

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

Municipal Trading: — A Study in Public Administration

HERMAN FINER

George Allen and Unwin, Limited, 1941. Págs. 431.
16 shillings.

In *Public Administration Review* — n. 5 — Comentário de WILLIAM E. MOSHER:

Numa obra intitulada *Serviços Municipais: — Um Estudo de Administração Pública*, o dr. Herman Finer, da Universidade de Londres, trouxe uma contribuição importante para o campo da administração pública.

Trata não somente dos métodos de administrar as empresas municipais de utilidade pública como também fornece esclarecimentos sobre a administração do governo municipal e, incidentalmente, sobre certas relações com as autoridades centrais. O título "*Municipal Trading*" se refere à administração dos seguintes serviços de utilidade pública: — transporte, água, eletricidade e gás. O assunto é tratado minuciosamente, consagrando-se o primeiro capítulo à discussão dos fundamentos históricos e estrutura legal dos serviços municipais de utilidade pública. O autor discute, em seguida, os diversos fatores que influem na produção, ainda interpretados em detalhe, incluindo método de financiamento, administração e pessoal, as áreas e a tecnologia das diversas empresas de utilidade pública. Segue-se a isto uma dissertação a respeito de taxas e fornecimento. No capítulo final o dr. Finer tece muitas considerações interessantes acerca das vantagens e desvantagens da operação de utilidades com especial referência ao critério de eficiência. Deve-se notar que o autor é um paladino declarado do domínio e administração de serviços por parte do Estado. Expõe a sua tese de um modo bastante eficiente, não só no capítulo final mas também nos capítulos anteriores onde o argumento vem fortalecido por uma quantidade apreciável de dados estatísticos e informações concretas.

Ao consultar este livro (*Municipal Trading*), o leitor terá a sua atenção despertada para a finalidade e significação dos quatro serviços de utilidade pública na economia municipal. Uma indicação

grosseira da importância destes elementos é o fato de que dentre as despesas totais do município, incluindo as quantias derivadas de taxas, subvenções e "serviços de utilidade", cerca de 25% se atribuem a estes serviços. Estes quatro serviços absorveram 110 milhões de libras esterlinas dentre o total de 131 milhões de libras em 1936-1937. Em termos monetários, cada um dos quatro serviços atingiu a mais do que o dobro das despesas desde 1914 até 1936-1937. A expansão da eletricidade foi verdadeiramente fenomenal durante todo o período, as suas despesas tendo aumentado de cerca de 5 milhões a mais de 48 milhões de libras. Em 1913, as empresas municipais forneceram 897 milhões de unidades, enquanto em 1937-1938 o fornecimento atingiu a 12.121 milhões de unidades.

Bastante instrutivas são as comparações tabulares entre as empresas públicas e particulares que exploram serviços de utilidade.

O leitor ficará surpreso com a diferença de condições e métodos de administrar serviços de utilidade pública entre as autoridades locais dos Estados Unidos e as municipalidades inglesas. Este contraste pode ser ilustrado com referência às repartições de controle. O dr. Finer salienta que o povo britânico ainda não tentou regular as utilidades públicas por meio de uma comissão de serviços públicos. Embora não desenvolva longamente o assunto, o autor não encara com muita simpatia o tipo de comissão de serviços públicos usados nos Estados Unidos.

Na verdade, chega a ser muito severo em condenar tais comissões quando elas procuram controlar os serviços particulares de utilidade. Em suas palavras: "A sua história (empresas particulares) é um registo impressionante de métodos litigiosos, astuciosos e fraudulentos para escapar ao

controle". Esta acusação é, sem dúvida, procedente para muitas companhias em épocas passadas. Aí está, implicitamente, a sugestão de que a comissão de serviços é um instrumento inutil. Entretanto, tal afirmativa nada adianta a respeito do sucesso ou da falência da comissão de utilidade pública como agência de controle. Mesmo implicitamente semelhante acusação não procede.

O autor cita o caso de uma companhia de ônibus que estendeu o itinerário autorizado de mais uns quarenta pés afim de que os ônibus pudessem fazer a volta. Este proceder motivou uma ação perante a corte judiciária. Se uma municipalidade deseja transformar um tipo autorizado de transporte por outro, como, por exemplo, de trens para ônibus, deve buscar uma aprovação

SERVIÇOS MUNICIPAIS PRESTADOS POR EMPRESAS PÚBLICAS E PARTICULARES — 1936-1937

Serviços	N. de companhias	Consumidores ou Proporção de rendimento
<i>Água</i>		
Empresas públicas		
Empresas particulares	838	27.000.000
<i>Gás</i>	—	6.000.000
Empresas públicas		
Empresas particulares	235	3.170.000
<i>Eletricidade</i>	432	7.000.000
Empresas públicas		
Empresas particulares	339	65% de k.w.h. vendidos
<i>Transporte Municipal</i>	210	35% de k.w.h. vendidos
Empresas públicas		
Empresas particulares	62	2.200.000.000 (a)
<i>Ônibus Elétricos</i>	16	110.000.000
Públicos		
Particulares	54	432.000.000
<i>Auto-ônibus</i>	5	63.800.000
Públicos		
Particulares	—	41%
(a) Viagens de passageiros	—	59%

Na Inglaterra, o controle imediato é da alçada de juntas do conselho municipal cujos métodos mercantis e senso de responsabilidade para com o público consumidor mereceram elogios do autor em vários pontos da obra. A administração local está, contudo, longe de ser independente naquilo em que as seguintes repartições do governo central "exercem um controle geral": — O Ministério de Transporte sobre os sistemas de locais de transporte, as Comissões de Eletricidade sobre o fornecimento de energia elétrica, a Câmara de Comércio sobre a indústria do gás e o Ministério da Saude sobre a distribuição d'água, com o Parlamento sempre em retaguarda. Estes órgãos exercem supervisão sobre finanças, empréstimos, aquisições de terra, organização de comissões e assuntos correlatos. A necessidade de ir ao Parlamento sempre que as citadas repartições centrais não possuem poderes legais para autorizar certas medidas propostas, parece, do ponto de vista americano, constituir um processo embaraçoso.

mediante uma lei no Parlamento. A despesa de obter a ratificação parlamentar para novas de tamanho moderado alcança, por vezes, dizem, a vários milhares de libras. O processo envolve uma sobrecarga de tempo e dinheiro para as municipalidades.

Com referência à administração de companhias locais, não se pode deixar de ficar impressionado com a extensão em que são mantidos os altos padrões técnicos e profissionais. Aparentemente as juntas encarregadas dos diferentes serviços de utilidade estão habituadas a cingir-se à função de traçar as diretrizes, enquanto os gerentes profissionais e os engenheiros possuem uma certa liberdade na execução do programa. Estes dirigentes, informa o autor, são escolhidos conforme os altos padrões de serviço público: — são nomeados segundo o mérito e na base de aperfeiçoamento técnico e profissional e pelo seu grau de iniciativa e capacidade na condução de suas tarefas.

Encontram-se neste livro muitas referências às contribuições das associações profissionais. Tais entidades desempenham um papel importante na manutenção de padrões e no desenvolvimento dos serviços municipais para que atinjam um avançado grau de eficiência. Este fato é particularmente impressivo no tocante ao aperfeiçoamento do mercado para o consumo de gás e eletricidade e, em menor escala, no que diz respeito ao transporte local. É difícil encontrar um método de propaganda adotado pelas companhias de serviços de utilidade nos Estados Unidos que não possua o seu símile na experiência das companhias dirigidas pelo governo inglês. A cidade de Birmingham, por exemplo, possui laboratórios científicos de reputação mundial. Entre outras coisas proporciona conselhos técnicos às indústrias que possam se interessar pelo uso do gás como combustível.

Os métodos de seleção, treinamento e promoção do pessoal em toda a hierarquia funcional, bem como os meios de produzir um elevado senso de dedicação pelo serviço público, são dignos de ser imitados.

Um aspecto importante do tratamento dos problemas de pessoal é a organização de conselhos industriais cujas atribuições sejam as de estabelecer padrões nacionais e regionais para os trabalhadores no que concerne aos salários, horas e condições de trabalho. Estes conselhos representam, em proporções iguais, tanto os administradores quanto os trabalhadores. Modelam-se conforme os conhecidos Whitley Councils, criados para várias indústrias durante a primeira grande guerra.

Uma das maiores dificuldades para o aproveitamento dos serviços de utilidade pública, do ponto de vista econômico, local e nacional, parece ser o paroquialismo das autoridades municipais cujas áreas de funcionamento são, em muitos casos, demasiado restritas para uma produção em larga escala e para uma distribuição mais econômica. Esta afirmativa se aplica às empresas de gás, eletricidade e água, e, em menor extensão, às de transporte local. Embora possam se constituir legalmente instituições centralizadoras

de serviços e embora algumas já se achem constituídas, todas elas se ressentem da fraqueza de possuírem áreas restritas, sob o ponto de vista operacional. Surge, então, o problema da concessão de poderes às autoridades centrais afim de executar a consolidação dentro de certos limites estabelecidos. Esta medida estaria de acordo com as recomendações feitas pelas comissões nacionais de inspeção. O autor, referindo-se à possibilidade de desenvolver-se um sistema de "grelha" ("grid system") para a produção de gás como um combustível industrial barato, observa: "A área "municipal" em que, a princípio, se convencionou prestar os serviços de utilidade pública tem sido desafiada pelo desenvolvimento técnico.

A tendência é mais para o controle "público" do que para o controle "municipal".

O dr. Finer consagra um espaço considerável para a discussão das políticas de preços. Um método generalizado de determinar as taxas de cobrança para gás, água e eletricidade é digno de menção especial devido à sua singularidade. Tal determinação é feita na base do valor estimado da propriedade ou o chamado "valor anual". Se o valor anual de uma casa de residência na cidade de Leeds for vinte libras esterlinas ou menos, a taxa de cobrança para água será de 7½ por cento desse valor, ao passo que será de 5% para um valor igual ou superior a cem libras. Existe também uma taxa adicional para as caixas d'água de uso doméstico, determinada igualmente na base do valor imobiliário. Esse fornecimento d'água não é medido. Excetuando-se este método único, a maioria dos processos de taxação aceitos são comparáveis aos que se adotam nos Estados Unidos. Para serviço doméstico, as taxas de eletricidade podem ser classificadas em taxas de serviço e taxas de utilidades, sendo as primeiras determinadas pelo número de aposentos, áreas de pavimentos, aberturas e instalações. As taxas distritais estão também em voga em muitas localidades da Inglaterra.

Com este livro, o dr. Finer acaba de prestar um grande serviço a todos quantos se interessam pelo funcionamento e administração de empresas municipais de utilidade pública.