

**INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS
ADMINISTRATIVAS**

O Novo Direito da Energia Atômica

34:539

Características Gerais — Organismos Administrativos (*)

HENRY PUGET

Conselheiro de Estado da França

(Traduzido, sob os auspícios do Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, da Revista Internacional de Ciências Administrativas, vol. XXIV, 1958, nº 1).

A conquista da energia atômica e suas formas de utilização suscitam, no mundo atual, um sentimento de esperança, de orgulho e, sobretudo, de angústia. Essa espantosa força de que os homens doravante dispõem inquieta-nos e dela nos ocupamos, procurando conhecê-la melhor. Gostaríamos de subjugar-la mais ainda, para cada vez mais dela tirar o melhor partido ou, se tivermos que empregá-la contra um inimigo, o pior partido. A julgar pelas possibilidades que ela oferece para o mal, o progresso foi demasiado prodigioso e rápido, mas, considerados em conjunto, os avanços realizados ou previstos não nos oferecem apenas destruição e desde logo nos conduzem a melhores resultados, abrem para o futuro outras perspectivas. Quando, há alguns anos, conversava sobre o que então não passava de um simples projeto, a instalação de uma pilha atômica em Saclay, o Sr. JOLIO-CURIE declarou-me que nos encontrávamos às vésperas de mudanças só comparáveis, em grandeza, às que presenciou o gênero humano com a descoberta do fogo.

Quando se fala sobre energia atômica (e emprego este termo em sentido amplo, abrangendo tanto a energia atômica propriamente dita como a energia nuclear), quase sempre é ela considerada sob aspectos científicos, militares, industriais ou políticos. Multiplicam-se as investigações, aperfeiçoam-se as bombas e seus derivados, acumulam-se enormes despesas, surgem vastos estabelecimentos, modifica-se o equilíbrio entre povos e grupos de povos, travam-se acerbos debates. O público se preocupa com os perigos ocasionados por explosões experimentais num atol da Polinésia; tem consciência das ameaças decorrentes da armazenagem e do transporte de armas temíveis; apavora-se quando se anuncia o número imenso de seres vivos que seriam aniquilados imediatamente após o desencadeamento de hostilidades entre grandes potências.

(*) As páginas do presente artigo reproduzem, com algumas alterações e acréscimos, o texto de uma comunicação feita pelo autor à Academia de Ciências Morais e Políticas, uma das divisões do Instituto de França.

Os governos e seus representantes nas comissões ou na Assembléia da ONU discutem e não chegam a acôrdo algum para limitar ou eliminar os perigos que cada vez se agravam mais. Não obstante estafantes conferências, não se chegou a nenhuma solução precisa para afastar as catástrofes de que estamos ameaçados de ser as vítimas. Os êxitos de físicos e químicos, orientados para a guerra, semeiam terror e provocam desassossêgo em tôda parte. Por outro lado, não há ninguém que deixe de reconhecer os benefícios que a nova fôrça, empregada para fins pacíficos, pode proporcionar a diversos setores. Basta citar, como felizes conseqüências das reações levadas a cabo, a produção de isótopos e de eletricidade. Os isótopos são de capital importância para a medicina e a biologia, e a eletricidade assim gerada é fator ponderável seja para suprir as deficiências hidráulicas e térmicas de velhos países altamente industrializados, seja para acelerar a implantação de modernas fábricas em regiões ainda subdesenvolvidas.

A energia atômica é produzida e utilizada pelo homem em coletividades humanas, ela conduz as relações entre os homens e entre os homens e a natureza, afetando também tais relações; em tôrno da energia atômica opera-se uma ampliação ou uma elaboração do direito. Até o momento tem-se dado pouca atenção ao direito da energia atômica, direito êsse que abrange, a um só tempo, o exame de problemas jurídicos por ela ocasionados e o enunciado e a apreciação das regras jurídicas que a ela se aplicam ou que por sua causa foram criadas. Só se manifesta interêsse quando, no plano internacional, trata-se da instituição de normas entre nações com vistas a armas e projéteis atômicos, ou da criação de órgãos para pesquisas e esforços comuns. Já começa a ser objeto de estudos no estrangeiro, sobretudo nos Estados Unidos e na Alemanha, o regime existente em cada país para a energia atômica, o que, aliás, ainda não aconteceu entre nós. A bibliografia francesa neste setor é extremamente pobre, incluindo, segundo nos consta, apenas um bom livro de FISCHER sôbre os Estados Unidos e algumas brochuras. Se acrescentarmos os artigos publicados na Bélgica e na Suíça, ainda assim veremos que a literatura disponível encontra-se quase sempre em uma outra língua, revelando-se incompleta em tôda parte. (1) Essa carência quase absoluta em França e a penúria existente em outras partes certamente não persistirão. No que nos diz respeito, elaboram-se teses de doutorado, e por solicitação minha e através de meu constante estímulo, o Centro Francês de Direito Comparado traçou um programa, estando em andamento uma série de trabalhos (dos quais daremos aqui o preâmbulo e as premissas).

Deixarei de lado tudo que possa referir-se ao direito internacional, tudo que estiver compreendido nas convenções já assinadas ou em discussão, tudo que tiver sido ou estiver para ser submetido à ratificação das assembléias legislativas. Mesmo entre nós e à falta de obras mais substanciais, tem-se escrito e continua-se a escrever sôbre êsse assunto muitos artigos e mesmo páginas de manuais. Limitar-me-ei a considerar o direito interno, um campo bem menos desbravado; examinarei o problema no que se refere à França

(1) Vide nossa (do autor) *Bibliografia das principais obras e artigos relativos ao direito da energia atômica, publicados em francês, inglês e alemão.*

Paris, Instituto de Direito Comparado da Universidade de Paris, 1957, 15 págs.

e aos principais países nos quais a energia atômica já desempenha um importante papel.

O direito positivo interno da energia atômica decorre tanto de certas disposições gerais, por vêzes antigas, sem relação direta com as últimas aquisições da ciência, como de textos especiais, todos recentes, devidos às circunstâncias, às necessidades, ao progresso, às idéias da época em que vivemos, mais ou menos abundantes segundo o país, numerosos e variados nos grandes Estados. Em meio a êsses textos especiais encontram-se leis ou decretos que emanam de autoridades normalmente competentes em matéria legislativa ou regulamentar, mas a maioria dêsses textos especiais não é composta de leis ou decretos, sendo da responsabilidade de autoridades cujo poder se limita ao setor atômico. Essa fonte de direito complementar apresenta uma contribuição considerável na Inglaterra, nos Estados Unidos e no Canadá, sendo menor na França. Em alguns países, a legislação relativa à energia atômica é ampla e minuciosa, formando de certo modo pequenos códigos, sempre acompanhados, porém, por regulamentos suplementares. E' o caso das «Leis sôbre Energia Atômica» da Inglaterra, dos Estados Unidos e do Canadá. Em outros países encontra-se apenas um mosaico de prescrições fragmentárias. Em tôda parte é necessário proceder-se a comparações e ajustes. A energia atômica está a ponto de ser especialmente mencionada nas constituições, conforme verificou-se na Suíça, após um plebiscito levado a efeito no outono passado. O mesmo deveria ocorrer na Alemanha Ocidental, mas um projeto de reforma da Carta Magna da República Federal foi rejeitado pelo Bundestag, rejeição essa provavelmente não definitiva. A jurisprudência não é de grande auxílio, porquanto só raramente têm os tribunais julgado processos dessa natureza (alguns dêles nos Estados Unidos), e as decisões nem sempre têm sido definitivas. A doutrina, quase inexistente — exceto quanto a certos pontos, nos Estados Unidos e na Alemanha — tem apenas exercido uma influência insignificante. Mas, por outro lado, devem-se levar em consideração contratos e práticas que tendem a fixar ou a precisar diversos aspectos de um conjunto ainda impreciso. Os contratos são utilizados sobretudo quando se trata da contribuição feita por empresas privadas e estabelecimentos de ensino aos órgãos públicos especializados, ou da colaboração entre órgãos do setor público que se consagram, por exemplo, um a energia atômica, e outro a energia elétrica. Êsses contratos são muito numerosos nos Estados Unidos, e menos freqüentes na Inglaterra e na França. Fato essencial que seria, sem dúvida, inútil relembrar, dada a sua evidência, é estarmos em presença de um direito muito recente, em vias de rápida evolução e ampliação. Seu desenvolvimento não é o mesmo em todos os países, correspondendo à importância que êsses países dão à energia atômica, dentro da realidade de seu desenvolvimento ou, por vêzes, simplesmente na medida de suas ambições.

Entretanto, êsse direito já tomou corpo sem ter-se tornado — o que não nos surpreende — um direito verdadeiramente autônomo. A aplicação prática de grandes descobertas freqüentemente determina o aparecimento de novos ramos na árvore do direito ou de novos brotos ao pé da mesma, sem que êsses ramos ou brotos, no início de seu crescimento, se destaquem imediatamente do tronco que lhes dá a seiva, e tomem vida própria com suas próprias raízes. A expansão do direito, prevista na variedade de seus ramos,

está ligada ao progresso das ciências e ao aperfeiçoamento das técnicas. Sente-se a necessidade de introduzir certa ordem a fim de proteger a vida, o trabalho e os negócios dos indivíduos ou dos grupos sociais, aos quais possam causar prejuízos os novos processos e mecanismos decorrentes do aumento do saber; cumpre regular as relações que se criam de maneira mais freqüente que outrora e em condições diversas das do passado. O Estado reivindica atribuições e exerce (contrôle). A vela, o leme, a bússola, as rédeas dos cavalos, a construção de caminhos reais, as estradas-de-ferro, a navegação a vapor, o automóvel, o avião, facilitaram, aceleraram a circulação de homens, de coisas, aumentaram grandemente as trocas. Essas transformações deram ao direito comercial, ao direito marítimo, ao direito administrativo, uma amplitude que outrora não possuíam, fazendo nêles surgir uma superabundância de novos capítulos e, também, por separações e acréscimos, bem como por modificações nas soluções e no espírito, deram margem ao aparecimento de disciplinas diversas: direito de transportes, direito aéreo; acrescentamos o direito da energia elétrica, que se formou em tórno dos dinamos, das quedas d'água, das barragens, dos condutos forçados, dos cabos e das linhas, da produção e da distribuição. O direito trabalhista decorre inteiramente da invasão das máquinas, da pluralidade de abusos a que deram origem; da substituição da mão-de-obra humana, da tração animal, do vento e da água, pela força motriz retirada do carvão, em seguida da eletricidade ou do petróleo. O direito do autor só teve verdadeiramente existência e só pôde desenvolver-se em razão das facilidades necessárias à difusão do pensamento, inicialmente a imprensa e, depois, o fonógrafo, o rádio, o cinema e a televisão. Um dos objetivos do direito é o de reger as atividades humanas que se encontram na dependência de instrumentos e formas de energia de que se servem essas atividades. Com a energia atômica assistimos a uma eclosão jurídica semelhante às que já tivemos oportunidade de presenciar.

Imediatamente após cada descoberta (remonte ela a uma época já longínqua ou tenha ocorrido ontem), utilizam-se, no plano jurídico, teorias ou processos experimentados de longa data como, por exemplo: a responsabilidade civil, a expropriação, as servidões, a concessão, a autorização, as subvenções, por vêzes o privilégio ou o monopólio, o serviço não-personalizado, o estabelecimento público, a sociedade de economia mista ou ordinária. A pouco e pouco foram êsses processos adaptados, tornados mais flexíveis, completados, e gradualmente introduziram-se inovações. Ao cabo de algumas décadas vemos edifícios complexos, nos quais misturam-se o antigo, o renovado, o inédito, ou se encontram bases idênticas, estilos parecidos e onde se vêem também elementos de uma certa ousadia. O mesmo ocorre quanto ao direito da energia atômica. Encontrando-se ainda em sua fase inicial, oferece poucos aspectos de originalidade no ponto atual de seu desenvolvimento. Opera por empréstimos ou por imitações, inspira-se em precedentes, transpõe ou copia, emprega mecanismos conhecidos fazendo-lhes apenas pequenas modificações, e contenta-se em combinar uma variedade de formas para atingir seus próprios fins; em breve, porém, acrescentará coisas próprias, imaginando e criando; forjará suas ferramentas e suas instituições específicas. Nós o encontramos em um estágio de partida. Desde logo êle oferece, em matéria de organização administrativa, algumas particularidades dignas de nota: muitas vêzes dá preferência a autoridades do tipo "colegiado", cria nos principais Estados

organismos bivalentes, com finalidades militares e civis, deixa, via de regra, uma considerável margem para colaboração contratual, solicitada pelos organismos atômicos, entre êsses organismos e os centros de pesquisas ou as empresas produtoras do setor público ou privado. Em seu conjunto êle manifesta tendências que lhes conferem um caráter de acentuado modernismo: restringe grandemente as liberdades e a propriedade e concede à autoridade pública prerrogativas consideráveis.

Êsse direito revela-se dominado pela vontade de defender o interesse comum e se encontra muito pouco explorado em muitas de suas partes; apresenta-se pouco inovador em seus sistemas, de natureza profundamente estatal em seu espírito, extremamente complexo em seu conjunto. Da mesma forma que o direito aéreo, o direito dos transportes, o direito da eletricidade, com os quais tem certas analogias, êle justapõe e acrescenta partes de direito público e de direito privado; reúne matérias de direito constitucional, de direito administrativo, de direito civil, de direito comercial, de direito da propriedade industrial, de direito trabalhista, de direito de seguros e mesmo de direito penal. A fim de esboçar-se um panorama geral do direito da energia atômica, parece indicado, de início, proceder ao exame dos organismos encarregados das pesquisas, da produção e da utilização da energia atômica. Dever-se-ia estudar em seguida, sempre sob o aspecto jurídico, o emprêgo da energia atômica e suas conseqüências; quanto a êsse particular seremos obrigados a limitar-nos a indicações sumárias, permitindo-nos considerar esta parte do assunto em um artigo ulterior.

A série de problemas que inicialmente surgiu refere-se a um conceito de conjunto, a estruturas e a conexões. Um novo tipo de energia entra no campo das aplicações práticas; quem poderá produzi-la, utilizá-la e em que condições? Serão necessários novos organismos? E se o forem, como se poderão enquadrar no mecanismo administrativo e constitucional?

Desde a sua origem a energia atômica encontrou-se em uma situação muito especial que explica a maior parte das particularidades de sua legislação. O Estado jamais monopolizou, para seu próprio lucro, a fôrça do vento ou a do vapor, mas interessou-se pela fôrça hidráulica e confiscou a do átomo. A partir do momento em que, durante a guerra, previu-se que os trabalhos de laboratórios até então levados a cabo no domínio atômico permitiriam, sem dúvida, que se chegasse em breve a resultados militares terríveis, enquanto que suas aplicações civis só seriam possíveis a longo prazo, tornou-se inevitável tal confisco. A implantação e a manutenção dêsse confisco foram facilitadas por dois fatos: as pesquisas, a produção e o emprêgo da energia atômica exigem somas tão elevadas que sòmente o Estado, direta ou indiretamente, está em posição de providenciar; e as pesquisas e a produção podem ser largamente utilizadas, de maneira simultânea ou alternada, para fins bélicos ou pacíficos. Não nos devemos surpreender, pois, se a energia atômica encontra-se, em tôda parte, subordinada a um regime que sòbre ela impõe a supremacia do Estado, e nos países não-comunistas essa energia só é entregue ao setor privado, para produção e utilização, mediante a autorização de um Estado desconfiado e açambarcador e sob seu estrito contrôle.

Dessa forma, o Estado não apenas se ocupa da energia atômica mas também torna-se o dono dela, havendo apenas diferenças de graus na sujeição que êle impõe. Quando se trata de uma federação como a URSS, o Canadá,

a Suíça ou a Alemanha Ocidental, cabe perguntar onde reside a competência em matéria de energia atômica: no Estado federal, nos Estados membros, ou haverá competências concorrentes ou questões mistas? A competência do Estado federal é reconhecida em tôda parte, segundo a interpretação de textos constitucionais quase todos muito anteriores ao aparecimento da energia atômica. Não obstante, por um adendo (a que já nos referimos) à sua lei fundamental, a Alemanha Ocidental tentou afirmar de maneira expressa essa competência, em detrimento dos Länder, sem todavia tirar d'esses a posse completa. (2) Na Suíça, o Conselho federal solicitou à Assembléia federal que inserisse um artigo análogo na Constituição helvética, a fim de que fôsse atribuído à Confederação "o poder de legislar em matéria atômica". Essa disposição foi adotada pelas câmaras e, em seguida, aprovada pelo povo. (3) Nos Estados Unidos, a Lei de 1954, embora um tanto mais liberal do que a anterior de 1946, parece manter exclusiva a competência federal; podem-se invocar argumentos de fato e de direito em favor dessa exclusividade. No entanto, certos Estados da União estão inclinados a se prevalecerem das disposições constitucionais que lhes reservam podêres para a higiene e a saúde pública. Alguns d'esses Estados, sobretudo o de Nova York, baixaram decretos sôbre medidas de proteção contra as irradiações. Acreditamos que nenhuma das quinze repúblicas da URSS tenha tomado qualquer decisão a êsse respeito, pois quando se trata de energia atômica tudo se rege pela mais alta esfera.

Já nos referimos bastante a essa divisão de competência, assunto sempre muito delicado numa Federação. No âmbito do Estado federal ou do Estado unitário, convém determinar quais os órgãos que se incumbirão da nova tarefa. Recorrer-se-á a antigos órgãos ou a outros criados especificamente para tal fim? A energia atômica penetrou modestamente na máquina administrativa e governamental, onde no início não tinha qualquer posição e onde ainda hoje não lhe é dada, em muitos países, a importância que adquiriu no seio das grandes potências atômicas. Podem-se distinguir duas formas de concepção e de introdução, no mecanismo estatal, das reestruturações exigidas pelo desenvolvimento da energia atômica: uma consiste numa simples adaptação ou adição de peças (unidades), geralmente com uma independência restrita, a outra tende a instaurar mecanismos pouco semelhantes aos esquemas clássicos embora inspirados em modelos anteriores, e com ampla autonomia de operações.

Via de regra, de início só foram instituídas comissões meramente consultivas e cujos podêres eram muito restritos. Vários países, ainda muito atrasados nesta competição, não foram além dessa fase. Noutros, onde os estudos atômicos e suas primeiras aplicações tomaram vulto, viu-se frequentemente a criação de comissões com certos podêres de decisão. A Suíça dispõe, desde 1946, de uma Comissão interdepartamental de coordenação; a Itália possui uma Comissão nacional para pesquisas nucleares; a Dinamarca criou uma Comissão para o desenvolvimento da energia atômica, assim como a Grécia, Israel e a Tailândia. Utilizaram-se, por vêzes, ministérios e ministros

(2) Vide acima. O fracasso temporário é devido à atitude dos socialistas, que só queriam tratar de utilizações pacíficas de energia atômica.

(3) O referendo teve 491.422 votos a favor e 143.809 contra.

já existentes, estando ou não a eles vinculadas comissões especiais. Aos serviços centrais e outros, abrangendo velhos departamentos ministeriais, foi acrescido um serviço de administração central ou um seu prolongamento para recrutar pessoal e providenciar material, atrair especialistas e obter recursos. Criaram-se institutos de pesquisas, e em alguns países, como é o caso da Holanda, são eles os únicos órgãos estatais para a energia atômica. Vários países permaneceram na situação relativamente rudimentar da categoria acima descrita. Os Estados Unidos foram logo muito além, a Grã-Bretanha durante mais de dez anos não se afastou dessa situação e por muito tempo a ela permaneceu fiel a URSS.

O órgão que, durante a guerra, estava incumbido nos Estados Unidos das pesquisas referentes à bomba atômica e à sua fabricação era o "Manhattan Engineer District", vinculado ao Departamento da Guerra. Embora possuindo uma grande autonomia, era um dos serviços desse Departamento, uma unidade dependente, portanto, da administração militar. Na Grã-Bretanha, os estudos relativos à bomba atômica foram confiados inicialmente a uma divisão do Ministério da Pesquisa Científica e Industrial. Receosos da audácia dos espões a soldo de HITLER, os ingleses tomaram a medida acauteladora de batizar essa divisão de "Direção de Ligas para Canalizações". Após dois anos de interrupção de suas atividades, durante os quais todos os estudos foram transferidos para os Estados Unidos e para o Canadá, ela reapareceu sob um nome menos fantasista no Ministério de Munições e Suprimentos. Apenas em 1954, é que se verificou uma modificação mais substancial. A França, entretanto, não atravessou uma fase análoga. Antes do último conflito mundial, os ministérios da defesa nacional acompanhavam, de longe, os trabalhos de laboratório. Durante os primeiros meses da guerra o Ministério das Munições, tendo à frente esse grande animador que foi DAUTRY, começou a ocupar-se de pesquisas atômicas, bem como da água pesada norueguesa, que havia sido salva por milagre. A derrota que sofremos e a ocupação não interromperam o trabalho de alguns de nossos cientistas, refugiados na América, mas sustou qualquer esforço visando à concentração de poderes e a um arranjo administrativo racional. Fato curioso é que, assim como na França até 1945, não havia até há bem pouco na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas um departamento ministerial ou uma organização central que consagrasse tôdas as suas atividades aos problemas atômicos. Cabia ao Ministério da Defesa, aos Ministérios das Centrais Elétricas e à Academia de Ciências tudo que dissesse respeito à nova forma de energia, englobando os serviços especiais e sendo assistidos pelo Instituto de Problemas Nucleares e pelo Laboratório de Eletrofísica. A partir de 1956 foram criados uma Direção central (ou principal) para a utilização da energia atômica, sob o contrôle do Conselho de Ministros da URSS, e um grande Instituto Unificado de Pesquisas Nucleares, do qual fazem parte, além da URSS, tôdas as democracias populares. Nêle foram integrados o Instituto de Problemas Nucleares e o Laboratório de Eletrofísica, que, todavia, mantêm uma certa autonomia. (4)

(4) Sobre esse particular, a Alemanha Oriental precedeu a URSS, pois possui, desde 1955, um serviço atômico vinculado ao Conselho de Ministros. Esse Serviço é complementado por um Escritório destinado à pesquisa e à técnica nucleares e por um Conselho Científico.

A URSS, embora em escala menor e com algum atraso, aliou-se assim à tendência muito acentuada dos governantes dos países desejosos de tirar o maior partido possível da energia atômica. Tais governantes compreenderam a vantagem de instituir um órgão especializado, dotado de amplas atribuições, com plena autonomia, funcionando paralelamente ou fora de qualquer ministério tradicional. Alguns se contentariam — o que por vêzes ocorreu — com a criação de um novo ministério e, imagem ousada, com o lançamento dos átomos na fôrma administrativa habitual. Os ministérios atômicos, nos países onde foram criados, são quase sempre organismos superpostos a outros que geralmente os precederam e nos quais efetivamente se exercem as atividades atômicas. Assim é que, na Inglaterra, o domínio atômico está sob a alçada do Lorde Presidente do Conselho (que não é o Primeiro Ministro), na França sob a do Presidente do Conselho e, em seguida, sob a competência de um Secretário de Estado encarregado da pesquisa atômica. Na Inglaterra foi recentemente criado o Ministério da Energia, abrangendo todos os tipos de energia, das quais a mais importante é a atômica. A Espanha instituiu há pouco tempo uma Direção atômica, subordinada ao Chefe do Govêrno, a qual inclui uma Junta de Energia Nuclear que data de 1951. Entretanto, para nós e para nossos amigos inglêses, as verdadeiras autoridades atômicas são os órgãos não-ministeriais ou melhor, ousado dizê-lo, extra e infraministeriais. A Alemanha Ocidental é um dos raros países que contam com um ministério para questões atômicas do tipo tradicional. Em outras partes surgiram, próximos dos ministros, comissários ou seus equivalentes, como, por exemplo, na Bélgica o Comissário para energia atômica (desde 1950), na Suíça o Delegado do Conselho federal para questões atômicas (desde 1956).

As pesquisas atômicas e a produção da energia atômica não se acomodam muito bem nos regulamentos administrativos demasiadamente rígidos. Exigem flexibilidade, requerem o emprêgo de pessoal não afeto ao serviço público, e devem ser levadas a cabo, sob diversos aspectos, em locais análogos àqueles onde se encontram os centros de ensino e as emprêsas industriais de natureza privada. Americanos e inglêses viram-se a braços com dificuldades, durante o período meramente administrativo dessas entidades. Para resolvê-las, uma série de fórmulas se apresenta: estabelecimento público puro e simples, que não traria solução adequada em vista do número de prescrições às quais teria que se sujeitar; — estabelecimento público tendendo a um tipo industrial e comercial e, por conseguinte, sujeito a estatutos menos rígidos do que os de um estabelecimento público ordinário; — sociedade nacional; — sociedade de economia mista; — agência independente; — autarquia. Cada um dos principais países do ocidente parece ter-se deixado levar pelos seus próprios hábitos em matéria administrativa e pela sua própria experiência.

As agências independentes tiveram um grande surto no sistema administrativo americano. Seu número aumentou consideravelmente nesse meio século. Funcionam elas fora dos ministérios e, em geral, estão diretamente subordinadas ao Presidente dos Estados Unidos, sendo administradas por uma comissão composta de alguns membros nomeados pelo Presidente com aprovação do Senado, e dispondo de poderes regulamentares e quase judiciais, bem como de orçamento e de patrimônio próprios. A Lei de Energia Atômica de 1946 optou por êsse tipo de agência independente. Foi então

criada a Comissão de Energia Atômica, composta de cinco comissários nomeados por cinco anos, os quais não podem exercer outras atividades durante a duração de seus mandatos. A tendência demonstrada pelo Presidente TRUMAN e, em seguida, o controle exercido pelo Senado sobre as nomeações, parece ter-lhes assegurado um caráter apolítico. A comissão funciona como órgão colegiado, mas seu atual presidente parece desempenhar um papel preponderante. Possui um diretor-geral que, inicialmente nomeado pelo Presidente dos Estados Unidos, é, desde 1954, livremente nomeado pela Comissão. Várias subcomissões consultivas funcionam junto à Comissão, especialmente uma subcomissão consultiva geral, existindo ainda uma subcomissão militar que funciona como órgão de ligação. A Comissão possui vastos poderes e dela depende tudo que se refere a energia atômica. A Lei de 1946 foi modificada em 1954, sem que tivessem sido introduzidas grandes modificações.

Se as agências independentes com poderes regulamentares constituem uma das instituições originais da administração norte-americana, as «corporações públicas» (autarquias) são a criação mais notável do direito inglês contemporâneo. Suas precursoras são as antigas autoridades locais independentes e seus protótipos surgiram no início deste século. Têm a seu cargo a administração de empresas industriais ou comerciais introduzidas ou constituídas pelo Estado nesse plano jurídico. Têm à sua testa uma comissão restrita cujos membros são nomeados pela Coroa ou por um Ministro da Coroa, possuindo poderes regulamentares e poderes quase judiciais, bem como um orçamento e patrimônio próprios. As «corporações públicas» multiplicaram-se a partir de 1945, como uma consequência da ascensão dos socialistas ao poder, e foram o instrumento da política de nacionalização. Apesar disso, porém, não se contestam os princípios sobre os quais elas repousam e a sua organização geral. Quando em 1954 o governo conservador quis transferir tudo que diz respeito à energia atômica, do Ministério das Munições e das Provisões para um órgão especializado, adotou a fórmula da «corporação pública». A Lei de 1954 criou a Administração da Energia Atômica, composta de um Presidente e de sete a dez membros, nomeados pelo Lorde Presidente do Conselho (atualmente pelo Ministro da Energia). Alguns desses membros devem possuir conhecimentos especializados e ser reconhecidamente capazes no setor da energia atômica, havendo membros trabalhando a tempo integral e outros em meio expediente. O Presidente é também diretor-geral e, sem haver obrigação legal, certos membros da Administração prestam sua assistência ao presidente na qualidade de diretores de departamentos. Assim como a Comissão Americana para Energia Atômica, a Administração Britânica da Energia Atômica possui amplos poderes, seja no que se refere às pesquisas e à produção de matérias físséis seja quanto às aplicações industriais e à produção de armas atômicas. Relativamente às estruturas administrativas, o tipo de «corporação pública» mereceu as preferências do Canadá, da Austrália, da África do Sul e da Itália, tendo esses países criado Administrações Atômicas de acordo com o modelo britânico. A Argentina possui, desde 1956, uma Junta «autárquica» que é um meio-térmo entre a corporação pública e o estabelecimento público.

As agências independentes e as corporações públicas têm pontos de semelhança com nossos estabelecimentos públicos recentemente criados. Do estabelecimento público puro e simples, subordinado a uma tutela rígida e às regras da contabilidade pública, chegou-se, na França, ao tipo industrial e comercial, de tutela menos rígida e com um abrandamento de exigências contábeis muito rigorosas. São numerosos dentro do direito francês os estabelecimentos dessa natureza, embora já por diversas vezes se tenha tentado reduzir o seu número. Também dispomos, já há algum tempo, de Altos Comissários ou Comissários e de Altos Comissariados ou Comissariados, que são uma espécie de subsecretários de Estado ou de subsecretarias de tamanho reduzido, com um caráter político pouco acentuado. Quando, após seis anos de atraso devido às infelicidades da guerra, a França procurou recuperar o tempo perdido para não ficar à margem da produção e do emprêgo da energia atômica — cuja descoberta e primeiras possibilidades de utilização eram, em parte, obra de seus cientistas, desde BECQUEL a JOLIOT-CURIE e FRANCIS PERRIN — o General DE GAULLE, instado por DAUTRY, que, após a vitória, tinha-se tornado Ministro da Reconstrução, não chegou nem mesmo a pensar em se afastar dos sistemas e instituições que já se haviam tornado quase clássicos na França. O Chefe do Governo Provisório baixou um decreto, em 18 de outubro de 1945, criando o Comissariado da Energia Atômica, tendo sido baixado na mesma data o regulamento desse decreto. Parece que constituímos, sem o dizer, um estabelecimento público. (5) Por velhas razões de desconfiança política com relação ao cientista, êsse órgão é regido por uma curiosa forma de dupla administração, constituída de um Administrador Geral que, na qualidade de representante do Governo, exerce as funções de ordem administrativa e financeira e de um Alto Comissário, incumbido da direção técnica e científica. Êsse regime de dualismo, em teoria extremamente passível de críticas, vem se perpetuando sem sérios contratemplos graças ao bom entendimento que há vários anos existe entre os dois administradores. Uma Subcomissão de Energia Atômica funciona junto deles, sendo na realidade um Conselho de Administração presidido pelo Presidente do Conselho de Ministros ou por um Secretário de Estado, por delegação. A Subcomissão, o Administrador-Geral e o Alto Comissário são assistidos por órgãos consultivos: uma Subcomissão científica, uma Subcomissão de Minas, uma Subcomissão de equipamento industrial, etc. São muito amplas as atribuições do Comissariado no que diz respeito à energia atômica.

Os três tipos de órgãos que acabamos de descrever rapidamente não comportam qualquer participação privada, salvo pela contribuição de competências individuais nos seus diversos conselhos. A Suécia fez prevalecer um sistema diverso, tendo constituído, desde fins de 1945, uma Comissão de Energia Atômica de natureza sobretudo consultiva, que existe até hoje. Todavia, de acôrdo com parecer dessa Comissão, criou-se em fins de 1947 a Sociedade Sueca de Energia Atômica, de cujo capital social o Estado participa com quatro sétimos e os três restantes pertencem a cerca de duas

(5) Vide a êsse respeito o texto de uma conferência pronunciada por nosso Colega do Conselho de Estado, Sr. TOUTTÉ, no Centro de Pesquisas Administrativas que funciona junto à Fundação Nacional de Ciências Políticas, Paris 27, rue Saint Guillaume, 25.

dezenas de grandes empresas privadas. Essa Sociedade está subordinada ao Ministério do Comércio e trabalha em estreita ligação com a Comissão de Energia Atômica, ocupando-se primordialmente das possibilidades comerciais de produção e exploração. A Suíça, a que já nos referimos, organizou uma sociedade para a construção de um reator de pesquisas, a Reaktor A.G., cujos fundos provêm do governo federal, da indústria privada e das companhias de seguros.

Qualquer que seja o tipo de organização administrativa, dos acima enumerados, a que se recorra, torna-se necessário, uma vez determinado o arcabouço essencial, encontrar soluções para diversos problemas importantes. Tais problemas dizem respeito à predominância civil ou militar, à coordenação geral, ao controle governamental e parlamentar, à organização financeira, ao estatuto dos funcionários, aos órgãos secundários.

Já mencionamos o fato de que os trabalhos relativos à energia atômica e às utilizações para ela previstas tinham finalidades de ordem militar — e exclusivamente tais finalidades — durante a última guerra, tendo permanecido orientadas acentuadamente nesse mesmo sentido nas grandes potências atômicas, com exceção da França, após o término das hostilidades. Parece pois natural que os serviços de defesa nacional chamassem a si o controle dos organismos atômicos. Entretanto, após discussões públicas ou secretas, discussões essas bastante veementes nos Estados Unidos por ocasião da elaboração da Lei de 1946, os militares não obtiveram, na qualidade de militares, a supremacia nesses organismos, em nenhum dos principais países. Mantiveram-se, todavia, influentes nesses organismos, assegurando-se uma posição em que se fazem ouvir. Em condições bastante obscuras conseguiram eles manter, segundo parece, o domínio total sobre alguns laboratórios, oficinas ou campos de experiências, além dos que estão subordinados aos organismos atômicos e postos à disposição das forças armadas. É difícil estabelecer a linha divisória exata. Os organismos atômicos têm uma vocação expressa ou tácita para responder às necessidades militares, e os militares têm o dever de estudar as aplicações atuais e o desenvolvimento futuro da energia atômica, porquanto disso dependerá o resultado de um conflito. A eles cabe determinar as características das armas ou dos engenhos atômicos com que pretendam munir-se, e ao receberem ou nas vésperas de receber tais armas ou engenhos são levados a pesquisas as condições exatas de emprêgo ou os possíveis aperfeiçoamentos do material de que farão uso. Há uma interferência entre essas preocupações especificamente militares e as atividades dos grandes organismos atômicos, mesmo no que se refere às atividades pacíficas destes. Compreende-se que os militares reiviniquem um terreno que lhes pertence e, ao mesmo tentem ampliá-lo além dos limites normais, limites esses, na maioria dos casos, difíceis de serem precisados por lei, que não os pode fazer respeitar com rigor. A predominância civil em matéria atômica parece estar equilibrada pelos esforços de reconquista ou de liberação, levados a cabo mais ou menos abertamente pelos serviços dos ministérios militares. As forças armadas dos Estados Unidos obtiveram o direito de fabricar material atômico e de armazenar armas atômicas na Europa ou em navios.

Não se deve esquecer jamais que, na falta de limitações convencionais no plano internacional, os militares e os ministérios militares em todos os

grandes Estados têm razões sérias para se interessarem por tudo que disser respeito à energia atômica. Todavia, as relações entre os organismos atômicos e os ministérios militares se situam num esquema de coordenação geral que deve ser assegurada por um lado pelos organismos atômicos e, por outro, por todos os serviços do Estado e mesmo por tôdas as atividades da economia nacional que possam ser afetadas pelas utilizações da energia atômica ou que estejam em condições de contribuir para o seu desenvolvimento. De maneira geral, os organismos atômicos esforçam-se por multiplicar os contatos que mantêm com os diversos serviços públicos e com os principais grupos interessados. Segundo tudo indica, chegou-se, nas grandes potências, a uma cooperação satisfatória.

A fim de possibilitar a coordenação, vários sistemas estão previstos nos textos legais ou já se encontram em uso na prática. Na maioria das vezes emprega-se mais de um sistema. O mais simples é o das conferências interministeriais, com a participação, bem entendido, do organismo pròpriamente atômico, conferências essas que podem ser tanto facultativas e sem data fixa, como obrigatórias, realizadas periòdicamente em datas determinadas. Segue-se a fixação da participação nos órgãos colegiados de administração, ou nos conselhos de administração ou, simplesmente, nos conselhos consultivos, dos representantes de serviços ou interêsses envolvidos. Na França, a Subcomissão de Energia Atômica reúne obrigatòriamente, além dos membros civis de natureza científica, altos funcionários e um militar cientista. A Administração britânica abrange, além de três especialistas em questões atômicas, um membro reconhecidamente competente em matéria administrativa financeira, assim como um especialista em questões trabalhistas. A Comissão americana conta desde a sua fundação com o concurso de um ou dois cientistas e três ou quatro pessoas provenientes dos meios de negócios ou de administração, sem que haja, porém, obrigação legal para isso. Essas origens diversas têm por finalidade agrupar competências mais do que de permitir a existência de porta-vozes — o que, todavia, a título acessório, tais pessoas também são. Os verdadeiros defensores de tal ou qual serviço, dêste ou daquele interêsse, figuram nas subcomissões consultivas ou nas subcomissões de ligação, não podendo, entretanto, impor seu ponto-de-vista ao órgão encarregado das decisões.

A coordenação poderá ser procurada, acima dêsse órgão atômico de decisão, na pessoa do chefe do Govêrno ou do Chefe de Estado. Nos regimes não presidencialistas, os grandes organismos atômicos estão subordinados a um Ministro ou ao Presidente do Conselho, ou a ambos. Êsse é o caso da França, em que o Presidente do Conselho, via de regra, delega suas atribuições em matéria atômica a um Secretário de Estado encarregado das questões atômicas. Todavia, no momento atual, já não mais se verifica delegação, nem mais existe Secretário delegado, agindo o Presidente do Conselho de maneira direta. Na Grã-Bretanha, já o dissemos, a «Administração da Energia Atômica» depende do Ministro da Energia. O Ministro sob cuja jurisdição se encontrem e, acima dêle, o Chefe do Govêrno, podem reprimir os excessos dos pontos de vista peculiares ao órgão especializado na energia atômica; recebem as informações que lhes são fornecidas por seus agentes de ligação ou por representantes dêsse ou daquele setor da atividade nacional; ouvem as queixas de seus colegas, os quais podem levar a dificuldade ao co-

nhecimento de todo o Gabinete. No regime presidencialista norte-americano, recorre-se ao Presidente dos Estados Unidos, na qualidade de árbitro. Ignoramos se se viu chamado a desempenhar esse papel com frequência. De resto, a ação dos ministros supervisores, do Chefe do Governo ou do Chefe de Estado, dependem, em definitivo, dos poderes de controle que possuem sobre os organismos atômicos.

Pelo menos nas democracias ocidentais procurou-se subordinar esses organismos ao mínimo de controle possível por parte do Governo e do Parlamento. Todavia, a tendência é para aumentar tal controle. É indiscutível que assim seja necessário devido à importância da energia atômica, dos enormes encargos que os estudos e as instalações necessárias acarretam sobre os orçamentos, das consequências políticas oriundas de posições imprudentemente adotadas pelos dirigentes dos órgãos atômicos. Procurou-se subtrair esses organismos — centros de pesquisas e empresas industriais, para os quais devem prevalecer as exigências da ciência e de uma sábia administração — às disputas partidárias e à avidez dos clientes. Foi necessário, ao mesmo tempo, reservar uma certa parcela de poder ao executivo e ao legislativo. A conciliação é penosa.

Em toda parte os dirigentes dos organismos atômicos são nomeados pelo Chefe de Estado, ou pelo Chefe de Governo, ou por um Ministro. Já mencionei que nos Estados Unidos o Presidente deve obter o consentimento do Senado para a nomeação dos membros da Comissão de Energia Atômica. Na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos esses dirigentes dos organismos atômicos não podem, em princípio, ter a sua nomeação revogada durante o período para o qual foram nomeados. Mas esse período é apenas de alguns anos, e a ameaça de não terem o seu mandato renovado parece constituir um meio de pressão eficaz. Pode-se observar, entretanto, que, nos Estados Unidos, a maioria dos comissários de energia atômica solicitaram exoneração antes do fim de seus mandatos, para retornar, sem dúvida, a seus afazeres antigos ou para ingressar em sociedades que pela primeira vez solicitavam o seu concurso. Para esses, portanto, esse meio de exercer pressão teve pouco valor. Na França, o Alto Comissário e o Administrador Geral podem ser substituídos de suas funções pelo Conselho de Ministros. Em todos os países, porém, certas decisões particularmente importantes são da alçada do Governo ou do Parlamento, seja por necessitarem de decretos ou leis, seja porque sendo elas da competência dos organismos atômicos devem, em virtude de disposições legais ou regulamentares, ser aprovadas por uma autoridade superior, Ministro, Governo ou Parlamento. Nos Estados Unidos, por exemplo, a inclusão de novas substâncias na lista de matérias físséis sujeitas a rigorosas prescrições deve ser aprovada pelo Presidente. Na Grã-Bretanha, onde se verificou uma preocupação de dar às corporações públicas uma grande autonomia, o Lorde Presidente, hoje o Ministro da Energia, possui, no que se refere a questões atômicas, poderes mais amplos do que os exercícios sobre outras autarquias. Pode ele «dar todas as diretivas que julgar apropriadas» estando, por conseguinte, habilitado a dar ordens de qualquer natureza e a solicitar quaisquer informações que a seu critério forem consideradas úteis. Via de regra, os dirigentes de organismos atômicos devem submeter relatórios sobre suas atividades ao Governo ou ao

Parlamento, ou a ambos. Nos Estados Unidos a Comissão de Energia Atômica é obrigada a submeter relatórios semestrais ao Congresso; os quais, pela documentação apresentada e pela elaboração esmerada, contêm uma série de importantes informações. Na Inglaterra, além dos relatórios a serem enviados ao Ministro da Energia, mediante solicitação dêste, um relatório anual deve ser elaborado e enviado ao Parlamento pelo Ministro. Existe obrigação idêntica nos Estados membros da Comunidade Britânica, onde foram criados organismos atômicos de acôrdo com o modelo inglês. Vale observar que, na França, o Comissário não está legalmente obrigado a apresentar relatórios, o que faz, entretanto, e envia exemplares aos membros do Parlamento, cada ano. O último relatório, porém, data ainda de 31 de dezembro de 1956.

Na maioria dos países o Parlamento não se contenta em apenas tomar conhecimento de relatórios mais ou menos pormenorizados, os quais, com exceção do que ocorre nos Estados Unidos, são em geral sumários. O Parlamento por vêzes entra em debates sôbre o assunto e faz perguntas. Os Ministros de bom grado se escondem atrás da alegada necessidade de segrêdo ou invocam, com razão, a necessidade de não se imiscuírem demasiado no funcionamento de organismos aos quais, desde a origem, considerou-se de bom alvitre assegurar-se uma certa independência. Mas o Parlamento intervém no domínio atômico, como em todo o serviço público, de três maneiras principais:

- através da votação de leis básicas;
- por ocasião da discussão do orçamento;
- por intermédio das comissões de fiscalização e de inquérito.

A organização e o desenvolvimento dos serviços atômicos são regidos, em muitos dos grandes países, por leis básicas, sendo que as Leis de energia atômica dos Estados Unidos, da Inglaterra e do Canadá constituem, conforme já dissemos, os mais notáveis exemplos. Em Washington as leis de 1946 e 1954 foram exaustivamente discutidas, quando de sua elaboração pelo Congresso. Na França, pelo contrário, o decreto que criou o Comissariado da Energia Atômica data da época do Govêrno provisório e não deu margem a debates. Sabe-se mais que não há, na França, uma lei atômica geral. Todavia, em 1952 foi votado um plano de desenvolvimento da energia atômica e um outro transformado em lei em 2 de julho de 1957. Tanto em 1952 como em 1957, porém, pouco se falou da estrutura e dos podêres do Comissariado.

Cada ano os Parlamentos, por ocasião da votação do Orçamento, devem pronunciar-se sôbre os créditos solicitados para energia atômica e podem aproveitar-se disso para fazer as suas críticas, sugerir ou impor reformas. É comum, no entanto, aceitarem rãpidamente as propostas feitas pelo Govêrno, após entendimentos com o organismo atômico nacional. Nesse domínio atômico a tendência é para liberar verbas e não sustá-las. O contrôlo orçamentário pode ser facilitado ou dificultado de acôrdo com a maneira pela qual são solicitados os créditos. Assim, haverá maior facilidade se forem apresentados agrupados sob uma única rubrica, com um número suficiente de subdivisões, e serão dificultados se apresentados em cifras globais ou com

dispersão excessiva. Na Inglaterra a criação da «Administração Atômica» aliviou a tarefa do Parlamento que teve a considerar um documento orçamentário completo e coerente, enquanto que anteriormente era obrigado a procurar o que se referia à energia atômica nos meandros de uma série de capítulos relativos ao Ministério dos Armamentos e das Provisões. Na França, o exame dos créditos solicitados para o Commissariado toma, em geral, pouco tempo, não estando agrupada num só documento a totalidade dos créditos referentes à energia atômica. A prática adotada na Inglaterra com respeito à Administração Atômica, assim como relativamente a diversas corporações autônomas, é a de que o Ministro responde pela política geral da entidade, mas que os parlamentares não têm que se imiscuir no seu funcionamento no que diz respeito a questões secundárias.

Na realidade, o controle parlamentar se exerce principalmente por intermédio da intervenção de comissões, tais como a Comissão Mista da Energia Atômica, nos Estados Unidos, ou, em menor escala, as Comissões parlamentares francesas ou britânicas. A Comissão Mista, a famosa JCAE (Joint Committee for Atomic Energy) foi criada a título permanente pela lei de 1946, com a finalidade de subtrair a Comissão da Energia Atômica, órgão administrativo, científico e industrial, à fiscalização das comissões do Congresso, ordinariamente competentes em matéria de defesa nacional. Temia-se que essas comissões, que estavam constantemente em contato com os estados-maiores do exército, da marinha e da aeronáutica, se ressentissem demasiado de uma influência militar. Dois outros motivos, porém, contribuíram para a criação da Comissão Mista, pois pensou-se evitar que a Comissão da Energia Atômica se tornasse ou muito independente nas suas atividades ou muito submissa à autoridade do Presidente dos Estados Unidos. A Comissão Mista é composta de nove membros do Senado e nove da Câmara de Deputados, nomeados em cada assembléia pelo respectivo presidente, sem que a escolha do referido presidente possa recair sobre mais de cinco membros de um mesmo partido político. Assegurou-se dessa forma à minoria o direito de ter oito representantes em um total de dezoito. A estabilidade é, na realidade, notável, a ponto de a maioria dos membros que compõem a Comissão Mista nela permanecerem durante longo tempo, comumente uma dezena de anos: em 1955 doze de seus membros nela se encontravam desde 1947. É-lhes assim possível conhecer a fundo os complexos problemas que se lhes apresentam. A Comissão Mista deve ser informada sobre tôdas as atividades relacionadas com a energia atômica, seja pela Comissão da Energia Atômica, seja pelos outros serviços públicos. Suas sessões são, em princípio, públicas, convocando quem quiser e procedendo a interrogatórios e inquéritos, tanto na sua sede em Washington como em qualquer outro local. É o «cão de guarda» e o olho do Congresso. Constitui mesmo a principal engrenagem do mecanismo de controle. O Congresso reporta-se quase que totalmente a ela. Pode-se dizer que, nos Estados Unidos, a política da energia atômica é estabelecida de comum acordo entre a Comissão da Energia Atômica e a Comissão Mista. No final de contas, a despeito dos estremecimentos havidos entre a Comissão, de maioria republicana, e o Sr. LILIENTHAL, antigo presidente da Comissão e homem de idéias avançadas, o sistema parece ter funcionado satisfatória-

mente. A Comissão não pôde agir em plena liberdade, não tendo sido, entretanto, totalmente refreada em suas ações.

Não se encontra, fora dos Estados Unidos, órgão de controle tão poderoso e tão eficaz como a JCAE. Não há, no que diz respeito à energia atômica, comissões parlamentares especializadas. Nesse setor intervêm diversas comissões, cuja competência é mais ampla, como especialmente as de finanças ou de dotações, de defesa nacional, de trabalhos públicos e de ensino. (6) Se deixarmos de lado a elaboração dos grandes programas e a concessão de altos créditos, a ação dos Paramentos em matéria atômica e sobretudo a fiscalização que exercem sobre o funcionamento dos órgãos atômicos revela-se, na Europa ocidental, bastante fraca. Quanto à URSS, não existe qualquer ação ou supervisão por parte do Soviete Supremo. Assim, no mundo atual, se excetuarmos os Estados Unidos, a energia atômica é quase que exclusivamente da competência do Executivo e de organismos que mais ou menos lhes estão afetos. Um maior controle parlamentar, sem exceder os justos limites, seria mais aconselhável, de vez que aumentam, em toda parte, os ônus que pesam sobre os contribuintes.

As pesquisas atômicas e, mais ainda, a fabricação de armas ou engenhos atômicos exigem, conforme já assinalamos, enormes despesas destinadas a instalações, máquinas, construções e operação. Citemos apenas algumas cifras: nos Estados Unidos as despesas totais, de junho de 1940 a junho de 1956 são avaliadas, atualmente, tanto para gastos de operação como de investimentos, em 4.553 bilhões de francos franceses. A Comissão da Energia Atômica pôde dispor, em 1956-57, de 700 bilhões de francos, dos quais cerca de 200 bilhões em despesas de ordem civil. Na Grã-Bretanha, nesse mesmo ano de 1956-57, os únicos créditos orçamentários civis destinados à Administração atômica foram de aproximadamente 86 bilhões de francos, não sendo conhecidos os créditos militares. Na França, onde até o presente houve apenas créditos civis concedidos ao Commissariado, atingiram estes o montante de 55 bilhões e meio em 1956. O total dos pagamentos efetuados (investimentos e operação acumulados) foi de 100 bilhões, de 1946 a fins de 1955, e de 42,9 bilhões em 1956. O novo programa do Reino Unido custará, em dez anos, mais de 1.000 bilhões. A fim de que o novo plano francês de desenvolvimento possa realizar-se, a lei de 23 de julho de 1957 outorgou, ao Commissariado, por um período de cinco anos, uma autorização global de 225 bilhões. (7) Todas essas despesas são efetuadas através dos orçamentos ou dos Tesouros nacionais. As receitas dos organismos atômicos obtidas mediante a venda de isótopos ou, na América, da energia sob forma de electricidade, ou ainda, na França e em outras partes, de aparelhagem eletrônica, são quase negligíveis até o presente: 500 milhões de francos para o Reino

(6) Existe na Assembléia Nacional francesa uma subcomissão de energia atômica que faz parte da Comissão da Produção Industrial e da Energia. No seio do Conselho da República é a Comissão de Pesquisas e do Progresso Científico e Técnico que se ocupa das questões atômicas.

(7) Cumpre acrescentar a isso créditos abertos para programas de encomendas feitas a outros departamentos ministeriais e programas, ditos anexos, financiados por recurso extra-orçamentários, ou seja um acréscimo de cerca de 150 bilhões de francos.

Unido em 1955-56, quanto às vendas de isótopos, e na França 120 milhões durante 1956, incluindo isótopos e aparelhagem.

Essas despesas são antes de tudo despesas de investimentos; na França, por exemplo, o funcionamento do Commissariado absorve apenas uma dezena de bilhões de francos anualmente. A parte das despesas relativa a pessoal varia de país para país, conforme o organismo público atômico empregue diretamente e pague com seus próprios recursos um número maior ou menor de pesquisadores, engenheiros ou operários, número este que depende da quantidade e do tamanho dos laboratórios e estabelecimentos industriais diretamente administrados pela autoridade atômica. O pessoal consiste de membros com qualidade de funcionários (a proporção desses é grande nos Estados Unidos e na França), de agentes contratuais, quadros de pessoal e mão-de-obra sob o regime do direito privado (é a situação que vigora na Grã-Bretanha). Nos Estados Unidos o número de pessoas diretamente empregadas pela Comissão de Energia Atômica é aproximadamente 8.000, o número de pessoas trabalhando por conta própria em empresas privadas é superior a 140.000. Na Grã-Bretanha a Administração Atômica emprega cerca de 25.000 pessoas. Na França, o Commissariado utiliza diretamente cerca de 7.000 pessoas.

Os organismos atômicos são a um tempo centros de pesquisas e empresas industriais, e também, como função suplementar, operam como institutos de ensino. Estão constituídos, no entanto, segundo um sistema unitário, com uma administração de cúpula, autonomia limitada e ausência de personalidade jurídica nas organizações criadas para vantagens práticas ou resultantes da natureza das coisas. Na Comissão americana da Energia Atômica, na Administração Atômica britânica, no Commissariado francês há diretorias ou, segundo a terminologia anglo-saxônica, divisões ou departamentos. As fábricas atômicas exploradas diretamente pelos organismos públicos atômicos, como por exemplo a de Calder Hall na Inglaterra, a de Marcoule na França, têm à sua testa um diretor, e são divididas em grupos distintos de produção, mas estão subordinadas administrativa e tecnicamente aos órgãos superiores. Não existem entre as autoridades de cúpula e as agências de execução organismos intermediários, comparáveis aos que existem para as minas de carvão de pedra da França ou aos conselhos regionais de eletricidade da Inglaterra. Observa-se, porém, um movimento para a descentralização dos estabelecimentos industriais.

* * *

Os grandes organismos criados pelo Estado são personagens que, no direito atômico, se encontram no proscênio. Essa é a razão pela qual quisemos dedicar a principal parte da presente exposição à explicação de sua estrutura, indicando o lugar que ocupam e as relações que mantêm na conjuntura político-administrativa das grandes nações. Não se concentram nêles toda a pesquisa e todo o ensino. Há em todos os países, além desses organismos, laboratórios e cátedras de ensino. Esses laboratórios e essas cátedras mantêm estreito contato com os organismos atômicos, prestando a recebendo auxílio, obtendo subvenções e tendo que deles utilizar-se para poder adquirir certos aparelhos e materiais. Se a ciência pura mantém-se um pouco mais

livre: quando seus adeptos não a fazem prestar serviços, os organismos atômicos assumem de maneira direta e no seu seio uma parte das investigações que constituem objeto dela e reinam sobre a ciência atômica, sobre os meios de libertar e de aproveitar a energia contida no átomo, sobre sua produção e utilização. Possuem ou permitem a construção de grandes reatores, administram ou controlam e alimentam as usinas. Eles exercem a maioria dos poderes de monopólio, de concessão de autorização, de controle, que o Estado se atribui no setor que ora estudamos. Esses poderes, que variam de país para país, são sempre muito grandes. E o direito das principais potências atômicas dá-lhes o máximo de amplitude.

Seria necessário falar aqui sobre as minas, a prospecção, a extração, a exploração e o beneficiamento dos minérios radioativos. Teríamos que considerar as medidas tomadas para a proteção da saúde do pessoal empregado nos organismos atômicos ou nas empresas privadas, bem como a saúde do público em geral, sem negligenciar o problema da evacuação dos resíduos atômicos, jogados ao mar ou enterrados em blocos de cimento. O estatuto da mão-de-obra que trabalha nos organismos atômicos, nos centros de pesquisas e nos estabelecimentos industriais comporta críticas e restrições. Caberia examinar a salvaguarda do segredo atômico, a fiscalização das informações, o regime de patentes. Devido aos perigos que trazem não apenas as bombas e os engenhos atômicos mas também, na vida civil, a existência de laboratórios e de fábricas atômicas, seria conveniente estudar as consequências da energia atômica em matéria de segurança. Enfim, e a lista é incompleta, os organismos atômicos utilizam-se cada vez mais das atividades privadas, as quais são regulamentadas, sendo-lhes reservado um setor mais ou menos amplo; assinam-se contratos, elaboram-se métodos de cooperação, aumentando-se assim a colaboração das empresas industriais não atômicas do setor público. O campo que se abre ante os olhos dos juristas é sobremaneira vasto. Acabamos de ver a variedade das questões a serem consideradas, o número das que apenas pode abordar neste trabalho. Mesmo limitado à ordem interna, não se pode dizer que o direito da energia atômica tenha um domínio muito restrito! Dêsse domínio só pode percorrer hoje, e mesmo rapidamente, um pequeno setor.

O novo direito da energia atômica nasceu do tumulto da guerra e das ameaças do após-guerra. Testemunha a vontade talvez menos de supremacia que de sobrevivência dos Estados, o desejo que têm de dotar-se de órgãos e instrumentos adequados a estimular o progresso da ciência, e a utilizar esse progresso imediatamente ou permitir que possa um dia ser utilizado. Nos textos legais e no espírito que os inspira afirma-se cada vez mais a preocupação de proteger não apenas o Estado mas os Homens, de preparar para a época que se inicia uma sociedade em que a energia atômica, desempenhando um papel de paz, possa expandir-se. Esse novo direito tende a humanizar-se cada vez mais.