

A fiscalização pública das empresas de importância vital

Novos rumos de controle na Inglaterra

HANS FRANKE

Dr. jur. e rer. pol.

A Inglaterra é, como se sabe, o país do liberalismo por excelência. As doutrinas de seus teóricos Adam Smith e Ricardo não perderam ali sua atualidade. Eis porque medidas que visem restringir a liberdade ilimitada dos dirigentes de empresas representam, naquele país, um fato extraordinário. Não se pode negar, contudo, que o número de tais leis aumenta mesmo na Inglaterra. Entre essas, merece exame atento a que diz respeito à regulamentação ampla da produção de corrente elétrica, pois que evidencia novos rumos a respeito do controle de empresas que são de importância vital para a economia nacional de um país. Deve-se mencionar, com especialidade, que essa regulamentação é obra do segundo Governo conservador de Baldwin e não de um governo do "Labour Party", ao qual poderiam ser atribuídas tendências de socialização. A tentativa inglesa de estabelecer, num domínio econômico tão importante, o primado do bem comum sobre os interesses privados, é tão interessante que merece um estudo detalhado.

* * *

A legislação britânica concernente à energia elétrica data de 1882. Limitava-se então a conceder às autoridades locais certos direitos de controle em relação às empresas desse ramo de produção, afim de eliminar suas tendências monopo-

listas em favor de uma sã concorrência. Apesar dos "Electric Lighting Acts" de 1908 e 1909, as circunstâncias dessa produção excitaram, cada vez mais, o descontentamento do público, particularmente depois da guerra mundial. Nessa época de grande surto industrial, o excessivo número de muitas centenas de fornecedores de eletricidade se fez sentir de maneira bem desagradável. Somente a cidade de Londres possuía 130 empresas municipais e particulares de fornecimento de eletricidade. Dado que cada uma dessas empresas não dispunha sinão de mercados restritos, a produção era pouco racional e cara. Esperava-se modificar essa situação, tornada insuportável, pelo "Electricity (Supply) Act" de 1919. A referida lei criou também a "Electricity Commission", que não era uma corporação independente, mas uma espécie de departamento governamental composto de 5 membros, escolhidos pelo Ministro dos Transportes entre o pessoal da administração pública e entre particulares competentes. Mas os poderes dessa comissão não eram suficientes para unificar e controlar a produção de corrente elétrica, pois que se limitavam a um direito de veto quando se tratava da produção e da fixação dos preços; no resto, a comissão competia dividir o território da Grã-Bretanha em diferentes distritos a cada um dos quais fôsse assegurada uma produção econômica da "hulha branca". Em vista da falta de autoridade dessa comissão, seus resulta-

dos deixavam muito a desejar, de sorte que o Parlamento constituiu um comitê de inquérito, o "Weir Committee", afim de encontrar uma solução conveniente. Suas recomendações foram adotadas e formam o conteúdo principal do "Electricity (Supply) Act 1926". Esta lei, que introduziu uma nova era na produção nacional de corrente elétrica, recebeu a sanção real a 15 de dezembro de 1926.

A sua principal inovação consiste na criação do "Central Electricity Board" (citado futuramente como C.E.B.).

A construção jurídica do C.E.B., sua posição entre as autoridades da Administração pública, é bastante curiosa. Trata-se de uma corporação pública semi-independente. Si bem que esteja submetida à autoridade do Ministro dos Transportes, este não exerce sobre ela controle permanente e direto, sendo responsável, unicamente, pelas linhas mestras de sua gestão. Em suas atividades, o C.E.B. está livre de qualquer intervenção oriunda do Parlamento ou de outras autoridades. Com efeito, o controle parlamentar se limita à discussão do capítulo do orçamento "Serviços de transportes" e a interpelações parlamentares que não são admitidas quando não se referem a detalhes da administração do C.E.B. De outra parte, o C.E.B. nada tem de comum com um estabelecimento privado. Os portadores de títulos de seus empréstimos não têm nenhum direito de voto ou qualquer outra possibilidade de influenciar a gestão do C.E.B.; não têm mais direitos que os detentores de empréstimos municipais, os quais não gozam também de qualquer ingerência na administração da cidade pelo fato de serem seus credores. O C.E.B. é uma pessoa civil que, ao contrário do que se dá na Administração dos Correios, dispõe de direitos de propriedade sobre móveis e imóveis por êle administrados. Todavia, a lei precisa exatamente o seu emprêgo, de sorte que se pode caracterizar o C.E.B. como *trusteeship* (depositário), como sociedade fiduciária para com o público (1). Isso justifica o controle de sua gestão pelas autoridades supremas da Administração pública.

Quanto à constituição do C.E.B., o "Electricity (Supply) Act 1926" estabelece que êle se

(1) Terence H. O'Brien, em seu livro "British Experiments in public ownership and control" (New York, 1938) compara a função do C. E. B. à de um corretor (broker).

compõe de 8 membros, nomeados pelo Ministro dos Transportes após entendimento com as seguintes categorias de elementos interessados: produção de corrente elétrica, comércio, indústria, serviço de transporte, agricultura, administração local e operários. Esse modo de nomeação, que na realidade a confere ao Ministro competente, foi preconizado como solução para os inconvenientes resultantes duma delegação automática por parte dos grupos profissionais. Não é preciso dizer que os membros do C.E.B., em vista de sua função independente, devem satisfazer a exigência bastante elevadas: além de sua competência na matéria, é indispensável que possuam um grande sentimento de dever e que sejam capazes de compreender as necessidades da economia nacional. Não podem ser nomeados para o C.E.B. os membros do Parlamento, assim como todas as pessoas que, de qualquer modo, participem de instalações de produção de corrente elétrica ou lhes forneçam máquinas. A nomeação dos membros do C.E.B. é feita pelo prazo mínimo de 5 anos, podendo ser renovada. Segundo as prescrições da lei, somente o tesoureiro do C.E.B. é que deve exercer sua função como ofício principal; em relação aos outros membros, a decisão incumbe ao Ministro. Este, portanto, está em condições de fazer do C.E.B. uma instituição semi-permanente, o que ela se tornou na realidade. Desde sua criação, tem havido muito poucas mudanças pessoais.

O número de empregados e de operários do C.E.B. é relativamente pouco considerável: cerca de 700 pessoas. Esse pessoal não tem o caráter de funcionários públicos.

As atividades do C.E.B. se desenvolvem em seus 5 departamentos: secretariado e departamento jurídico, departamento técnico, departamento comercial, contabilidade e departamento científico e de propaganda. O chefe de todos êsses departamentos é um diretor geral.

E' indispensável falar brevemente das relações entre o C.E.B. e a "Electricity Commission". Esta última não só sobreviveu ao "Electricity (Supply) Act 1926", como sua competência foi mesmo ampliada por essa lei. Em conjunto, a dita comissão ocupa-se das questões jurídicas e dos planos dos distritos de produção de corrente elétrica. Por seu lado, o C.E.B. encarrega-se do executivo em todo o domínio regulado pelo "Electricity (Supply) Act 1926". Citaremos adiante casos em que a "Electricity Commission" está subor-

dinada ao C.E.B. Em última instância, a decisão, cabe ao Ministro competente.

As atividades do C.E.B., estabelecidas por lei, podem se resumir da seguinte maneira: Sua finalidade consiste, de acôrdo com o texto integral da lei, em fornecer corrente elétrica às empresas autorizadas em harmonia com as disposições legais relativas à matéria. (Uma produção por conta do C.E.B. é prevista apenas para casos absolutamente extraordinários). Segundo os planos da "Electricity Commission", o C.E.B. tem que dividir o território britânico em distritos de produção e prover à construção, nos mesmos, de uma rede de fio condutor, chamado "gridiron" ou, abreviadamente, o "grid", que assegura uma intercomunicação das empresas autorizadas e das linhas de transmissão já existentes em diferentes regiões. O C.E.B. tem um monopólio de compra para a energia elétrica e revende aos fornecedores a quantidade de que necessitam. O capital necessário para a realização das grandes tarefas técnicas deve ser procurado no mercado monetário particular. O "Electricity (Supply) Act 1926" concede a várias decisões do C.E.B. um caráter obrigatório idêntico ao dos editais das autoridades da Administração pública.

Depois dessa breve exposição das atividades do C.E.B., examinêmo-las um pouco em detalhe.

Como acabámos de dizer, o C.E.B. devia proceder primeiramente à criação de distritos (áreas) de produção de corrente elétrica. A divisão do território nacional se baseava no plano da "Electricity Commission" e exigia constatações cuidadosas afim de garantir o maior grau de economia da produção. A lei reserva aos interessados o direito de reclamar contra as decisões do C.E.B. relativas à demarcação das fronteiras desses distritos. Para julgar tais reclamações, existe um tribunal arbitral.

Dado que o número de produtores de corrente elétrica era excessivo, o novo regulamento estabeleceu que somente um certo número poderia ser admitido. Sem essa redução, qualquer esforço de racionalização da produção teria sido em vão. Era preciso eliminar as empresas cujos preços de custo eram muito altos, ou, por vezes, exigir modificações ou novas instalações. No caso de recusar-se a empresa a cumprir as exigências do C.E.B., este é autorizado a vendê-la a um outro produtor admitido ou, em falta deste, a comprá-la por conta própria. Reserva-se, contudo, um

direito de reclamação aos interessados. Quando o C.E.B. decide a não-admissão de uma empresa de corrente elétrica, só pode fazê-lo provando à "Electricity Commission" que o "Grid" pode fornecer a mesma quantidade de energia por um preço inferior ao preço de custo do estabelecimento em questão.

A produção de corrente elétrica continua, pois, a ser objeto das atividades particulares (salvo os casos em que as autoridades locais disso se encarregam). Mas o controle técnico, assim como a gestão suprema, cabem ao C.E.B., que fixa também as dimensões da produção e certos detalhes técnicos, tais como a intensidade da corrente etc.

Já se fez menção do monopólio concedido ao C.E.B. no que concerne à compra de corrente elétrica. Cada empresa deve oferecer sua produção total ao C.E.B., o qual lhe revende as quantidades de que necessita para seus consumidores. O preço dessa revenda é o preço de compra pago pelo C.E.B. à empresa em questão, acrescido de uma sobretaxa destinada a cobrir as despesas gerais do C.E.B. Mas os produtores de corrente elétrica podem escolher uma outra base para o preço da energia que tiverem de comprar do C.E.B.: podem solicitar um desconto tendo por base a tarifa em vigor para os fornecimentos diretos do C.E.B. Quando uma das empresas admitidas pode provar à "Electricity Commission" que seu preço de custo para a quantidade de corrente elétrica comprada do C.E.B. é inferior ao preço exigido por este, ela tem direito a uma redução dos encargos do C.E.B. para a diferença.

O "Electricity (Supply) Act 1926" estabelece que o C.E.B. deve fixar, antecipadamente, o preço da corrente elétrica para um certo número de anos. O cálculo, que exige aprovação da "Electricity Commission", deverá tomar em consideração todas as despesas normais, as necessidades para a amortização e os juros dos capitais investidos e um pequeno lucro anual. Uma certa diferença da tarifa nos diferentes distritos é permitida.

A construção do "Grid" é uma obra técnica de vulto extraordinário. Uma de suas primeiras condições era a unificação da potência elétrica em todas as empresas de produção de corrente.

As disposições transitórias da lei permitem aos produtores não-admitidos a venda de sua produção por um certo tempo. Uma emenda à lei de 1926, o "Electricity (Supply) Act 1935", san-

cionou os acordos do C.E.B. a êsse respeito, com a condição de que disso não resultem encargos não cobertos no orçamento do C.E.B. Entre as outras disposições dessa emenda, deve-se mencionar particularmente a extensão do monopólio do C.E.B. como fornecedor de corrente elétrica para as estradas de ferro.

Compreender-se-á que a construção do "Grid" exija um grande capital necessário para o seu estabelecimento. A lei autoriza o C.E.B. a emitir empréstimos, de acôrdo com os Ministros competentes e com a aprovação da "Electricity Commission", para satisfazer às seguintes necessidades: a) construção ou compra dos principais cabos transmissores e de empresas de produção de corrente elétrica; b) investimentos ou pagamentos relativos ao mencionado em a) quando a distribuição de tais despesas por uma série de anos é admissível do ponto de vista comercial; c) serviço de juros e amortização nos primeiros anos de atividade do C.E.B., que, como é natural, não esperam que haja um ativo do balanço; d) reunião dos fundos necessários para um capital de exploração suficiente e para outros fins com autorização especial.

E' possível obter-se uma garantia do Estado para os empréstimos do C.E.B. até a soma de 33½ milhões de libras esterlinas; mas o C.E.B. nunca se utilizou dessa possibilidade. Relativamente aos detalhes do emprêgo dêsses capitais, o C.E.B. goza de uma autonomia completa. Mas o seu carater de sociedade fiduciária torna compreensível que esteja na obrigação de publicar seu balanço detalhado após havê-lo feito verificar por controladores especiais.

Uma apreciação crítica das atividades do C. E. B. não poderá ser sinão positiva. As tarefas que a lei lhe impôs têm sido brilhantemente cumpridas. A divisão do território inglês em 9 distritos, para fins de produção de corrente elétrica, foi terminada, apesar das grandes dificuldades encontradas, no primeiro semestre de 1931. Embora dotado do direito de monopólio e podendo fazer uso de meios coercitivos, o C.E.B. evitou

na maioria dos casos o emprêgo de constrangimento. Pelo contrário, soube realizar a reorganização da produção de corrente elétrica e fechar as empresas de preço de custo muito elevado por meio de acordos. Só muito raramente foi preciso recorrer ao tribunal arbitral previsto pela lei.

Em fins de 1936, havia no C.E.B. 137 estações admitidas, com uma capacidade de 7,2 milhões de kilowatt. Até essa época, o C.E.B. havia feito construir uma extensão de 6.638 km. de cabos condutores, um grande número de instalações técnicas, entre as quais se encontra a "Thames Crossing Tower", que atinge uma altura de quasi 145 metros.

Cálculos minuciosos provaram que o C.E.B. conseguiu tornar a produção de corrente elétrica bem mais econômica. Somente entre 1929 e 1935, a racionalização fez poupar 14 milhões de libras esterlinas e os custos de produção dessa "hulha branca" diminuíram de 46%. Infelizmente os consumidores não se aproveitaram sinão parcialmente das economias feitas. Convem lembrar que a distribuição de corrente elétrica ao consumidor incumbe exclusivamente às estações admitidas pelo C.E.B. e não a êle próprio. Mas já foi objeto de consideração uma modificação dessa situação.

* * *

A regulamentação da produção de corrente elétrica não foi o único domínio de novo contrôle público que, sem eliminar a iniciativa privada, a coordena com o bem comum. Instituições de carater análogo ao C.E.B. foram creadas na Inglaterra para o serviço de transportes e para o rádio. Isso deverá constituir objeto de um estudo especial. Não se pode mais, portanto — como o fez N. S. Timasheff recentemente (2) de maneira pouco compreensível — pretender que o liberalismo de nossos dias adote ainda, sem restrições, a velha doutrina liberal: "*Laissez faire, laissez passer, le monde va de lui-même*".

(2) N. S. Timasheff — *Business and the professions in Liberal, Fascist and Communist Society* — In "American Journal of Sociology", maio de 1940, p. 863/870.

◀ **TRABALHE COM ENTUSIASMO : O BOM HUMOR** ▶
AJUDA A PRODUÇÃO