pública pertencentes ao Estado? Até que ponto é conveniente ampliar o Estado seu campo de atividade?

Alguns princípios mereceram uma aprovação mais ou menos geral, como, por exemplo, o de que os serviços de utilidade pública, quer nas mãos do Estado, quer nas mãos de particulares, são melhor administrados quando integrados num sistema de monopólio regulamentado; de que os serviços de utilidade pública em que o elemento higiene entra em larga margem, devem ser explorados pelo Estado, e de que a exploração das utilidades pela municipalidade só pode obter êxito quando:

1. há um diretor executivo integralmente responsável que exerce o seu cargo enquanto bem servir;
2. a influência política e o favoritismo pessoal são excluídos da administração da empresa e
3. as finanças da empresa estão separadas das finanças da municipalidade.

Em tais condições parece não haver motivos que justifiquem a tese de que deve ser a admi-

(2) Joseph B. Eastman, op. cit. pág. 115.

nistração pública menos eficiente do que a particular. O requisito mais importante é o de que os Estados confirmem às municipalidades competência para construir e explorar estabelecimentos de utilidade pública, para criá-los, arrendá-los ou encampar os já construídos por particulares. O efeito de tal autoridade seria o de que as empresas que exploram serviços de utilidade pública estariam mais dispostas a prestar serviços adequados em condições justas e tornando assim desnecessária para o Estado a encampação ou a construção de estabelecimento de utilidade pública.

BIBLIOGRAFIA SUPLEMENTAR

Consultar as obras sugeridas no final do capítulo VI e mais as seguintes:

BONBRIGHT, James C., e Means Gordiner C. *The Holding Company; Its Public Significance and Its Regu-*

lation (Mc-Graw-Hill Book Company, Inc., 1932) Thompson, Carl D., *Public Ownership* (Thomas S. Crowell Company, 1925).

Confessions of the Power & Trust (E. P. Dutton Co., Inc., 1932) especialmente o cap. VII — "The War ou Public Ownership".

GRUENING, Ernest, *The Public Pays: A Study of Power Propaganda* (Vanguard Press. Inc. 1931).

What Electricity Costs., editado por Marris L. Cooke (New Republic, Inc., 1933).

BIRD, Frederick L., *The Management of Small Municipal Lighting Plants* (New York, 1932.)

BIRD, Frederick L., e Ryan, Frances, *Public Ownership on Trial* (New Republic. Inc. 1930).

(continua)