

# DOCUMENTÁRIO

## Princípios e Problemas de Govêrno

CHARLES GROVE HAINES (Professor de Ciência Política da Universidade da Califórnia)

E

BERTA MOSER HAINES

(Tradução de Espírito Santo Mesquita)

### CAP. VII — V PARTE

#### SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA PERTENCENTES AO ESTADO

*Vantagens e Objeções.* — Há, na prestação de serviços de utilidade exclusivamente pelo Estado, vantagens que sugerem ser bastante provável a adoção da medida em todos os países, principalmente no setor de administração de algumas dessas utilidades. Primeiro, o Estado ou a cidade pode conseguir capitais a juros mais baixos. Segundo, não há motivos para a supercapitalização, não havendo também necessidade de pagar altos dividendos. O serviço pode ser prestado a preço de custo ou a um preço um pouco mais elevado do que o custo a fim de recolher uma pequena percentagem de lucros aos cofres públicos. Pensam alguns que a propriedade pública é inevitável porque, afirmam eles, “a propriedade privada de serviços de utilidade pública é fundamentalmente contrária e incompatível com o bem-estar público”. A razão disso parece ser a de que os proprietários particulares das empresas que exploram serviços de utilidade pública estão interessados, primeiramente, em ganhar dinheiro e, em segundo lugar, em servir o público. Eles orientam seus esforços, tanto quanto possível, no sentido de alcançar o primeiro objetivo e só dispensam ao último uma consideração mínima necessária. Surge naturalmente um conflito entre as exigências do público e as ambições dos proprietários das empresas concessionárias. Sustenta-se, portanto, que a propriedade pública dessas empresas evita esse conflito porque o povo passa a ser o seu verdadeiro dono. De acordo com essa política, os habitantes de uma cidade trabalham numa base de cooperação visando a um mesmo fim, isto é, o de prestação do melhor serviço com o menor dispêndio possível.

Há, certamente, o perigo de serem mal administrados os serviços de utilidade prestados pelo Estado e isto por causa da influência sobre eles exercida pelos políticos que procuram nêles colocar seus apaniguados. Neste caso, verificar-se-ão fracassos desanimadores. O êxito da administração de outras empresas de serviço de utilidade pública municipal está, porém, em flagrante contraste com o regime de esbanjamento, corrupção e

má administração das companhias particulares. Há pouca justificativa hoje para a condenação geral que os propagandistas têm instigado, em defesa dos interesses das companhias privadas e contra a propriedade e exploração de serviços de utilidade pública pelo govêrno.

Comparando as dificuldades encontradas no caminho da regulamentação eficiente dos serviços de utilidade explorados por empresas particulares com as que se enfrentam na prestação desses serviços pelo Estado, Joseph B. Eastman, da Comissão de Comércio Interestadual, diz que “de um golpe, isto eliminaria a incômoda questão de avaliação, simplificaria grandemente o financiamento, eliminaria em grande parte a intervenção do judiciário como fator de demoras e reduziria o volume dos incômodos processos judiciais relativos a questões de administração. Assuntos tais como serviço, emissão de títulos, contabilidade, obras de melhoramentos e tabelas de preços podiam ser ordinariamente resolvidos por meio de rotina administrativa normal” (1).

É difícil fazer uma defesa justa e imparcial da prestação dos serviços de utilidade pública pelo Estado. Muitos dos que procuram informar o público a êsse respeito, quer sejam contra ou a favor, são facciosos. Além disso, as condições variam tanto de país para país que as comparações têm, muitas vezes, um valor relativamente muito pequeno. Para o cidadão, o problema é o de que lhe sejam fornecidas informações dignas de crédito para que êle possa formar a respeito do assunto um juízo imparcial. Tanto neste como em muitos outros problemas de govêrno, as questões que envolvem têm um caráter tão complexo que só os especialistas podem formar a seu respeito um juízo seguro.

Os que se opõem à política de prestação de serviço de utilidade pública pelo Estado levantam numerosas objeções à medida. Dizem que uma tal política contraria os princípios fundamentais de nosso sistema de govêrno e que nossas instituições, como são atualmente, não estão adaptadas para assumir a administração de grandes empresas econômicas. Sustentam, além disso, que assumir o

(1) *A Plan for Public Ownership Operation* (The Annals) jan. 1932, pág. 114.

governo os encargos de proprietário de companhias que exploram serviços de utilidade pública significaria um grande prejuízo financeiro, especialmente no caso de serem companhias ferroviárias encampadas e administradas pelo governo federal. As extravagâncias decorrentes da administração de grandes empresas por indivíduos que alcançaram os altos postos por razões de ordem política ou por meio de eleições populares têm sido confrontadas com os métodos econômicos empregados pelos técnicos que trabalham para as grandes corporações privadas concessionárias de serviço de utilidade pública. Recentes investigações revelaram, porém, que são pagos salários tão elevados e tão exorbitantes gratificações em dinheiro e em ações aos diretores de indústrias de propriedade privada que os esbanjamentos devidos às influências políticas passarão a ser relativamente insignificantes.

A base dessas objeções que têm sido levantadas com alguma minúcia, é a de que os princípios fundamentais de nosso sistema de governo exigem freqüentes mudanças tanto dos órgãos do executivo como do legislativo. Dessas mudanças periódicas, depois que os serviços de utilidade pública caíram em poder do Estado, resultariam condições indesejáveis senão deploráveis. Concorda-se que as freqüentes mudanças operadas na administração das grandes empresas econômicas são inevitavelmente seguidas de resistência e hesitação devido aos conflitos de diretrizes administrativas e à inexperiência e também à atitude de crítica que se assume em face dos métodos em vigor quando as autoridades foram substituídas. A consequência final dessa hesitação é um grande prejuízo financeiro. O legislativo — ou, no caso de uma cidade, o conselho ou a comissão — com o seu poder para determinar, por lei, os termos da regulamentação a que se deve ater a administração dos serviços de utilidade, pode, além disso, ter oportunidade para impor limitações e restrições embaraçosas aos chefes e diretores desses serviços.

Essas restrições e limitações impediriam a pronta tomada de medidas em casos de emergência ou a solução de importantes questões de orientação, coisas tão freqüentes na administração de grandes empresas econômicas.

Além das extravagâncias já mencionadas, poderão também resultar sérios prejuízos e deficiências em virtude das falhas da lei ou dos órgãos elaboradores da mesma que não previram os necessários recursos para o melhoramento geral dos serviços. Sustenta-se também que, via de regra, sempre que um governo local toma a seu cargo a prestação de serviços de utilidade pública o resultado é a queda de nível desses serviços ou pela falta de recursos ou porque o público deixa de considerar as reais necessidades de uma administração eficiente. Os bons administradores das empresas privadas adotam a política não só de tomar todas as medidas necessárias com bastante antecedência na administração das empresas econômicas como também de prever os futuros melhoramentos da empresa. Os governos, devido à

sua organização política e porque a opinião pública é contra gastos públicos por mais necessários que sejam, são acusados de demora e imprevidência na adoção de métodos modernos de administração dos serviços de utilidade pública.

*Propriedade do Estado na Europa* — Até que ponto as municipalidades podem empenhar-se, com lucros, em atividades de exploração ou de regulamentação dos serviços de utilidade pública? A questão pode ser melhor esclarecida citando-se, à guisa de exemplo, algumas das principais cidades da Europa onde os serviços de propriedade do Estado ou por êle regulados progrediram muito mais do que os seus similares dos Estados Unidos. As cidades européias freqüentemente exploram, com uma pequena margem de lucros, os serviços de abastecimento d'água, de luz e força, de gás e de bondes. As margens de rios, canais, lagos e cursos navegáveis são invariavelmente propriedade das cidades. Os lucros desses serviços de utilidade são utilizados para custear as despesas da municipalidade ou para reduzir os seus impostos.

Grande número das atividades ligadas à vida municipal — atividades que não sejam as de exploração de serviços de utilidade pública, — são desempenhadas por empresas de propriedade das principais cidades européias ou são por essas cidades controladas. Para fins recreativos, as cidades constroem logradouros, parques e jardins. Outros setores em que as cidades empreendem atividades são os de defesa florestal, cultura de vinhedos, manutenção de balneários, de cemitérios, serviços de penhores, caixas econômicas (principalmente para pequenos depósitos populares) e agências de emprego para os operários e servidores domésticos. No mercado municipal pode-se adquirir a maior parte das previsões domésticas por preços razoáveis. Em benefício do público, as cidades constroem e exploram teatros e óperas e contribuem para a manutenção de bibliotecas, galerias de arte e jardins zoológicos. As despesas feitas com essas atividades são consideradas como meios indiretos de promoção do aumento de eficiência dos cidadãos.

Começaram recentemente as cidades européias a adquirir terrenos e casas a fim de oferecer aos pobres oportunidades de obterem moradias em condições satisfatórias e para que pudessem controlar o desenvolvimento e a expansão urbana. Esses terrenos são em geral arrendados por longos períodos de anos por uma pequena importância anual. Há disposições que determinam que se pode construir nos terrenos que pertencem à municipalidade, entrando esta, nesse caso, com uma grande parte do dinheiro necessário às obras, cobrando pelo empréstimo um pequeno juro.

A Inglaterra resolveu a controvertida questão entre a propriedade pública e a privada, numa base que parece satisfatória pelo menos no momento, estabelecendo uma convenção pela qual se determinou o lugar exato que cabe a cada uma dessas espécies de propriedade, isto é, a pública e a privada. Essa convenção foi realmente utilizada

no plano nacional do desenvolvimento das indústrias de produção de energia elétrica. Depois de muito sofrer a produção de energia nas mãos dos produtores privados, dos especuladores da bolsa e dos políticos que tudo faziam para diminuir os impostos municipais que sobre ela incidiam, o Parlamento aprovou em 1926 uma lei que marcou época. O seu objetivo era o de traçar um plano nacional de produção e distribuição de energia elétrica. Conferiu-se então a um novo órgão — o *Central Electricity Board* — competência para “estudar os problemas de fornecimento de energia tendo em vista simplesmente as necessidades nacionais e o benefício da comunidade em geral” (2) Foi impossível executar tal plano porque tem na Inglaterra a mais geral aceitação o princípio de lucros limitados tanto para as empresas públicas como para as particulares. Desde que se fundiram na Inglaterra os sistemas público e privado de produção e distribuição de energia elétrica, com cerca de 60% das empresas do ramo pertencentes ao Estado, foi necessário reconhecer a existência dos dois tipos de produção num sistema integrado. As usinas municipais vêm sendo administradas pelas autoridades públicas nas cidades industrializadas de Manchester, Liverpool, Birmingham, Glasgow e Edimburgo tão bem quanto as que estão nas mãos de particulares.

Com a criação das nove zonas ou distritos de energia elétrica, o governo iniciou a política de tomar a seu cargo, gradualmente, a produção e a transmissão, pelas linhas principais, de energia elétrica, deixando a distribuição, na sua maior parte, nas mãos dos proprietários existentes, quer públicos, quer particulares. Recapitulando os resultados assim obtidos, o Professor Hormell acredita que os ingleses iniciaram “uma experiência arrojada no setor da cooperação entre os órgãos do governo e o capital particular. Acreditam eles que descobriram para a indústria da energia elétrica um meio prático que está situado entre o capitalismo *laissez-faire*, de um lado, e a nacionalização socialista, de outro. Acreditam também

que, por meio duma aliança e cooperação, se dá a esse setor uma direção que terá bastante competência para prever as necessidades futuras e para ajustar eficientemente a capacidade de produção do consumo potencial” (3).

Entre a companhia privada licenciada e organizada por lei e que vive sob o controle do Estado e a que pertence diretamente a esse Estado há, principalmente na Grã-Bretanha, um terceiro tipo de serviço de utilidade conhecido pelo nome de monopólio de serviço de utilidade pública. O monopólio de serviço público, de que são exemplos o *Central Electricity Board*, a *British Broadcasting Corporation* e a *Post of London Authority* é considerado como “um instrumento eficiente que promoverá um equilíbrio feliz entre o *laissez-faire* e o socialismo”. (4) Esta forma de empresa de utilidade pública é normalmente administrada por diretores nomeados pelo governo ou escolhidos pelos que se utilizam de seus serviços, sendo os credores seus acionistas. Sofrem, porém, limitações estatutárias os seus lucros e suas rendas.

Os empreendimentos dos Estados, quer na Europa, quer em qualquer outra parte, nem sempre obtêm bom êxito, como também nem sempre suplementam a receita municipal de muitas cidades européias. Para obter êxito, a administração dessas empresas exige, além disso, uma equipe de técnicos especialmente treinados nos respectivos setores de atividades e que tenham no emprego estabilidade garantida enquanto bem servirem. A separação entre a política e a administração (que é a regra em toda a Europa, particularmente na administração local) permitiu que se conquistassem para os serviços e nêles fôssem conservados bons servidores técnicos para administrá-los. Quando a política e a administração não estão separados, preenchendo-se por isso os cargos públicos por razões de ordem partidária e por curto prazo, as empresas pertencentes ao Estado podem acarretar despesas supérfluas e prestar serviços correspondentemente maus.

(2) De *World Power* (set. 1931) págs. 204-207. Vide Orren C. Hormell. “Ownership and Regulation of Electric Utilities in Great Britain” *The Annals* (jan. 1932) pág. 123.

(3) Idem, pág. 139.

(4) *British Public Utilities and National Development*, de Marshall E. Dimock (George Allen & Unwin, 1933) pág. 44.